

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

**TAMIRIS SANTOS PESSOA**

**A FORMAÇÃO DE OFICIAIS E AS OPERAÇÕES CONJUNTAS:  
COMPARAÇÕES COM O CASO BRITÂNICO E OS DESAFIOS  
BRASILEIROS DE GESTÃO EM DEFESA**

Porto Alegre  
2017

**TAMIRIS SANTOS PESSOA**

**A FORMAÇÃO DE OFICIAIS E AS OPERAÇÕES CONJUNTAS:  
COMPARAÇÕES COM O CASO BRITÂNICO E OS DESAFIOS  
BRASILEIROS DE GESTÃO EM DEFESA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2017

#### CIP - Catalogação na Publicação

Pessoa, Tamiris Santos

A formação de oficiais e as operações conjuntas :  
comparações com o caso britânico e os desafios  
brasileiros de gestão em defesa / Tamiris Santos  
Pessoa. -- 2017.  
393 f.

Orientador: Érico Esteves Duarte.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Brasil. 2. Reino Unido. 3. Operações conjuntas.  
4. Gestão de defesa. 5. Interoperabilidade. I.  
Duarte, Érico Esteves , orient. II. Título.

**TAMIRIS SANTOS PESSOA**

**A FORMAÇÃO DE OFICIAIS E AS OPERAÇÕES CONJUNTAS:  
COMPARAÇÕES COM O CASO BRITÂNICO E OS DESAFIOS  
BRASILEIROS DE GESTÃO EM DEFESA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de abril de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte - Orientador  
UFRGS

---

Prof. Ph.D. Marco Aurélio Chaves Cepik  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman  
UFRGS

---

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha  
UnB

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a todas as forças divinas que operaram enquanto eu produzia este trabalho. Agradeço muito a toda minha família, em especial a minha mãe, Lenice, minha irmã, Thaisa Santos, ao meu padrasto, Marcos Maia, ao meu marido, Caio Pessoa e ao Luke pelo carinho, companheirismo, paciência e compreensão nesta caminhada de quatro anos. Também agradeço a minha segunda mãe, minha tia Lice Silva, ao Daniel Morgan, ao meu pai Edson Santos, à Fran Soares e à Aline Cristina por todo o apoio e torcida.

Agradeço igualmente aos meus amigos e companheiros de jornada acadêmica por todo o apoio e por compreenderem que a realização do trabalho de doutorado por vezes exige certo distanciamento. É precisamente nestas horas que podemos verificar o quão incondicional pode ser uma amizade. Neste sentido, agradeço especialmente a Maria Gil, Lilian Nagai, Fernando Nascimento, Michelle Potapovas, Juliano Boldorini, Luciana Custódio, Celso Aman, Michele Mariano, Thiago Oliveira, Katuscia Moreno, Thiago Silva, Diogo Oliveira, Andreia Fontana, Isabelle Tancioni, Gabriela Franco e Cecília Santos por toda a torcida que se fez presente mesmo antes de meu ingresso no doutorado. A amizade de vocês foi como um bálsamo para os dias mais difíceis e é um presente a se guardar para sempre. Aproveito também para agradecer à família Tat Wong Vila Prudente, que além de me oferecer amizade e companheirismo, me apresentou a outra perspectiva de vida.

Quanto aos companheiros de jornada, agradeço muito pela oportunidade de ter conhecido e convivido com pessoas excepcionalmente competentes. Vocês são uma inspiração para mim. Agradeço especialmente ao Dr. Marcos Reis, que desde meu primeiro dia de aula na UFRGS me acolheu como se fôssemos velhos conhecidos e ao Dr. Robson Cardoch Valdéz, que muito me ajudou na adaptação em Porto Alegre. Estendo meus agradecimentos também a Ianna Pedrazza e Sandra Aguiar pela acolhida na casa e no coração de vocês. Ademais, agradeço também a Anselmo Otávio e a Flávia Fagundes pelas produtivas e divertidas conversas, seja no café, no restaurante universitário ou

em qualquer outro lugar que por ventura nos encontrássemos. A UFRGS não seria a mesma sem vocês.

Para além dos companheiros de UFRGS, fui bastante afortunada em encontrar mais pessoas que além de acadêmicos inspiradores, peço aqui a licença para chamar de amigos. Falo de Fernanda Corrêa, Jéssica Rucks, Marco Tulio Freitas, Augusto Teixeira Junior, Antônio Lucena, Vinicius Teixeira, Tito Lívio e Camila Andrade. Obrigada por me acolherem. Aproveito também para agradecer ao Roberto Fideli pelo tempo e pela disponibilidade em realizar as revisões desta tese.

Quanto à pesquisa de campo e às delimitações iniciais realizadas no Brasil, agradeço a todos na Escola de Guerra Naval pela disponibilidade e presteza, especialmente ao Prof. Leonardo Mattos pela articulação de entrevistas que pude realizar no local. Agradeço muito ao Comandante Oliveira e aos professores Pompeu e Fernando Roberto pelas úteis observações para a construção do objeto de pesquisa e produto desta tese. Também devo mencionar meus agradecimentos ao prof. Sandro Teixeira pela sua disponibilidade em me acompanhar nas instalações da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Não poderia de forma alguma deixar de agradecer por todo o apoio que tive proveniente do exterior desde a delimitação do tema desta tese até seu formato definitivo. Neste sentido, agradeço muito ao Dr. Ralph Espach e ao Dr. Peter Swartz do Center of Naval Analysis (CNA) pelos materiais que me foram enviados para demarcação temática inicial. Igualmente, agradeço ao Dr. Christopher Kinsey pela inestimável ajuda em Londres, sem a qual a pesquisa de campo não seria possível. Também agradeço pela disponibilidade da Dra. Victoria Syme-Taylor, do Dr. Stuart Griffin e do oficial da Marinha Brasileira André Sochaczewski para entrevistas que em muito contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço à articulação do Comandante Richard Marrat em organizar as entrevistas com os oficiais e instrutores da Defence Academy, os quais: Ben Campbell-Colquhoun, Paul Morris, Prof. David Lester-Powell, John Shields e Adrian Balhetchet. A contribuição de vocês foi de valor inestimável para um melhor dimensionamento da pesquisa. Estendo meus agradecimentos ao Dr. Martin Robson da Universidade de Exeter, a Rodrigo Moraes pela produtiva conversa em Oxford e a Whitney Grespin.

Cumprе ressaltar que um aluno sem mestre jamais seria capaz de progredir em sua jornada. Portanto, deixo aqui meus profundos agradecimentos a meu orientador, Dr. Érico Duarte, que com paciência e apoio incondicional me acolheu nestes quatro anos de jornada sem desistir de mim. Foi uma verdadeira honra e uma experiência extremamente positiva materializar este trabalho sob sua orientação.

Por fim, agradeço à CAPES pelo financiamento a esta pesquisa no âmbito do projeto Pró-Defesa, sem o qual esta tese não seria possível.

## ACKNOWLEDGEMENTS

Firstly, I'd like to thank all divine forces that supported me while I was preparing this thesis. I thank all my family, particularly my mother, Lenice, my sister, Thaisa, Caio and Luke for all the caring, companionship, patience and comprehension within this four-year journey. I also would like to thank my second mother, my aunt Lice Silva, Daniel Morgan, my father Edson Santos, Fran Soares and Aline Cristina for all the support and best wishes.

Equally I'd like to thank all my friends and academic journey companions for all the support and mainly the comprehension that the doctoral thesis sometimes demands distance from the ones we care. It's precisely at times like these that one can observe how unconditional a friendship may be. In this sense, I'd like to express my gratitude especially to Maria Gil, Lilian Nagai, Fernando Nascimento, Michelle Potapovas, Juliano Boldorini, Luciana Custódio, Celso Aman, Michele Mariano, Thiago Oliveira, Katuscia Moreno, Thiago Silva, Diogo Oliveira, Andreia Fontana, Isabelle Tancioni, Gabriela Franco and Cecília Santos for all the good vibes made present even since I started to attend to the PhD. Your friendship was like a balm for the hardest days and certainly is a gift to behold forever. I also take this opportunity to thank Tat Wong family, which offered me a different perspective of life besides friendship and companionship.

Regarding my academic colleagues, I'd like to thank so much for the opportunity of getting to know such highly competent persons. You're an inspiration for me. I'd like to thank particularly to Dr. Marcos Reis, who welcomed me ever since my very first day at UFRGS as if we were old acquaintances, and to Dr. Robson Cardoch Valdéz, who supported me a lot during my adaptation period in Porto Alegre. I shall extend my gratitude to Ianna Pedrazza and Sandra Aguiar for the warming welcome to your home and hearts. Besides, I'd like to thank Anselmo Otávio and Flávia Fagundes for our productive and funny chats in the university's cafes or in any other place should we meet. UFRGS would never be the same without you both. Besides my UFRGS companions, I must assume that I was quite fortunate to meet more persons who are inspiring scholars and hereby I should like to call them friends. I'm talking about Fernanda Corrêa, Jéssica Rucks, Marco Tulio Freitas, Augusto Teixeira Junior, Antônio



Lucena, Tito Lívio and Camila Andrade. Thanks a lot for your welcome. I'd also like to thank Roberto Fideli for his time and availability to review this thesis.

I'd like to thank everyone of the Escola de Guerra Naval for their availability and forwardness, particularly to Prof. Leonardo Mattos, who articulated interviews that I could perform there to complete my field research and the initial tracings made in Brazil. My gratitude to Commander Oliveira and to the instructors Pompeu and Fernando Roberto for the useful views that supported the development of the research objectives as well as the product of this thesis. I also should mention my gratitude to Prof. Sandro Teixeira for his availability in guiding me within the facilities of the Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

I'd also like to thank all the foreign support I had ever since this thesis' theme delimitation. In this sense, my gratitude to Dr. Ralph Espach and Dr. Peter Swartz from the Center of Naval Analysis (CNA) due to all the material sent for the initial delimitations. Equally, my thanks to Dr. Christopher Kinsey for the valuable support in London which made my field research possible. I also would like to thank the availability of Dr. Victoria Syme-Taylor, Dr. Stuart Griffin and the Brazilian Navy Officer Andre Sochaczewski for interviews which contributed a lot for the development of this thesis. Many thanks as well to Commander Richard Marrat for the organisation of the interviews with UK officers and instructors from the Defence Academy. They are: Ben Campbell-Colquhoun, Paul Morris, Prof. David Lester-Powell, John Shields and Adrian Balhetchet. Your support was totally valuable for a greater delimitation of the research presented by this thesis. I extend my gratitude to Dr. Martin Robson from the University of Exeter, to Rodrigo Moraes for our productive chatting in Oxford and to Whitney Grespin.

It's worth highlighting that a student in his own would never be able to progress within his journey. Therefore, I'd like to register my deepest gratitude to my adviser, Dr. Érico Duarte, who welcomed me during these last four years with patience and unconditional support, never giving up on me. It was truly an honor and a highly positive experience to develop this thesis under his advisory.

Finally, I'd like to thank CAPES for the sponsorship of all this research abridged in Pró-Defesa project, without which this thesis wouldn't be possible.

## RESUMO

A presente tese tem por objetivo ilustrar como se dá o modelo conjunto - uma estrutura que compreende institucionalização, educação militar conjunta, assim como operações conjuntas, de modo a engajar as três forças singulares – por meio de uma abordagem híbrida, composta tanto pela discussão teórica e empírica quanto pela possibilidade de aplicação. Tomando por exemplo o caso britânico, o qual apresenta pioneirismo especialmente na educação militar conjunta, a construção da abordagem utilizada na presente tese perpassa por uma revisão compreensiva das abordagens sobre mudança organizacional e inovação militar, buscando demonstrar os limites das abordagens lineares e propondo uma abordagem sistêmica, demonstrando seu potencial de análise na visualização do processo de *jointery* e do modelo conjunto *per se*. Neste sentido, a teoria complexa e a estrutura de fractais são apresentadas como alternativa e, por meio de estudo de caso e *process-tracing*, buscou-se iluminar os parâmetros gerais para o estabelecimento do modelo conjunto dentro do espectro da Gestão de Defesa, tendo como produto um mecanismo de diagnóstico dos desafios nesta seara aplicável ao caso brasileiro. A tese divide-se em cinco capítulos, os quais podem ser separados em ambientação, estudo de caso e aplicação da abordagem teórica inferida. Na ambientação, apresentam-se os antecedentes das operações conjuntas em termos de emprego, formação e suas respectivas intermitências, além de um quadro analítico prévio a respeito do Brasil em termos geopolíticos e de prospecção. No estudo de caso, aprofundam-se as análises acerca do caso britânico e dos fundamentos do *jointery* em sua raiz institucional, conduzindo às forças motrizes do processo e aos parâmetros gerais. Por fim, aplica-se o quadro diagnóstico ao caso brasileiro em termos de inferência de lições a serem aprendidas no recente laboratório de experiências instaurado nesta seara e, especialmente, como meio de condução ao princípio apregoado para esta modalidade de operações, o da interoperabilidade, demonstrando os desafios de gestão que se apresentam para este objetivo. Logo, visando agregar ao debate corrente de Estudos Estratégicos Internacionais e de Estudos de Segurança e Defesa uma perspectiva diferenciada em termos de abordagem teórica e análise ao elencar uma abordagem híbrida visando diagnosticar os desafios de gestão correntes e propondo uma agenda de pesquisas para as operações conjuntas no Brasil, questão recente e passível de amplo debate.

**Palavras-chave:** Brasil. Reino Unido. Operações conjuntas. Gestão de defesa. Interoperabilidade.

## ABSTRACT

This thesis aims to offer illustrations about the joint model - a structure which abridges institutionalisation, joint military education, as well as joint operations, engaging all the single services – by means of a hybrid approach composed by the theoretical and empirical discussions as well as applicability. Taking the British case for study due to its pioneering spirit, particularly concerning joint professional military education, the approach built in this thesis includes a comprehensive review of organizational change and military innovation approaches aiming to demonstrate the limits of the linear approaches while proposing a systemic one, presenting its analysis potential to observe the jointery process and the joint model as a whole. In this sense, the complexity theory and the fractals structure posit as an alternative, as it was aimed to enlighten the ground parameters for the establishment of a joint model through case study and process-tracing within the scope of Defence Management. The product was a diagnosis mechanism capable to check the challenges in this area concerning the Brazilian case. This thesis was divided in five chapters, which by their turn can be separated in ambience, case study and application of the inferred approach. The background of the joint operations regarding deployment, education and their intermittences are presented in the ambience, besides a brief analytical framework presenting Brazil by means of geopolitical and prospective analyses. The analyses regarding United Kingdom and the institutional grounds of the jointery process are presented as the case study, also including the driving forces of the process and the ground parameters as well. As a final part, a diagnostic framework inferred from the proposed approach is applied to the Brazilian case. It was determined upon the case study and the process tracing, presenting lessons to be learned within the recent experiences lab installed in joint operations area, particularly regarding the much-vaunted principle of interoperability as management challenges are posited to reach such objective. Therefore, the present thesis aims to gather a different perspective to the current debate of International Strategic Studies and of Defence and Security Studies in Brazil by offering a hybrid approach aiming to present the current management challenges in the search of a joint model as well as proposing a research agenda for the joint operations in Brazil, a recent issue capable to instigate a broad discussion.

**Keywords:** Brazil. United Kingdom. Joint operations. Defence management. Interoperability.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - O Declínio do Alto-Mar.....	55
Figura 2 - Mapa dos Principais Portos Brasileiros.....	57
Figura 3 - Mapa Conceitual: Gestão de Defesa .....	67
Figura 4 - A Relação entre Gestão e os Domínios da Guerra .....	69
Figura 5 - Paradigma da Cultura Organizacional .....	79
Figura 6 - O Paradigma da Política Governamental.....	81
Figura 7 - Modelo da Burocracia Política e Política Externa.....	84
Figura 8 - Processo de Aprendizado organizacional .....	88
Figura 9 - A mudança de Doutrina dentro do ciclo de aprendizado institucional .....	90
Figura 10 - Ciclo de Aprendizado Experimental (ELT) .....	91
Figura 11 - Orientações de Aprendizado e suas Abordagens .....	93
Figura 12 - Ciclo do Aprendizado Organizacional .....	97
Figura 13 - Fatores condicionantes para o Aprendizado Organizacional .....	98
Figura 14 - Paradigma do Comportamento Organizacional .....	115
Figura 15 - Paradigma da Agência (revisado) .....	120
Figura 16 - Desdobramento da Complexidade - Organizações Recursivas... ..	128
Figura 17 - Parâmetros guias do sistema fractal .....	134
Figura 18 - Estrutura para o Processo de Jointness (Jointery).....	137
Figura 19 - As camadas e o Processo de Jointery .....	140
Figura 20 - O Processo de Jointery na Estrutura de Fractais .....	141
Figura 21 - Elementos Integradores no Processo de Jointery .....	142
Figura 22 - Três diferentes usos dos métodos de Process-tracing.....	146
Figura 23 - Estrutura Básica de um Estudo de Caso usando PT para construção de teoria .....	149
Figura 24 - Primeiros Passos da Aplicação do Caso em Process-Tracing.....	162
Figura 25 - Instituições que moldaram o Modelo Conjunto Britânico.....	167
Figura 26 - Representação de Custos das Forças Armadas Britânicas .....	177
Figura 27 – Projeção de Gastos do Reino Unido para a área de Tecnologia (1967).....	178
Figura 28 - Projeção de Gastos do Reino Unido no Exterior (1967).....	178

Figura 29 - Projeções de Reduções nas Forças Britânicas entre 1974-79.....	179
Figura 30 - Diferenças entre Gastos em Defesa Prospectados para período posterior à implementação da Revisão .....	180
Figura 31 - Principais Estágios de Treinamento e Educação na Carreira de Oficial Atual .....	194
Figura 32 - Estrutura de Governança da Defence Academy .....	200
Figura 33 - Estrutura de Institutos da Defence Academy .....	201
Figura 34 - Estruturas de formação dos oficiais vigente e estrutura futura - o aumento da presença de jointery .....	209
Figura 35 - Escolha dos Agentes ante a Implementação de Mudanças.....	259
Figura 36 - Relação entre as Estratégias de Gestão e o Cumprimento das Diretrizes para Mudança .....	260
Figura 37 - Variáveis que conduzem a leitura do Modelo Conjunto na Estrutura de Fractais.....	273
Figura 38 - Esquema de Process-Tracing do Jointery.....	274
Figura 39 - O Processo de Jointery ilustrado em Camadas .....	275
Figura 40 - O Processo de Jointery conforme a Estrutura de Fractais .....	283
Figura 41 - Cursos em vigências na ESG .....	295
Figura 42 - Esquema Ilustrativo de Modelo Conjunto na Estrutura de Fractais .....	332
Figura 43 - Divisão de Comandos Militares pelo Brasil .....	338
Figura 44 - Divisão das ALAs pelo Brasil .....	339
Figura 45 - Divisão dos Distritos Navais no Brasil.....	340

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Hipóteses e Problemáticas no Brasil e suas Naturezas .....	58
Quadro 2- Determinação do estilo de aprendizado (ou natureza da mudança) segundo fonte do conhecimento e escopo do aprendizado.....	94
Quadro 3 - Tipos de abordagens, imagens organizacionais e suas características .....	95
Quadro 4 - Abordagens sobre a mudança organizacional como aprendizado	100
Quadro 5 - Teorias Integradas sobre Inovação Militar.....	110
Quadro 6 - Diferenças no Comportamento Organizacional: Eficiência x Cultura .....	113
Quadro 7 - Proposições e Implicações sobre Sistemas Sociais Dissipativos	130
Quadro 8 - Testes para Inferência Causal no Process-tracing .....	147
Quadro 9 - Principais Cursos do JSCSC - Forças Singulares e Conjuntas....	211
Quadro 10 - Tipos ideais de espectros de configurações da educação militar .....	215
Quadro 11 - Limitações ao processo de Jointery e suas origens .....	220
Quadro 12 - As Diversas Conceituações de Jointness/Jointery .....	249
Quadro 13 - Testes para o Conjunto de Evidências e Explicações da Manifestação Observável 1 .....	253
Quadro 14 - Testes para o Conjunto de Evidências e Explicações da Manifestação Observável 2 .....	268
Quadro 15 - Descrições dos Cursos oferecidos na ESG.....	296
Quadro 16 - Operações Conjuntas coordenadas pelo EMCFA.....	315
Quadro 17 - Referencial Resumido do OIM .....	326
Quadro 18 - Aplicando Parâmetros para prospecção de um Modelo Conjunto no Brasil .....	330
Quadro 19 - Descrição de um Modelo Conjunto Brasileiro Hipotético.....	332
Quadro 20 - Comparação da postura defensiva de Estados em relação a interesses.....	335

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados sobre Gastos do Reino Unido com Defesa e Percentual do PIB nos anos das Reformas Políticas (1957 - 1994).....	238
Tabela 2 - Dados sobre Gastos do Reino Unido com Defesa e Percentual do PIB nos anos das Reformas Políticas (1998 – 2017).....	239

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>INTRODUÇÃO ÀS OPERAÇÕES CONJUNTAS, EVOLUÇÃO DO COMBATE MARÍTIMO, TEORIA E MÉTODO</b> .....	<b>24</b>
2.1	BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA GUERRA, DO ENSINO E DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS .....	25
2.1.1	<b>A Evolução do Combate Marítimo e a aplicação das Operações Conjuntas: um breve histórico até a II Guerra Mundial</b> .....	<b>25</b>
2.1.2	<b>Operações Conjuntas como um novo paradigma para o ensino militar</b> .....	<b>49</b>
2.1.3	<b>Brasil: a defesa da costa como um cenário para a aplicação de Operações Conjuntas e a institucionalidade para o modelo conjunto</b> .....	<b>54</b>
2.1.4	<b>Considerações Iniciais</b> .....	<b>61</b>
2.2	TEORIA E MÉTODO: GESTÃO DE DEFESA, TEORIA ORGANIZACIONAL, TEORIA COMPLEXA E <i>PROCESS-TRACING</i> .	62
2.2.1	<b>O Lócus da Gestão nos Estudos de Defesa e Segurança</b> .....	<b>63</b>
2.2.2	<b>Teoria: as Abordagens Organizacionais</b> .....	<b>74</b>
2.2.3	<b>A Teoria da Complexidade e a Estrutura de Fractais</b> .....	<b>124</b>
2.2.4	<b>Método Per Se: Estudo De Caso Comparativo E O Process-Tracing</b> .....	<b>143</b>
<b>3</b>	<b>O MODELO CONJUNTO: ESTUDOS DE CASO, PARÂMETROS BASE E A MATERIALIZAÇÃO DA ABORDAGEM ANALÍTICA</b> .....	<b>153</b>
3.1	O MODELO BRITÂNICO: UMA JORNADA DE GESTÃO DE DEFESA, INTRODUÇÃO DE CONCEITOS E APRENDIZADOS ORGANIZACIONAIS RUMO À EDUCAÇÃO MILITAR CONJUNTA .....	154
3.1.1	<b>Considerações iniciais e evidências sobre o contexto da evolução da Jointery no Reino Unido</b> .....	<b>157</b>
3.1.2	<b>Os Antecedentes Institucionais do Modelo Britânico</b> .....	<b>164</b>
3.1.3	<b>A Formação de Oficiais: um novo paradigma na educação militar conjunta</b> .....	<b>193</b>



3.1.4	<b>How Much Joint is Enough? Considerações sobre Jointery, Educação Conjunta e a Profissão Militar neste Contexto</b> .....	216
3.2	<b>JOINTERY COMO PROCESSO: ESTABELECENDO OS POSSÍVEIS MECANISMOS CAUSAIS E A ESTRUTURA DE FRACTAIS</b> .....	230
3.2.1	<b>Desvendando o Processo de Jointery – o passo-a-passo do desenvolvimento do process-tracing</b> .....	231
3.2.2	<b>Manifestação Observável 1</b> .....	235
3.2.3	<b>Manifestação Observável 2</b> .....	256
3.2.4	<b>Construindo as Manifestações Causais</b> .....	272
3.2.5	<b>O Modelo Britânico segundo a Estrutura de Fractais: delineamento teórico-estrutural aplicado</b> .....	278
3.3	<b>BRASIL, OPERAÇÕES CONJUNTAS E PROSPECÇÕES: PERSPECTIVAS DE APLICAÇÃO</b> .....	290
3.3.1	<b>Forças Armadas Brasileiras e a Formação de Oficiais: um breve histórico institucional</b> .....	292
3.3.2	<b>Contextualização: Ministério da Defesa, EMCFA, reformas e desdobramentos políticos</b> .....	310
3.3.3	<b>Doutrina Conjunta e Operações Conjuntas no Brasil</b> .....	320
3.3.4	<b>Perspectivas de Aplicação de um Modelo Conjunto para o Brasil na Defesa da Área Costeira: um cenário de emprego para operações conjuntas</b> .....	328
4	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	345
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	351
	<b>APÊNDICE A - REVISÕES, ESTUDOS E LIVROS BRANCOS BRITÂNICOS APÓS A II GUERRA MUNDIAL</b> .....	365

<b>APÊNDICE B– ESTRUTURA DAS COMPONENTES CURRICULARES DO ACSC .....</b>	<b>371</b>
<b>APÊNDICE C – PODER NACIONAL: EXPRESSÕES E DESDOBRAMENTOS SEGUNDO O CONCEITO DA ESG.....</b>	<b>375</b>
<b>APÊNDICE D – DADOS ACERCA DA ESG EM 1971.....</b>	<b>376</b>
<b>APÊNDICE E - ORGANOGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA FAB .....</b>	<b>377</b>
<b>ANEXO A - COMPARAÇÕES ENTRE PAÍSES -MEMBROS DA OTAN EM 1974: ASSIMETRIAS ECONÔMICAS .....</b>	<b>378</b>
<b>ANEXO B - O BALANÇO MILITAR NO FRONT CENTRAL DA OTAN (FORÇAS EM PRONTIDÃO) .....</b>	<b>380</b>
<b>ANEXO C - LINHA DO TEMPO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA DTR .....</b>	<b>382</b>
<b>ANEXO D – CRONOLOGIA DOS EVENTOS FUNDACIONAIS DO JSCSC .....</b>	<b>385</b>
<b>ANEXO E - GASTOS NAS OPERAÇÕES EM IRAQUE, AFEGANISTÃO E LÍBIA .....</b>	<b>386</b>
<b>ANEXO F – DADOS COMPARATIVOS DE ACADEMIAS DE DEFESA NA ÁSIA E NA AMÉRICA LATINA EM 1971.....</b>	<b>387</b>
<b>ANEXO G – CRONOLOGIA INSTITUCIONAL DA ECEME .....</b>	<b>389</b>
<b>ANEXO H – MINISTÉRIO DA DEFESA E SUAS INCUMBÊNCIAS EM 16 ANOS .....</b>	<b>390</b>
<b>ANEXO I – ORGANOGRAMA DO MD (2017) .....</b>	<b>391</b>
<b>ANEXO J – ORGANOGRAMA DO EXÉRCITO .....</b>	<b>392</b>
<b>ANEXO L – ORGANOGRAMA DA MARINHA .....</b>	<b>393</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Operações conjuntas. Um novo paradigma para a guerra ou uma adaptação para a realidade contemporânea? Qual a relação entre tais operações e a educação conjunta, estabelecida em alguns Estados? Existe possibilidade de aplicações no Brasil? Estes primeiros questionamentos nortearam a elaboração desta tese, a qual visa compreender pontos específicos acerca das operações conjuntas como modalidade contemporânea de combate em conjunto com possibilidades de aplicação para a realidade brasileira, especificamente voltando-se para a defesa de uma extensa área litorânea.

Tendo por princípio que no Brasil atualmente inexistem litígios terrestres, dada a atuação diplomática desde Rio Branco e a salvaguarda das fronteiras terrestres com a atuação do Exército, do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e da alocação estratégica de Comandos do Exército, Distritos Navais e Alas (anteriormente designadas como Comandos Aéreos Regionais), a possibilidade de ameaças à segurança ou soberania brasileira se materializa na modalidade aeronaval. Neste sentido, repousam os seguintes questionamentos: qual o estado da arte da Defesa brasileira neste sentido? A postura defensiva, Doutrina e os objetivos descritos nos documentos de Estratégia Nacional de Defesa e Política Nacional de Defesa encontram-se em alinhamento?

Todos estes questionamentos mais específicos se derivam, em parte devido à preocupação com os recursos estratégicos e estruturas encontradas no litoral brasileiro, com especial atenção ao Pré-Sal, aos pleitos de extensão da Zona Econômica Exclusiva do Brasil e à atuação que o Estado tem desempenhado no Atlântico Sul. Tal região constitui uma possibilidade de expansão do entorno estratégico brasileiro além-mar, contudo existe uma demanda para a consolidação de uma estrutura que se contraponha ao presente vácuo de poder da região, um ponto a ser considerado na atuação brasileira.

Uma segunda preocupação derivada dos questionamentos realizados acima remete ao alinhamento entre o estado da arte da Defesa brasileira e o alinhamento com os objetivos expostos nos documentos de defesa. Muito se discute acerca do conceito de interoperabilidade, porém poucas delimitações e norteamentos são demonstrados em torno deste conceito e deste objetivo. Qual o grau de

interoperabilidade e como atingi-lo são exemplos de lacunas que se fazem à guisa do recente aumento de exercícios e operações envolvendo as três forças armadas brasileiras, dado a partir da publicação da Doutrina de Operações Conjuntas em 2011. Deste modo, a compreensão de como um modelo conjunto brasileiro poderia se materializar passa primeiramente por esta dimensão tanto em termos de prognósticos para se atingir a interoperabilidade quanto, principalmente, em termos de entendimento do que este conceito implica na prática.

Portanto os pontos principais a serem analisados nesta tese são como se dão as bases para a instituição do modelo conjunto, abarcando seus fundamentos – inclusive a interoperabilidade – e, a partir da determinação de parâmetros bases, verificar como poderia ser instituído um modelo respeitando as peculiaridades brasileiras, levando em consideração a hipótese de aplicar as operações conjuntas na região costeira. Logo, a possibilidade de prospectar este tipo de modalidade para a defesa da região costeira se materializou como um produto da tese, de forma a apontar de maneira diagnóstica quais os desafios remanescentes no âmbito da gestão de defesa para a materialização deste feito, revelando um caráter híbrido do trabalho: em parte, esforços teóricos e empírico e, em parte, esforços de se concatenar uma perspectiva aplicada.

Por meio de uma abordagem sistêmica deduzida com apoio no rastreamento de processos, os diagnósticos mencionados puderam ser apontados na última parte do capítulo 3 desta tese, resgatando de maneira breve o estado da arte do ensino das operações conjuntas e da camada institucional brasileira neste aspecto - contemplando sucintamente a estrutura do Ministério da Defesa e do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas e suas inter-relações na viabilização do que se poderia denominar de modelo conjunto brasileiro. Assim sendo, a abordagem apresentada visou apoiar um diagnóstico mediante conceitos, convertendo e avaliando as operações conjuntas a partir destes. Os limites da abordagem habitam justamente no fato desta não apresentar um estudo mais aprofundado de viabilidade, verificando de maneira mais assertiva entraves e medidas que fogem às preconizadas conceitualmente nos parâmetros gerais encontrados no rastreamento de processos. Ou seja, a visão apresentada se deu em um caráter macroscópico, não compreendendo processos ou questões que só poderiam ser observadas de maneira microscópica e mais bem debatidas a partir de outras abordagens teóricas. No

entanto, apesar de limitado, convém incluir que o modelo de abordagem adotado nesta tese serve como baliza conceitual para a compreensão do processo em que as operações conjuntas estão inseridas, possibilitando a verificação de aproximações e desafios a serem enfrentados na jornada pela interoperabilidade organizacional, um conceito que se demonstrou como fundamental não apenas para as operações conjuntas ou como um objetivo brasileiro, como também para o processo de instituição de um modelo conjunto como um todo.

Portanto, umas das delimitações mais importantes para a consecução deste produto das análises realizadas foi a dissecação do modelo conjunto, discriminando o que vinha a ser o conceito de *jointness* (na leitura americana) e *jointery* (na leitura britânica) como ponto de partida. A partir desta delimitação, a escolha por um modelo de educação conjunta pioneiro, como o apresentado pela Academia de Defesa do Reino Unido, serviu como balizamento para se compreender o papel exercido pela formação de oficiais dentro do processo como um todo que, em sua complexidade, abarca as operações conjuntas como uma de suas expressões. Este movimento se fez necessário tanto nos termos específicos de análise desta tese quanto visando a uma contribuição maior nos estudos de operações conjuntas: o de desmistificar o que sustenta tais operações, demarcando conceitualmente questões que ao menos até a década anterior geravam complicações de natureza terminológica. Seria de uma ambição desmedida estabelecer definitivamente o que vem a ser o conceito de *jointery* de maneira tácita, feito sequer atingido pela considerável produção acadêmica estrangeira na área. Contudo, o que se visou realizar no referido movimento foi iluminar aspectos atinentes a este conceito partindo-se do princípio que *jointery* corresponde a um processo complexo, não assumindo a comumente observada planificação conceitual como ponto de partida para compreender as dinâmicas em que as operações conjuntas estão inseridas.

Tal opção conduziu à necessidade de estabelecer o uso de uma abordagem sistêmica, não-linear, divergindo ligeiramente das discussões mais comumente estabelecidas no campo dos estudos de mudança organizacional e transformação militar. Isto de forma alguma invalidou as compreensões inestimáveis que diversos estudos compreendidos nestas linhas de pesquisa trouxeram, variando desde a cultura organizacional, a doutrina, as inovações militares e a burocracia política como norteadores das mudanças. Porém, a proposta aqui incluída foi a de elencar tais

contribuições de maneira não excludente entre si, propondo uma visão do todo e não da parte. Tal movimento claramente possui a limitação quanto à capacidade de estabelecer maior detalhamento por dentro de aspectos específicos do processo, capacidade esta proposta pelas abordagens teóricas supramencionadas. Contudo, por se tratar de uma visão capaz de agregar elementos que não necessariamente se excluem entre si na busca por parâmetros que conduzem a mudanças organizacionais, como a adoção do modelo conjunto e seus parâmetros, a abordagem sistêmica utilizada na presente tese teve o objetivo de oferecer uma perspectiva diferenciada da questão, a partir de um ponto de vista macroscópico e agregador.

Por conseguinte, para melhor apresentação deste estudo, seus objetivos e, por fim, sua aplicação, esta tese foi dividida em duas partes: Parte I – Introdução às Operações Conjuntas, Evolução do Combate Marítimo, Teoria e Método; e Parte II – O Modelo Conjunto: Estudos de Caso, Parâmetros Base e a Materialização da Abordagem Analítica. Enquanto a Parte I, composta por dois capítulos, se ocupa de uma ambientação em termos de breve contexto histórico do objeto desta tese e contexto de desenvolvimento da abordagem teórico-metodológica escolhida, a Parte II é composta por três capítulos e se ocupa dos estudos de caso - a saber, o caso britânico para inferência dos parâmetros base e o caso brasileiro para aplicação destes parâmetros - bem como da materialização da abordagem analítica proposta como um todo, apresentando a seguinte evolução: apresentação do estudo de caso, inferência dos elementos norteadores do processo, aplicação na abordagem escolhida, aplicação do caso dois na abordagem a partir das inferências obtidas.

Assim, o Capítulo 2, busca primeiramente apresentar por meio de um breve histórico os antecedentes das operações conjuntas que, apesar de consideradas advento da contemporaneidade, já estiveram presentes em combates marítimos da Antiguidade e, com a evolução do combate marítimo ao longo dos séculos, especialmente com as Guerras Mundiais, foi possível assistir à reemergência destas operações em conjunto com a evolução tecnológica e o aumento da letalidade das guerras como novas variáveis a serem analisadas no século XXI.

Em um segundo momento, o capítulo mencionado se ocupa de fundamentar como a componente da educação militar preenche as lacunas históricas observadas na ocorrência das operações conjuntas, de forma que se apresenta preliminarmente que a educação constituiu uma das bases de institucionalização do modelo conjunto ao

unir treinamento e formação de comandantes e pensamento crítico na profissionalização dos oficiais e, especialmente, ao produzir uma plataforma de reunião de conhecimentos que antes ficavam apenas no âmbito das experiências sem outros mecanismos de acesso ademais de Doutrinas, as quais se veria que nem sempre eram atualizadas. Por fim, antes de adentrar a teoria, o capítulo ainda visa contemporizar as possíveis ameaças à soberania e aos interesses brasileiros no Atlântico Sul, contextualizando de maneira preliminar uma aplicação para as operações conjuntas na região costeira numa salvaguarda de áreas estratégicas.

A segunda metade do Capítulo 2 foi dividida em Teoria e Método. Na parte de Teoria, os esforços se concentraram em prover uma revisão bibliográfica abrangente das abordagens teóricas ligadas a mudança organizacional, inovação militar, transformação e aprendizado. Apresentando teorias lineares e não-lineares, o objetivo foi realizar uma análise crítica quanto aos pontos ilustrados em cada abordagem e os pontos não contemplados por estas primeiramente, para depois, com a delimitação do conceito de *jointery* realizada, encontrar quais abordagens contemplariam mais pontos dentre as apresentadas. Optando por abordagens sistêmicas, mas sem excluir os contextos oferecidos pelas demais abordagens, o capítulo ilustra ao final um arranjo preliminar do processo de *jointery* segundo a estrutura de fractais, interligando os diversos conceitos preconizados de maneira isolada pelas outras abordagens em um sistema unificado, ilustrando de modo mais objetivo as intenções de se adotar esta perspectiva nesta tese em termos de resultados possíveis.

Quanto à parte de metodologia, esta explora o potencial dos estudos de caso e do *process-tracing*, revelando que uma das aplicações deste é apoiar a criação de abordagens a partir da descoberta das variáveis que conduziram o processo de seu aspecto inicial até seu aspecto final. Foi precisamente neste âmbito que a adoção de *process-tracing* foi conduzida para o estudo de caso britânico: para a detecção de parâmetros que nortearam o processo de *jointery* no modelo conjunto britânico, de maneira a inferir quais seriam os parâmetros gerais do processo.

Isto posto, o Capítulo três inicia a apresentação do caso britânico, oferecendo um contexto histórico de desenvolvimento da institucionalização do modelo conjunto, revelando as iniciativas políticas que nortearam este movimento. A partir deste, torna-se bastante evidente que o ponto de partida foi político, partindo de instituições ligadas

ao Ministério da Defesa Britânico (MoD), o que se torna um contraponto para os argumentos utilizados por abordagens teóricas de mudança e inovação militar, no quais as mudanças organizacionais deveriam ser prerrogativas das forças armadas inicialmente. Ademais, outros pontos explorados pelo Capítulo são como a educação militar conjunta se constituiu como uma base de aprofundamento para o processo, incluindo os desafios de se estabelecer um modelo que ambiciona se tornar referência internacional.

Apresentados os fatos e dados relativos ao modelo conjunto britânico com especial atenção à educação conjunta, a segunda parte do Capítulo 3 retoma os principais pontos que puderam ser inferidos como parâmetros do processo e os organiza em manifestações observáveis, testes e manifestações de causa a fim de determinar com maior assertividade quais são os parâmetros gerais que levaram o processo de *jointery* a ser compreendido de maneira sistêmica e passível de ser traduzida na estrutura de fractais. Dentre as diversas acepções que conduziram a este caminho, foram levantados dois pontos que determinaram a tônica das análises apresentadas: o paradigma político por trás da instituição do processo de *jointery* e as inter-relações estabelecidas entre as camadas institucionais, da estrutura das forças armadas e da aplicação das forças em teatros de operações. Tais considerações ganham ilustrações esquemáticas e maior espectro de explicações na terceira parte do capítulo 3.

Por fim, a última parte do Capítulo 3, antecedendo às considerações finais, se dedica a mostrar de forma sucinta o estado da arte brasileiro em termos de operações conjuntas e a formação de oficiais com base nestes conhecimentos, se debruça a princípio na parte institucional, revelando um breve histórico do Ministério da Defesa (MD) e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), revelando os pontos de avanço e os pontos que prescindiriam de aprimoramentos para ventilar mudanças organizacionais a partir destes dois vetores. À continuação, se estruturam análises sobre os institutos de formação de oficiais, o papel cumprido pela ESG e suas limitações correntes, a Doutrina e as operações conjuntas realizadas no Brasil e, por fim, as análises em caráter de diagnóstico e prospecção da instituição de um modelo conjunto para o Brasil, tendo por norte a introdução de maior grau de interoperabilidade organizacional em alinhamento com cenário de emprego possível para as operações conjuntas.



Portanto, o que se espera apresentar como principais contribuições a partir desta tese é, em primeiro lugar, constituir parte da vazão das pesquisas em estudos estratégicos no país, os quais constituem, segundo Proença Júnior e Duarte (2007) em importante base reflexiva para a Defesa nacional enquanto insumos para propiciar o pensamento na área. Em segundo lugar, constituir um meio de aproximação dos estudos de operações conjuntas e de questões estabelecidas nos estudos de Gestão de Defesa de maneira a apoiar a agenda de pesquisa nestes debates, os quais vêm adquirindo parte significativa na produção de pesquisas alinhadas com os estudos de Defesa tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito internacional. Por fim, espera-se que esta tese por meio do estudo de caso apresentado tenha trazido novas perspectivas para o progresso do pensamento em Defesa no Brasil como um todo enquanto produção acadêmica, visando compartilhar o sucinto conhecimento aqui condensado para a ampliação dos horizontes.

## 2 INTRODUÇÃO ÀS OPERAÇÕES CONJUNTAS, EVOLUÇÃO DO COMBATE MARÍTIMO, TEORIA E MÉTODO

A presente parte da tese visa realizar um processo de ambientação em dois aspectos, compreendendo dois capítulos.

Contemporizando as operações conjuntas a partir de um breve histórico de como se desenvolveu esta modalidade reconhecida recentemente como o futuro da guerra, a primeira parte do Capítulo 2 apresenta estas questões sob a perspectiva de modelo e do ensino, também incluindo como os mares se fizeram importantes nesta evolução.

O sucesso na defesa da região costeira, conforme apontam batalhas históricas como a de Salamina, na Antiguidade, habita na integração das forças. É uma atividade inexoravelmente conjunta e este registro, apesar de intermitente na história, vem sendo resgatado como sinônimo de eficiência operativa.

Porém para além destas constatações, as operações conjuntas e o estudo destas se fazem parte importante para que se instaure o chamado modelo conjunto, objeto de estudo da presente tese. Dimensionando desta forma, desmistifica-se, inicialmente, que operações conjuntas não são sinônimo de *jointery/jointness*, mas sim uma expressão do processo que será mais detalhado à parte seguinte, tendo por instrumentos as abordagens apresentadas na segunda parte do Capítulo 2.

Congregando teoria e método, a parte mencionada visa demonstrar a partir de uma revisão bibliográfica as principais abordagens de mudança organizacional e inovação militar, descortinando parte do guarda-chuva de estudos em que a Gestão de Defesa consiste. Entre potencialidades e limitações, este capítulo busca trazer por comparação a limitação presente nas teorias não-sistêmicas em seu entendimento dos fatores que conduzem à mudança organizacional ou inovação militar, revelando a opção pelas abordagens sistêmicas e culminando especificamente nas considerações iniciais acerca da escolha pela estrutura de fractais como meio para compreender o processo de *jointery* e a adoção do modelo conjunto.

A última parte do capítulo se dedica a explicitar a metodologia adotada, a saber, estudo de caso analisado por meio de *process-tracing*, estrutura escolhida por permitir compreensão das variáveis envolvidas no processo a partir da observação do caso

britânico, ademais de possibilitar a construção de uma nova abordagem para a compreensão dos casos elencados.

Portanto, a junção destes dois capítulos na primeira parte desta tese constitui um processo de introdução histórica inicial, para fins de contextualização, e teórico-metodológica, uma vez que as discussões que seguirão à parte dois apresentarão feição mais aplicada aos casos, retomando apenas alguns pontos principais das discussões da presente parte.

## 2.1 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA GUERRA, DO ENSINO E DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS

O presente capítulo, conforme descrição anterior, visa à ambientação contextual de desenvolvimento da tese, dividindo-se em três etapas basicamente: 1) um resgate histórico sobre a aplicação das operações conjuntas, presentes a princípio nos combates marítimos desde a Antiguidade, a evolução desta modalidade de combate e suas implicações contemporâneas; 2) a relação entre a evolução das operações conjuntas e o novo paradigma representado para o ensino militar, tecendo apresentações iniciais dos desafios para a formação profissional militar do futuro; 3) contextualização à realidade brasileira, tecendo considerações iniciais sobre a relação entre segurança e defesa com a salvaguarda da região costeira do Estado, de modo a incluir a relevância de maior desenvoltura das operações conjuntas e, por um viés institucional, a viabilização do modelo conjunto.

Este capítulo, em conjunto com o capítulo seguinte, conferirá a tônica que o trabalho vai desenvolver no capítulo 3, visto que os contatos iniciais com conceitos-chaves, bem como questões a serem mais bem desenvolvidas a posteriori, se materializam aqui.

### 2.1.1 A Evolução do Combate Marítimo e a aplicação das Operações Conjuntas: um breve histórico até a II Guerra Mundial

A percepção do mar como um instrumento de controle e área a ser resguardada adveio possivelmente da necessidade, e seguramente da geografia, dando início às primeiras marinhas. Para os fenícios, o mar era tido, a princípio como um veículo de

circulação e comércio, em suas rotas entre o Vale do Nilo e a Mesopotâmia. Porém, as investidas assírias transformaram esta percepção, resultando na construção das galés e na composição de frotas para resguardo do território (STEVENS, 1920).

Um ponto a ressaltar quanto à necessidade é a próprio desenvolvimento destes povos da Antiguidade. Enquanto os fenícios já tinham que lidar naturalmente com a interface com o mar, dada à geografia da cidade de Tiro<sup>1</sup>, civilizações do Crescente Fértil como a egípcia e a assíria não prescindiam do comando dos mares, pois se desenvolveram na proximidade dos rios. Apenas a partir da frustração das tentativas de conquista do território fenício que os assírios compreenderam a necessidade de estabelecer frotas (STEVENS, 1920). Ademais, existe a inevitabilidade da geografia como fator condicionante neste e em vários outros casos pela história. Conforme Reynolds (1976, p. 20, tradução nossa), “cada nação tende a orientar sua vida política, econômica e militar em torno das vantagens de sua posição geográfica vis-à-vis outras nações”<sup>2</sup>. No entanto, convém fazer o adendo de que houve a preocupação de estabelecer navios de guerra também entre as duas civilizações mencionadas posteriormente. Contando com arqueiros e atiradores de dardos em suas embarcações, os egípcios possuíam uma técnica de combate bastante peculiar: “o aríete egípcio investe contra o flanco do navio, derrubando a tripulação e atirando muitos ao mar. Então aquele recua e procura por outro navio inimigo” (DICKIE et al., 2009, p.11).

A evolução dos navios de guerra da Antiguidade se deu nesta dinâmica de resposta à demanda por segurança e respeito às condições geográficas, passando pelas galés de três para quatro remos, os navios macedônicos à época de Alexandre, o Grande, com bancos de dezesseis remos e assim por diante. Contudo, como a componente do enfrentamento não habita apenas nos meios empregados, convém incluir a experiência da vitória grega sobre Xerxes e os persas na campanha de Salamina (480 a.C). Com a moral dos gregos prestes a enfrentar sensível declínio após a queda das Termópilas, Temístocles, comandante da divisão de frota de Atenas, conseguiu com astúcia reorganizar tanto a saída dos atenienses das áreas tomadas pelas tropas de Xerxes, quanto recompor as tropas nos estreitos de

---

<sup>1</sup> Também conhecida como Tyra e, atualmente, como Sur, a cidade ao sul do Líbano se localiza na região costeira, banhada pelo Mar Mediterrâneo a oeste e com cadeias montanhosas a leste. Mapa vide: [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/lebanon\\_rel\\_1971.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/lebanon_rel_1971.jpg). Acesso em 04/09/2014.

<sup>2</sup> Excerto original: “[. . .] each nation tends to orient its political, economic and military life around the advantages of its geographical position vis-à-vis other nations” (REYNOLDS, 1976, p.20).

Salamina, aproveitando as vantagens do terreno e da defesa para transformar a situação dos gregos de derrota iminente para vitória. As consequências desta batalha, que resultaram em uma sensível queda da moral dos persas e sua progressiva retirada, refletiram na posterior ascensão de Atenas como potência marítima por breves 75 anos (STEVENS, 1920). Porém, a questão a se analisar neste período que constituiu um ponto de inflexão não habita apenas no âmbito dos resultados, isto é, na vitória grega; o ponto a se analisar habita talvez principalmente nos meios, ou seja, como os gregos sob o comando de Temístocles conduziram a batalha e obtiveram tais resultados.

A retirada estratégica, o aproveitamento de vantagens táticas advindas da posição de defesa - como o conhecimento do terreno do estreito de Salamina - e a posterior destruição da moral do inimigo constituíram em algumas das variáveis não materiais da vitória grega, apoiando-se nos princípios de superioridade da defesa em relação ao ataque e na manutenção da moral das tropas (CLAUSEWITZ, 2006; BIDDLE, 2006). No entanto, a peculiaridade que, sob o ponto de vista do desenvolvimento desta tese, constituiu em um importante traço na condução do combate marítimo e sua evolução foi o emprego de grupos gregos especialmente organizados em 36 homens a bordo das galés de três remos, constituídos por 18 “fuzileiros navais”, 14 soldados fortemente armados e 4 arqueiros, superando os arqueiros e atiradores de dardos persas. Outro ponto a se considerar é a condução de Aristides, o Ateniense, que liderou forças em barcos de Salamina para a ilha, exterminando as numerosas, porém pouco protegidas tropas Persas – que recaíram tanto no equívoco de contar com armaduras leves para a proteção individual, quanto no não aproveitamento em reconhecer o potencial do navio como arma primária (STEVENS, 1920; DICKIE et al., 2009).

Possivelmente este é um dos primeiros episódios em que se pode antecedentes das operações conjuntas em combate marítimo e defesa de espaço costeiro, indo ao encontro da consideração de Vego (2008), na qual os primórdios das operações conjuntas se deram durante a Antiguidade. Apesar de Vego (2008) ilustrar a ocorrência com exemplo posterior, que tomou lugar em 415 a.C<sup>3</sup>, a verificação

---

<sup>3</sup> O episódio consistiu na intervenção ateniense na Guerra civil siciliana, “enviando 27 mil soldados transportados em 134 navios (inclusive 60 navios de guerra) mais aproximadamente 130 navios menores de abastecimento” (VEGO, 2008, p.112). Neste caso, é possível depreender não apenas a ocorrência da operação conjunta (*joint operation*), a qual compreende mais de uma modalidade de

destas ocorrências consiste em um ponto fundamental para a compreensão da transformação da guerra marítima em termos de emprego e meios, visto que a compreensão de que as operações conjuntas constituíam na estratégia mais passível de sucesso tanto em termos ofensivos quanto defensivos só viria séculos depois, assim como sua institucionalização propriamente. Mesmo após esta percepção, a viabilização do emprego deste tipo específico de operação, bem como a sua estrutura básica de meios ainda constituem querelas em desdobramento na contemporaneidade, verdadeiros fios condutores para transformações nos mais diversos âmbitos das áreas de segurança e defesa. Logo, apesar de breve e frustrada em sua tentativa de expansão territorial além-mar, a talassocracia ateniense constituiu tanto em um palco de estratégias de combate marítimo a serem aplicadas posteriormente, quanto em um período no qual já emergiam dois importantes estrategistas do comando marítimo, Temístocles e Péricles (REYNOLDS, 1976).

Após o período de glória ateniense nos mares, convém incluir os avanços no combate marítimo, engendrados ao longo do império romano. Os esforços compreendiam concentrar as atenções e a autoridade ao longo do extenso império, combatendo a pirataria com as quinquerremes em um espaço geográfico que favorecia esconderijo e assaltos posteriores, e incorporação da estratégia como componente de vantagem e do fogo como arma de apoio. A Batalha de Ácio em 31 A.C, travada entre Otávio e Marco Antônio, teve como resultado a anexação do Egito ao Império Romano, demonstrando basicamente que contingentes expressivamente superiores não são sinônimos de vitória iminente, em principal quando estes contingentes não estão associados a componentes logísticos e moral das tropas.

Contando com uma tropa de 520 navios de guerra, enormes octarremes e decarremes, as últimas com uma tripulação de aproximadamente 1000 homens, os navios egípcios estavam organizados em oito flotilhas, cada uma constituída por 60 navios de guerra e cinco navios para escolta. Ademais, havia 300 navios de

---

força – na referida situação, terrestre e naval – mas também a operação combinada (*combined operation*), a qual envolve apoio de forças de nacionalidades diferentes. Esta distinção de terminologias apenas surgirá séculos depois, em meados do século XX, à ocasião de uma reunião de Estados-Maiores dos Estados Unidos e do Reino Unido, a fim de definir as diretrizes de conjunção de esforços de guerra nos teatros de operações da 1ª Guerra Mundial: “Finally the Combined Chiefs addressed the two basic terms associated with unity of command and effort. ‘To avoid confusion’, they concluded, ‘we suggest that hereafter the word ‘Joint’ be applied to Inter-Service collaboration of one Nation, and the word ‘Combined’ to collaboration between two or more of the United Nations” (JABLONSKY, 2010, p. 46).

transporte, carregando 100.000 soldados e 12.000 cavalarias (DICKIE et al., 2009). No entanto, as debilidades de Marco Antônio ficaram a cargo da logística e da moral das tropas, pontos amplamente explorados por Otávio a fim de obter vantagem.

Em plena capacidade, a tropa de Antônio pode ser estimada em aproximadamente 400.000 homens. Alimentar mesmo metade deste número dados os recursos de transporte da era seria extremamente difícil. E naquele tempo, quando Antônio era capaz de reagir às notícias de um ataque, outro estava ocorrendo em uma parte completamente diferente de seu território. Abrigado por todas estas atividades, Otávio moveu seu exército por toda a Itália para o Épiro na costa grega, justamente ao norte da base de Antônio em Ácio. Não apenas ganhando firmemente a iniciativa, Agripa e Otávio também começaram a ferir Antônio em sua maior vulnerabilidade. As provisões restritas dos homens dele e os ataques não respondidos começaram a danificar a moral de seus soldados e marinheiros; em principal, os apoiadores de Antônio começaram a imaginar se não apoiaram o lado errado (DICKIE et al., 2009, p. 45, tradução nossa) <sup>4</sup>.

Ademais do avanço estratégico romano, a incorporação do “fogo grego”<sup>5</sup> às batalhas após a divisão do império, instituíram tanto avanços no combate marítimo, quanto o prenúncio do aumento da letalidade em termos de emprego de força.

Em retrospecto e síntese, a longa trajetória da busca pelo comando dos mares compreendeu diversas lideranças, passando pelos romanos e as Guerras Púnicas, os impérios árabes e bizantinos, a ascensão dos povos bárbaros e os vikings, até chegar ao Oriente de forma mais incidental e fragmentária, não constituindo uma talassocracia (REYNOLDS, 1976), mas saindo de um estágio de encerramento cultural em seu próprio território denominado por Stevens (1920) como estado de

---

<sup>4</sup> Excerto original: “At full strength, Antony’s host can be calculating as amounting to nearby 400,000 men. Feeding even half that number given the transport resources of the era would have been extremely difficult. And by the time that Antony was able to react to the news of one raid, another was occurring in a completely different part of his territory. Under cover of all this activity, Octavian moved his army across from Italy to Epirus on the Greek coast, just North of Antony’s base in Actium. Not only had they firmly gained the initiative, but Agrippa and Octavian had also started to hurt Antony where he was most vulnerable. The restricted rations of his men and the unanswered raids had begun to damage the morale of his soldiers and sailors; more importantly, Antony’s supporters had started to wonder whether they had backed the wrong horse” (DICKIE et al., 2009, p.45).

<sup>5</sup> Consistindo em uma substância inflamável similar à nafta, projetada por um dispositivo de fole de um bico no arco, o fogo grego produzia resultados devastadores em ataques de curto alcance (DICKIE et al., 2009).

“represamento em relação à história”<sup>6</sup>. No entanto é a partir do século XV, durante a intitulada era oceânica, em que foram observadas as mudanças mais expressivas no âmbito dos meios (navios), na dimensão territorial considerada - que passou de marítima para oceânica - e a própria dimensão do combate marítimo, observadas as mudanças dos meios e o próprio cenário de emprego, configurando um cenário em que as forças estratégicas atuantes “entre 1415 e 1730 combinaram fatores tradicionais com fatores genuinamente novos a fim de estabelecer poderosas talassocracias sem precedentes e Estados continentais maritimamente ativos” (REYNOLDS, 1976, p. 135).

Desta forma, a arte do navegar avançou a largos passos, encontrando no século XV seu ápice no âmbito de aprimoramentos: a bússola, originária da China, com uso árabe e assimilado pelos cruzados; o astrolábio; o quadrante e o esquadro para medir a latitude marítima. Isto possibilitou a materialização de expedições bem-sucedidas e na projeção da península ibérica para além-mar no período conhecido como o das “Grandes Navegações”, ocorrido entre os séculos XV e XVI. Outro ponto importante e favorável nesta lógica de expansionismo e evolução na era oceânica foi o reavivamento do conhecimento clássico durante o período Renascentista, conferindo maior precisão geográfica e cartográfica em revisões dos estudos de Ptolomeu e Aristóteles, a incorporação dos conhecimentos de matemática, geometria e trigonometria, resultando na projeção de Mercator, a previsão do tempo com o uso do barômetro, entre outros. O conhecimento marítimo passou a adquirir feições científicas, assim como a arte da construção de navios, desvelando a influência mútua dos modelos Atlântico e Mediterrânea, bem como a institucionalização da instrução marítima, representada por academias como a de Sagres (REYNOLDS 1976; STEVENS 1920). No entanto, a maior revolução em termos de meios de combates marítimos apenas veio a se materializar com a vinda da pólvora, finalmente iniciando a ruptura com o modelo das galés e transformando os navios de guerra Atlânticos:

---

<sup>6</sup> Referente ao excerto em que o autor faz um comparativo entre o desenvolvimento das civilizações asiáticas em termos de desempenho marítimo, considerado praticamente nulo, e o desenvolvimento de uma minoria habitante da ilha de Creta e da cidade fenícia de Tiro, considerados bastante avançados apesar de suas populações apresentarem números expressivamente menores: “[. . .]Hence these peoples of Asia, the most numerous in the world, exercised no influence on the development of civilization compared with a mere handful of people in Crete or the island city of Tyre. And for the same reason China and India ceased to progress and became for centuries mere backwaters of history” (STEVENS 1920, p.8).



A vinda da pólvora e do canhão aprimorado teve seu efeito mais revolucionário nos navios de guerra atlânticos. O canhão naval iria, entretanto, apenas começar a ter impacto decisivo na guerra no mar quando quantidades adequadas de bronze (cobre e estanho) e ferro estivessem disponíveis e quando o modelo de navio à vela provesse uma plataforma de canhão estável. O navio mercante com velas arredondadas evoluiu de veleiro, casco e navio das águas do Norte para a nau do século XV e a caravela mais simplificada: três mastros e velas quadradas com velas triangulares anteriores e posteriores em plataformas emprestadas do Mediterrâneo, capazes de viagens distantes a comércio e exploração (REYNOLDS, 1976, p.137, tradução nossa)<sup>7</sup>.

A partir deste momento, o manejo tático, a experiência e a eficiência do emprego dos meios no combate marítimo emergiram como variáveis cada vez mais fundamentais como determinantes da vitória em batalha. Outra questão foi a evolução das embarcações que guerra encontrada a partir da Batalha de Sluys de 1340, envolvendo Inglaterra e França. A opção de Edward III por empregar uma frota de navios pesados do séc. XIV trouxe consequências e lições para os ingleses: como tornar o peso das embarcações pesadas em um componente aliado, dirimindo as chances de sofrer ataques dos aríetes das galés de guerra; a combinação letal de arcos longos, infantaria e plataformas que aumentariam o alcance e a letalidade de armas de projétil (no caso, os canhões); e a persistência da ideia de que os navios consistiam em armas formidáveis (DICKIE et al., 2009).

A este período, entre o final do século XV para o século XVI, o alcance e a precisão dos canhões eram bastante limitados, ademais da necessidade de absorção do recuo a fim de evitar possíveis baixas entre a própria tripulação. Com a vinda de armamento mais pesado, aumentando o grau de letalidade, os navios sofreram adaptações, tornando-se mais pesados igualmente. No entanto, existiam dificuldades para um emprego eficiente das armas, o qual era altamente dependente de uma combinação de variáveis que não necessariamente incluíam a tática como determinante, dada a feição conservadora que esta adquiriu:

---

<sup>7</sup> Excerto original: “ The coming of gunpowder and improved cannon had the most revolutionary effect on Atlantic warships. The naval gun could, however, only begin to have a decisive impact on warfare at sea when adequate amounts of bronze (copper and tin) and iron were available and when sailing ship design provided a stable gun platform. The rounded sailing merchant ship evolved from the cog, hulk and nef of Northern waters into the fifteenth-century carrack and more streamlined caravel: three masts and square sails with lateen fore-and-after rigs borrowed from the Mediterranean, capable of long-distance voyages of trade and exploration” (REYNOLDS, 1976, p.137) .

Uma vez que os canhões não poderiam ter a mira ajustada individualmente, o capitão do navio tinha de usar os ventos para manobrar sua grande plataforma de canhões em posição para uma salva precisa. Do mesmo modo, um almirante tinha de alinhar seus diversos navios em coluna para trazer os costados para o teatro de operações, tanto que a linha acima se tornou uma formação tática de navegação padrão, e o navio principal ficou conhecido como o navio de linha. As dificuldades em se atingir qualquer alinhamento quase perfeito em um engajamento naval tornaram as táticas navais muito conservadoras neste período, e então as batalhas eram decididas amplamente pelo seu volume de fogo em vez de qualquer engenhosidade tática. Mas ao menos o navio de linha conduziu os navios mercantes armados desde a linha de batalha durante o século XVII e suscitou a liderança de oficiais profissionais da marinha na batalha (REYNOLDS, 1976, p.138, tradução nossa)<sup>8</sup>.

Neste sentido, pode-se depreender que o papel principal das marinhas constituídas à época (e o qual ainda permanece em parte) emergia da importância da circulação e do comércio, e a necessidade do emprego de armas e volume de fogo constituía a forma de salvaguarda. Conforme Hughes (2000), a peculiaridade da marinha em relação ao exército habita no fato de que a primeira lida com o movimento e a entrega de bens e serviços tendo o mar como meio de transporte e a proposta da segunda é a aquisição e a posse de território; especificamente segundo o autor, “no mar, a marinha assegura que seus próprios bens e serviços estão seguros e que os do inimigo não estão; e do mar, ela garante a entrega dos bens e serviços em terra e previne que marinha inimiga o faça em terra” (HUGHES, 2000, p. 9, tradução nossa)<sup>9</sup>.

Esta foi basicamente a tônica dos próximos séculos e o sentido tomado pela evolução das marinhas, dos combates marítimos e seus meios, afinal, conforme Willmott (2009), a história do poder marítimo também se relaciona à navegação mercante, ao comércio marítimo, poder, indústria, pois há complementaridade entre estes vários elementos. Seguindo esta linha de pensamento, todas as marinhas ao final do século XVIII foram se constituindo de navios de vários tamanhos: navios

---

<sup>8</sup> Excerto original: “Since the guns could not be individually aimed, the captain of the ship had to use the winds to maneuver his great gun platform into position for an accurate volley. By the same token, an admiral had to align his several ships in column in order to bring their broadsides into play, so that the line-ahead became the standard sailing tactical formation, and the capital ship became known as the ship of the line. The difficulties of achieving any near perfect alignment in a naval engagement caused naval tactics to be very conservative in this period, and thus the battles were decided largely by the volume of their fire rather than by any tactical ingenuity. But at least the ship of the line drove the armed merchantman from the battle line during the seventeenth century and called forth professional naval officers to lead in battle” (REYNOLDS, 1976, p.138).

<sup>9</sup> Excerto original: “At sea, it (1) assures that our own goods and services are safe and (2) that an enemy’s are not. From the sea, it (3) guarantees safe delivery of goods and services ashore, and (4) prevents delivery ashore by an enemy navy” (HUGHES, 2000, p.9, grifo do autor).

menores como corvetas e fragatas levavam mensagens e passavam sinais, as últimas, também serviam para conduzir uma navegação segura contra piratas e corsários. Mas o elemento chave na condução dos embates eram os navios de linha<sup>10</sup> (DICKIE et al., 2009).

Não obstante, a superioridade naval em termos de formação de marinhas e empregos de tecnologia disponíveis à época não se revelaram como os únicos fatores determinantes no combate e os britânicos puderam experimentar esta questão na prática ao longo da Guerra de Independência Norte – Americana (1775 – 1783). Ademais de aparentemente subestimarem a natureza da guerra<sup>11</sup> na qual estavam inseridos inicialmente, questões como a dificuldade de recrutamento e a necessidade de contratação de regimentos alemães se somaram a outras eminentemente logísticas, impingindo obstáculos aos britânicos na condução do combate, tais como: dificuldades em estabelecer um bloqueio efetivo às colônias devido ao suporte francês em principal, desgastes em guerras anteriores, levando à ausência de reservas de prontidão para a condução de cerca de 30 mil soldados à América, bem como as dificuldades no envio de abastecimento às tropas (DUARTE, 2013).

Guardadas as devidas proporções e peculiaridades entre as batalhas empreendidas, a questão logística emerge novamente como um dos determinantes tanto para os britânicos na Guerra de Independência Norte-Americana quanto foi para Marco Antônio na Batalha de Ácio previamente apresentada. Desde esta associação, é possível identificar uma das principais discussões que ainda toma lugar quando se estuda a guerra: até que ponto a superioridade tecnológica e de contingentes se faz determinante na vitória de batalhas e guerras. Este ponto rememora a natureza humana e conseqüentemente inexata da guerra, característica que por vezes fica escamoteada em meio à consideração das demais facetas de sua condução.

Desta forma, para compreender como se dá a alocação de recursos de forma estratégica a fim de garantir a paz, ou nos casos apresentados, garantir a vitória como

---

<sup>10</sup> Os navios de linha constituíram um passo importante no incremento de poder de fogo para os navios de guerra. Eram navios de guerra fortemente armados, contando com dois a três decks de armas, com o objetivo de carregar o maior número de armas possível para resistir ao inimigo, constituindo um avanço no processo de tornar os navios de guerra mais e mais pesados (DICKIE et al., 2009).

<sup>11</sup> No caso da Guerra de Independência Norte-Americana, é possível considerar que se trate de uma guerra ilimitada, ou seja, por conta dos objetivos dos norte-americanos em expulsar os britânicos de forma definitiva a fim de subsistir de forma politicamente autônoma, estes empregaram todos os meios disponíveis no combate, sem dar margens para que fossem desenvolvidos mecanismos de negociação fora do campo de batalha (DUARTE, 2013; CLAUSEWITZ, 2006).

objetivo final, se faz necessário considerar a guerra para além das variáveis materiais (ex.: tecnologia), considerando-a também como um exercício humano com variáveis não materiais (ex.: pessoas e como se relacionam de forma estratégica com os objetivos em questão) (O'HANLON, 2009; BIDDLE, 2006; CLAUSEWITZ, 2006). Compreender o combate marítimo não foge a esta lógica; e a emergência de figuras com uma visão estratégica não convencional, como o caso de Nelson, constitui uma ocorrência que escapa à visão meramente material, trazendo à consideração a questão do comando:

[...] o poder marítimo é um componente vital do Estado-nação, e apesar dos avanços na tecnologia futuros comandantes podem aprender uma miríade de lições sobre a natureza da arte de suas carreiras de líderes tal como Nelson. Como concluiu uma publicação de Doutrina de 1995 da Marinha dos EUA: "Comando e controle efetivos habitam no entendimento compartilhado de comandantes individuais, um entendimento que por si mesmo é baseado na Doutrina, trabalho em equipe e confiança. Não há melhor exemplo desta relação que o encontrado no Almirante da Marinha Real Horatio Nelson"<sup>12</sup> (PALMER, 2005, p. 17-18, tradução nossa)

Inexoravelmente, os avanços prosseguiram no âmbito material e na própria condução do combate marítimo. Apesar da derrota que concedeu às treze colônias sua independência, o poderio marítimo britânico refletido em sua superioridade naval em relação à principal rival, França, era destacável. Cumpre apontar que em termos de teóricos, apesar de alguns desgastes, a Grã-Bretanha arcava com seu papel no âmbito de controle dos mares. Longe de impingir a aniquilação dos inimigos ou o controle geral permanente - posto que tal como na guerra terrestre, os resultados da guerra no mar não são definitivos (CORBETT, 1988) – o que conferiu à Grã-Bretanha a concretização de sua superioridade nos mares após a batalha de Trafalgar (1805) durante o período Napoleônico foi a construção de capacidades sólidas, baseadas em comando, estrutura e estratégia de combate bem sucedida. Tal questão, podendo ser interpretada como cultura, se relaciona fortemente com o *modus operandi* com o qual

---

<sup>12</sup> Excerto original: "Nevertheless, sea power is a vital component of the nation- state, and despite incredible advances in technology future commanders can learn myriad lessons about the nature of their art from the careers of leaders such as Nelson. As a 1995 U.S. Navy doctrinal publication concluded: Effective command and control relies on the shared understanding of separated commanders, an understanding that itself is based on doctrine, teamwork, and trust. No better example of this relationship is found than the Royal Navy's Admiral Horatio Nelson" (PALMER, 2005, p. 17-18).

este Estado agregou as operações conjuntas e as bases institucionais que fundaram o processo de *jointery*, a ser mais bem discutido posteriormente.

A ascensão de Nelson foi um processo construído ao longo de várias batalhas, especialmente a batalha do Cabo de São Vicente ocorrida durante o período da Revolução Francesa (1797), na qual o Almirante Jervis também exerceu importante papel no manejo da vitória - mesmo ante a superioridade espanhola em termos de contingentes e poder de fogo do navio de linha: enquanto os britânicos contavam com 15 navios e um total de 1232 armas, os espanhóis contavam com 27 navios e um total de 2286 armas, ademais de seu navio de linha, o *Santisima Trinidad*, conter quatro decks de armas (enquanto os demais continham de dois a três decks apenas) (STEVENS, 1920; DICKIE et al., 2009; BENNETT, 2013).

Outras derrotas impingidas aos franceses devido a não compreensão da “desconcentração” da marinha britânica na salvaguarda de territórios, fazendo-os primar pelo que Reynolds (1976) intitulou de “Doutrina anfíbia”, revelaram que o comando dos mares, bem como a compreensão das peculiaridades do combate marítimo são primordiais e anteriores à aplicação de grandes operações terrestres como as que planejava Bonaparte (REYNOLDS, 1976). A derrota de vice-almirante francês Brueys na batalha do Nilo (1798) para as frotas de Nelson “não foi apenas uma luta entre dois homens, duas frotas, duas marinhas e dois Estados-nação, mas também [. . .] um embate entre duas filosofias muito diferentes de comando no mar” (PALMER, 2005, p.12, tradução nossa)<sup>13</sup>. Adicionalmente, há o elemento humano e pessoal: segundo Palmer (2005), o único comandante em toda história da guerra naval que lutava e venciam batalhas a esmo foi Horatio Nelson, com base em seu gênio para comando além da média e subordinados confiáveis, os quais eram profissionais com vinte anos de serviço e uma década de experiência em guerras. No entanto, a que foi considerada a “vitória final”<sup>14</sup> de Nelson, foi a já mencionada Batalha de Trafalgar (1805).

---

<sup>13</sup> Excerto original: “The contest between Nelson and Brueys was not only a struggle between two men, two fleets, two navies, and two nation-states, but also, and most important for this book, a clash between two very different philosophies of command at sea” (PALMER, 2005, p.12).

<sup>14</sup> Conforme mencionado anteriormente, cabe rememorar que o termo “vitória final” foi empregado meramente de forma enfática, visando destacar o desfecho de uma série de batalhas empreendidas entre Inglaterra e França, mas não indica uma situação em definitivo. Mesmo a vitória de Trafalgar constituindo possivelmente, em termos navais, na perda decisiva para França e Espanha, a guerra contra Napoleão Bonaparte seguiu por mais nove anos (PALMER, 2005).

Mantida a tática de descentralização do comando e controle e confiando uma grande responsabilidade a Collingwood: a condução de uma divisão que iria atacar, juntamente com a de Nelson, de forma oblíqua a linha dos aliados franceses e espanhóis. De Villeneuve imaginava que o ataque britânico não seria convencional e alertou a seus subordinados que este viria em divisões, no entanto, falhou ao considerar que haveria uma concentração apenas na parte traseira para o rompimento de sua linha, não provendo uma resolução adequada à tática de Nelson. De fato, a concentração à parte traseira não se tratava de uma estratégia nova, tanto que foi deduzida por De Villeneuve. A originalidade da estratégia de Nelson habitou ao lidar na contenção do centro e da frente, contando com velocidade de abordagem com as velas dos navios soltas e a disposição de sua frota em colunas conforme mencionado. De Villeneuve saiu de Cadíz e avançou para o mar, onde não teria escapatória. Nelson se aproximou próximo à entrada do estreito de Gibraltar, fora do cabo de Trafalgar, formando duas colunas (uma sob seu mando e outra sob o mando de Collingwood) que contavam com 27 navios ao todo, a fim de executar seu plano de ataque, o qual resultou em 33 baixas (de navios) para o lado franco-espanhol (PALMER, 2005; STEVENS, 1920; REYNOLDS, 1976).

O último sacrifício pessoal de Nelson a bordo do navio *Victory* foi simbólico, pois provou as virtudes da descentralização em termos de comando de forma aplicada. Mesmo mortalmente ferido, Nelson colocou sua estratégia bem como o próprio *Victory* em seu curso final, tornando sua presença física em algo secundário vis-à-vis a seu espírito, o qual não foi o único legado após o “dia de Trafalgar” (PALMER, 2005). Em termos materiais, quase todas as “recompensas de guerra” britânicas foram perdidas em uma tempestade que se aproximou na mesma noite, no entanto Trafalgar, além de consolidar a hegemonia britânica, destituiu a França como potência naval a despeito das tentativas de Napoleão em reconstituir a marinha francesa (1807 – 1812) por meio da construção de navios em larga escala – não havia marinheiros suficientes e os navios, construídos muito rapidamente por vezes estragavam antes de serem lançados ao mar (DICKIE et al., 2009).

A dinâmica da evolução dos navios seguiu mesmo com o apogeu da era da vela e dos navios de linha, em tentativas de aprimoramento em termos de propulsão, com a construção dos navios à vapor - os quais não foram utilizados em guerras devido a suas limitações logísticas – e, posteriormente, a gradual introdução do ferro

na construção dos navios a fim de reforçar seus cascos, ademais da incorporação de torpedeiros (DICKIE et al., 2009; PALMER, 2005). Em paralelo, mais lições e evoluções eram observadas no combate marítimo em termos de emprego de meios e comando, tecendo as facetas da era moderna. Neste sentido, ao final do século XIX e início do século XX, basicamente três guerras promoveram alterações de percepção, bem como a progressão para a “era do vapor”: a Guerra Sino-Japonesa (1894 – 1895) e a Guerra Hispano-Americana (1898) como prenúncios de uma alteração no balanço de poder o qual, até então, tinha a Europa como centro de gravidade; e a Guerra Russo-Japonesa (1904 – 1905), que trazia à baila a busca por controle.

A Guerra Sino-Japonesa (1894 – 1895) constituiu em uma espécie de ponto de inflexão, em que os olhos do mundo se voltaram à porção asiática – a qual, conforme se discutiu antes, não fez parte do pioneirismo marítimo – visto que não se sabia o que esperar de uma derrota chinesa nas mãos de outro Estado asiático (WILLMOTT, 2009). Este prenúncio do movimento japonês em busca da expansão delineou tanto as condições para a Guerra Russo-Japonesa quanto o processo de ascensão do poder marítimo do país.

Quanto à guerra hispano-americana (1898), apesar de não se tratar de uma sequência de embates entre potências navais – visto que o poderio marítimo espanhol assistiu a uma sensível derrocada após a batalha de Trafalgar e os Estados Unidos ainda não constituíam o que se pode denominar como potência naval – constituiu em um ponto de inflexão para os Estados Unidos. Não constituiu um embate naval com empreendimento de táticas de combate por excelência, assim como os que foram mencionados sucintamente, mas o controle do mar e conseqüentemente dos domínios ultramar eram cruciais, fazendo com que o embate tivesse desdobramentos materializados politicamente: a derrota espanhola e a subtração de seus domínios – no caso, Cuba – a anexação de Guam e Porto Rico aos Estados Unidos, o pagamento de 20 milhões de libras pelas Filipinas e a anexação do Havaí (WILLMOTT, 2009). No entanto, a vitória americana se deu de forma desordenada principalmente no sentido institucional, sendo considerada como evento catastrófico, porém pedagógico, conduzindo a uma série de reformas institucionais no âmbito da defesa norte-americana. Conforme Jablonsky (2010), a guerra com a Espanha demonstrou de forma dramática que o sistema americano não estava aparelhado a mobilizar, treinar

e implantar forças de forma efetiva em combate, quanto mais prover soldados com suprimentos adequados, refletindo a desorganização do Departamento de Guerra e a situação que o secretário à época, Henry Stimson, denominou como “a confusão absurda”. Outras situações organizacionais denominadas por Stimson de “*vast inertia of the somnolent inbreeding*” compunham problemáticas endógenas marcadas pela dispersão de responsabilidade e prestação de contas, bem como desintegração de autoridade (JABLONSKY, 2010, p. 9), caracterizando o prenúncio dos desafios ao comando unificado e à estrutura política da defesa norte-americana.

Quanto à última guerra que delineou a tônica da passagem do século XIX para o século XX, a Guerra Russo-Japonesa (1904 – 1905), em termos navais, não foi este o embate que lançou as bases para a Primeira Guerra Mundial, no entanto foi palco da disputa por controle de uma região que já tinha atraído a atenção do mundo à ocasião da primeira Guerra Sino-Japonesa, se concretizando como epicentro de instabilidades após a anexação das Filipinas aos Estados Unidos após a Guerra Hispano-Americana (WILLMOTT, 2009; STEVENS, 1920).

Enquanto para Willmott (2009), tal guerra se tratava de uma disputa por controle e influência na parte russa e controle e detenção de matérias-primas na parte japonesa, segundo Corbett (1988), tratou-se de uma guerra preventiva para o Japão, uma vez que o objetivo deste era prevenir que a Coréia fosse absorvida pela Rússia e, para tanto, a única maneira efetiva seria a tomada da Coréia - antes da conclusão da ferrovia transiberiana, a qual possibilitaria uma realocação de contingentes e suprimentos russos no continente de forma mais rápida (STEVENS, 1920) . Entretanto, apesar de não ter sido o prenúncio para a Primeira Guerra Mundial, talvez seja possível compreender a Guerra Russo-Japonesa como o delinear de tendências que se mantiveram na Guerra Fria. A emergência do Japão como potência marítima, apesar de ser alarmante para o Ocidente – em principal para Grã-Bretanha e Estados Unidos – era preferível uma supremacia Japonesa à Russa, levando a duas situações:

- a) uma aliança formal entre Grã-Bretanha e Japão (1902) para intervenção em caso de um terceiro – França ou Alemanha - se colocar como inimigo japonês durante eventual conflito com a Rússia;
- b) “portas abertas” para os Estados Unidos na China, Manchúria e Coréia em uma espécie de acordo informal antirrusso com o posicionamento de navios de guerra americanos nos portos



japoneses e no porto britânico em Hong Kong (REYNOLDS, 1976). O início da guerra se deu quando o Japão mandou um torpedo em 08 de fevereiro de 1904 a Porto Arthur e um dos esquadrões de cruzadores destruiu dois cruzadores russos em Inchon (Chemulpo, na península coreana) (REYNOLDS, 1976).

Sob o ponto de vista estratégico e dos meios disponíveis para emprego, a Rússia se encontrava em desvantagem: entre as comunicações russas, havia dois portos, o controle destes asseguraria ao Japão a transferência de suporte a Manchúria; a principal frota russa ficava no báltico: deslocá-las pelas saídas do Mar Negro – estreitos de Jutlândia e Dardanelos - seria impossível, pois ambas eram controladas pela marinha britânica. Para acrescentar, o atalho possível entre Kronstadt e o extremo leste, a Passagem Nordeste, foi fechada em 1902 pelo governo czarista, alegando possível competição com a ferrovia transiberiana; a própria questão numérica, visto que a principal força naval russa consistia em 7 navios de batalha e 3 cruzadores blindados num total de 100 armas contra 124 do Japão (REYNOLDS, 1976; STEVENS, 1920). Estes fatores se refletiram de forma mais expressiva na Batalha de Tsushima, ao final de Maio de 1905, tida como uma das maiores batalhas navais na história juntamente com Trafalgar, Jutlândia, Midway, Mar Filipino e do Golfo de Leyte (WILLMOTT, 2009).

De fato, batalhas não se resumem apenas a números, entretanto o desespero russo em salvar Porto Arthur, levando-os a despachar sua frota no báltico a 18 mil milhas de distância, contratar uma companhia alemã de navio a vapor para prover combustível na rota devido à carência de marinha mercante e carvão na passagem pela África, a passagem de parte da frota pelo Canal de Suez e a condução da “Segunda Esquadra do Pacífico” pelo almirante Rozhestvensky constituíram em esforços que não puderam conter as ofensivas japonesas e a tomada de Porto Arthur. Rozhestvensky teve de mudar seu curso para Vladivostok através do estreito de Tsushima, palco de uma verdadeira aniquilação da qual apenas um cruzador e dois contratorpedeiros sobreviveram. Tal vitória do almirante Togo serviu como grande inspiração para os almirantes japoneses à Segunda Guerra Mundial e, para o período imediatamente subsequente, o legado da supremacia dos armamentos pesados e da

velocidade, refletidos nos encouraçados de 1906 e cruzadores de batalha de 1908 (REYNOLDS, 1976; WILLMOTT, 2009; TILL, 2006).

As querelas para incorporação do vapor, do ferro e do aço nas embarcações aos poucos foram sendo vencidas e os efeitos da revolução industrial ganhavam maiores demarcações no âmbito do combate marítimo, conferindo às marinhas, à época da Primeira Guerra, um novo padrão que compreendia mudanças na composição, tática, estratégia e operações: os navios de guerra eram movidos à vapor e construídos com aço, encurtando o tempo de viagem e a dependência do vento, mas demandando por mais carvoarias; os encouraçados eram tripulados com carregadores de culatra de rifles de longo alcance, enquanto os navios de guerra menores monitoravam e escoltavam as frotas. Ao passo que tais mudanças no porte dos navios e aumento do poder de fogo encareceram sua produção, reduzindo o tamanho das frotas, bem como a estratégia de emprego dos meios, visto que uma força inimiga à vista passou de ameaça potencial para ameaça imediata – a própria incorporação de torpedeiros e contratorpedeiros também favoreceu esta visão. Outro ponto a acrescentar seria relativo às comunicações, com a incorporação do telégrafo convencional – já usado desde o século XIX – e sem fio, alterando sensivelmente a questão da centralização de comando bem como da interceptação de informações (PALMER, 2005).

Apesar de todo este aparato incremental no combate marítimo, um ponto que emergirá de forma preponderante do século XX em diante, determinando os rumos do pensar sobre o poder marítimo, será a inevitabilidade de combinar modalidades de combate (ou de forças) ante as ameaças que se posicionavam a era da guerra total<sup>15</sup>, recuperando na prática princípios enunciados por Corbett (1988, p. 16, tradução nossa):

Por estratégia marítima compreendemos os princípios os quais regem uma guerra na qual o mar é um fator substancial. A estratégia naval é, pois, aquela parte a qual determina os movimentos de uma frota quando a estratégia marítima determinou que parte da frota deve participar em relação à ação das forças terrestres; para isto há pouca necessidade de se dizer que é quase

---

<sup>15</sup> Conceito que emergiu para designar os esforços relativos aos períodos das Guerras Mundiais, os quais estavam todos direcionados à geração de poder destrutivo para a tecnologia bélica e consequente incapacitação do inimigo. Conforme Reynolds (1976), tratou-se de uma era de nacionalismo exacerbado, tecnologia armamentista levada ao extremo e o período trágico de transição entre tensões estabilizadas na égide da Pax britânica para a Pax Americana.

impossível que uma guerra possa ser decidida pela ação naval sozinha. Sem ajuda, a pressão naval só pode operar por um processo de exaustão [...]”<sup>16</sup>.

A Alemanha, como uma potência continental à priori, detectou no mar a oportunidade de exaurir os inimigos a fim de assegurar seus objetivos terrestres, empreendendo, na Primeira Guerra, um enfrentamento direto com a Grã-Bretanha em 1916 (Batalha da Jutlândia) e a campanha de *U-boats* entre 1917-1918 (PALMER, 2005). Mas a referida tendência vai ganhar mais expressão nos empregos aeronavais da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) em diante.

A componente naval da Primeira Guerra (1914-1918) surgiu em agosto de 1914, quando o contratorpedeiro HMS *Lance*, em patrulha no estuário do Tamisa detectou um navio alemão deixando minas e abriu fogo, afundando-o. Entretanto uma das minas destruiu o cruzador *Amphion* no dia seguinte (DICKIE et al., 2009). Isto propulsionou a uma disputa direta com a Alemanha, Estado o qual, segundo Till (2009), já possuía uma tendência a desenvolver hostilidades com base na geografia – tanto Grã-Bretanha quanto Alemanha sentiam a necessidade de controlarem o Mar do Norte para prevenir ataques ao comércio e ao seus próprios territórios, rememorando as considerações mencionadas anteriormente com base em Hughes (2000) quanto aos objetivos das marinhas. Apesar de batalhas de menor proporção ao período, inclusive a Batalha de Dogger Bank (1915), o primeiro enfrentamento direto de cruzadores britânicos e alemães, a principal batalha naval travada durante a Primeira Guerra foi a Batalha da Jutlândia (1916) (DICKIE et al., 2009).

Várias são as peculiaridades da referida batalha: seus resultados pouco conclusivos acerca de qual foi lado vencedor – dadas as consideráveis baixas para ambos os lados – querelas envolvendo o controle excessivamente centralizado, bem como duas formas de atuação diferentes e simultâneas no lado britânico (Beatty e Jellicoe); a ligeira distância da costa e o objetivo de alterar eventos em curso na terra – o de evitar que os suprimentos chegassem aos portos alemães; o emprego de meios diversificados que impediram o bloqueio próximo – minas, submarinos, aeronaves e

---

<sup>16</sup> Excerto original: “By maritime strategy we mean the principles which govern a war in which the sea is a substantial factor. Naval strategy is but that part of it which determines the movements of the fleet when maritime strategy has determined what part the fleet must play in relation to the action of the land forces; for it scarcely needs saying that it is almost impossible that a war can be decided by naval action alone. Unaided, naval pressure can only work by a process of exhaustion [...]” (CORBETT, 1988, p.16)

canhões costeiros de longa distância; e a própria surpresa de quais seriam os resultados de uma batalha moderna, envolvendo frotas praticamente equivalentes (a britânica com superioridade numérica e a alemã com superioridade qualitativa), navios mais velozes, com maior poder de fogo e alcance dados os armamentos ligeiramente próximos aos empregados contemporaneamente (STEVENS, 1920; PALMER, 2005; DICKIE et al., 2009; HOUGH, 2013). A questão da comunicação sem fio não atuou apenas como uma bênção neste período, mas também como uma maldição, dadas as atividades de interceptações de informações. Especificamente, a dificuldade britânica em implementar a transmissão de comandos por meio desta tecnologia rendeu erros na formação inicial de batalha e, conseqüentemente, dificuldades na manutenção da prontidão também derivadas da concentração e da centralização excessivas conforme elucida Palmer (2005).

A batalha teve início no dia 31 de maio de 1916, como o único embate marítimo em larga escala da Primeira Guerra, na qual cada força de cruzadores de batalha tentava atrair o oponente para suas linhas de encouraçados. Do lado britânico, a composição da esquadra do vice-almirante Beatty era composta por seis cruzadores de batalha, quatro novos encouraçados, quatorze cruzadores leves, vinte e sete contratorpedeiros e dois porta-hidroaviões, enquanto a frota principal, a mando de Jellicoe, contava com vinte e quatro encouraçados, três cruzadores de batalha, oito cruzadores blindados, doze cruzadores leves, cinquenta e um contratorpedeiros e um lança minas. Do lado alemão, o vice-almirante von Hipper tinha cinco cruzadores de batalha, cinco cruzadores leves e trinta contratorpedeiros, enquanto Scheer contava com dezesseis contratorpedeiros, seis pré-couraçados, seis cruzadores leves e trinta e um contratorpedeiros. Apesar da superioridade numérica britânica, a superioridade da artilharia alemã e a resistência de seus navios um pouco mais simples constituíram em pontos altos da batalha, frustrando o que a Grã-Bretanha julgava que seria uma grande vitória (REYNOLDS, 1976; DICKIE et al., 2009).

A partir desta batalha se ilustra um princípio passível de ser analisado com o emprego das operações conjuntas *a posteriori*: a tática como preponderante em relação à mera disponibilidade material, o que gerou uma batalha sem vencedor definido, uma vez que em número de baixas e estratégia empregada, a vitória seria alemã, mas, ao passo que o controle do mar do Norte seguiu com os britânicos (REYNOLDS, 1976), o que foi possível delimitar é que a partir deste episódio e com o

avançar da I Guerra, a principal lição aprendida pelos britânicos se refletiu em reforços antissubmarinos dada a campanha alemã com os U-Boats, ademais de um melhor *timing* para a implementação de tecnologias. Conforme Till (2009, p. 133, tradução nossa), “em Jutlândia, a combinação de antenas perdidas, vibração, armas e fumaça em funil, escrita deficiente de mensagem e visibilidade ruim enfraqueceram a eficiência do sinal exatamente no momento em que a cultura da força se centrou neste”<sup>17</sup>. Isto reforça pontos apontados por teóricos de abordagens organizacionais quanto à incerteza que permeia a aplicação de inovações em período de guerras, o que não necessariamente deva desincentivar esta atividade, mas, conforme o Reino Unido revelou em termos organizacionais posteriormente, deve-se instituir melhores bases para tanto.

Após esta batalha e as finalizações da I Guerra, o principal legado que se pôde observar em termos de alterações no poderio marítimo foi a queda da supremacia britânica, com posteriores iniciativas para redução de gastos e a emergência dos Estados Unidos, agora como potência marítima constituída (WILLMOTT, 2009b), além do estabelecimento dos submarinos como principal elemento do poder naval (BENBOW, 2008). Outra batalha que sinalizou a queda da supremacia britânica e especialmente como a comunicação e o alinhamento de estratégias é premente em operações conjuntas foi a Batalha de Galípoli, a ser mais bem discutida no capítulo de estudo de caso.

O período entre guerras ressaltou a importância dos porta-aviões e dos próprios aviões como tecnologias a serem desenvolvidas e empregadas para aumento de eficiência, demandando esforços em termos de tática e Doutrina (PALMER, 2005). Já quanto à II Guerra, é possível adiantar que a multidimensionalidade adquirida por esta pavimentou o caminho para as operações conjuntas sob a vanguarda dos Estados Unidos. Conforme Willmott (2009b)

A Marinha dos EUA adentrou seu legado no curso desta guerra, e ela o fez de forma que a guerra no mar se tornou quadridimensional em termos de operações aeronavais, operações submarinas, operações de apoio às frotas e formações de escolta e operações anfíbias. É a melhor parte de trezentos anos de batalhas no mar que eram unidimensionais, com navios de guerra construídos em torno de suas armas e batalhas travadas em curta distância. Minas, torpedos, o submarino e a aeronave foram desenvolvidos e adotados pelas marinhas antes da Primeira Guerra Mundial, mas “máquinas voadoras

---

<sup>17</sup> Excerto original: “[...] At Jutland, a combination of lost aerals, vibration, gun and funnel smoke, defective message writing and poor visibility undermined signal efficiency at the very time that service culture centred on it” (TILL, 2009, p.133).

mais pesadas que o ar”estavam na infância naquela guerra e com limitada capacidade e efetividade, enquanto havia limitado escopo para as operações anfíbias nos principais teatros de operação. A Segunda Guerra Mundial assistiu à aeronave naval e a opção anfíbia amadurecerem, e a Marinha dos EUA estava na vanguarda destes desenvolvimentos assim como em outras questões como os radares e o rádio [...]. Na Segunda Guerra Mundial, os EUA assumiram um status genuinamente global, uma habilidade de alcançar o mundo de forma que havia sido negada até agora, e os EUA ganharam esta posição precisamente quanto Reino Unido e França, a respeito de suas possessões pelo mundo, foram confrontados com a realidade que presença global não era o mesmo que poder global (WILLMOTT, 2009b, p. 93–94, tradução nossa)<sup>18</sup>.

O caminho para a introdução das inovações militares, de um novo paradigma para a evolução tecnológica a partir da Revolução dos Assuntos Militares (RAM) e para a instituição das operações conjuntas calcadas no princípio de se atingir maior grau de interoperabilidade se desenhou a partir daí. Como outros pontos a serem destacados, as mudanças na frota de guerra britânica em prol de adaptações para conter os U-Boats alemães foram expressivas, demonstrando o aprendizado, ademais da formação adotada pelos britânicos ante o agregar das aeronaves: nova formação tática incluindo “encouraçados, transportadores, cruzadores e contratorpedeiro em uma única formação circular para apoio mútuo antiaéreo” (REYNOLDS, 1976, p. 567). Os impactos dos ataques alemães na ilha de Malta, combinados com o apoio italiano, não foram capazes de frustrar a defensiva britânica, cuja marinha contra- atacou os italianos no mediterrâneo forçando os alemães a um resgate (REYNOLDS, 1976). Isto reforça as acepções de Palmer quanto ao papel cumprido pelo poder naval na mais destrutiva das guerras em termos de acréscimo de letalidade:

A Segunda Guerra Mundial foi o maior e mais destrutivo conflito na história da humanidade; uma guerra travada em terra, ar e mar. Forças terrestres e

---

<sup>18</sup> Excerto original: “[...] The U.S. Navy entered into its inheritance in the course of this war, and it did so as the war at sea became four-dimensional in terms of naval air operations, submarine operations, operations on the part of fleet and escort formations and amphibious operations. For the better part of three hundred years battle at sea had been one-dimensional, with warships built around their guns and battles fought at short range. Mines, torpedoes, the submarine and aircraft had been developed and adopted by navies before First World War, but heavier-than-air flying machines in that war had been in their infancy and of limited capability and effectiveness, while there was little scope for amphibious operations in the main theaters of operation. The Second World War saw the naval aircraft and the amphibious option come of age, and the U.S. navy was at the forefront of these developments just as it was in such matters as radars and radio [...]. In the Second World War the United States assumed genuine global status, an ability to reach around the world in a manner that had been denied hitherto, and the United States gained this position at the very time when Britain and France, despite possessions across the world, were confronted with the reality that global presence was not the same as global power” (WILLMOTT, 2009b, p. 92-93).

aéreas dominaram o conflito no teatro Europeu, mas as Marinhas Aliadas desempenharam um papel crucial. Sem a vitória na batalha do Atlântico, nunca haveria um segundo *front* na Europa. Se os Aliados tivessem falhado no mar, o impacto sobre o *front* russo teria sido enorme. As consequências de uma vitória alemã, uma retirada negociada, ou mesmo triunfo soviético em que o Exército Vermelho “liberasse” toda a Europa continental seriam incalculáveis. As campanhas no Norte da África, no Oriente Médio, no Sul e no Sudeste Asiático dependeram igualmente das forças navais. E a campanha no teatro do Pacífico foi amplamente um esforço naval (PALMER, 2005, p. 259, tradução nossa)<sup>19</sup>.

Outros pontos destacáveis, especialmente no que veio *a posteriori* como o legado tecnológico da referida guerra, foi o emprego da comunicação via rádio na guerra descentralizada que ocorria no Pacífico sob coordenação dos EUA. Em contraponto, a guerra altamente centralizada travada pela Alemanha no teatro europeu, contando com os U-boats e a comunicação em ondas curtas ampliaram o papel da interceptação de informações como parte basilar para o traçar de estratégias antecipatórias por parte dos Aliados, a despeito da premissa militar da prerrogativa de interceptação de mensagens (PALMER, 2005).

Para além destas tecnologias mais pronunciadas no período da II Guerra Mundial, o que entrou para as páginas da história como precursor de novos paradigmas foi o uso da bomba atômica por parte dos EUA contra o Japão, ademais da ascensão do poder aéreo, não apenas trazendo à luz o considerável salto em questão de letalidade dos armamentos empregados em guerra, mas também a possibilidade de uma guerra que poderia dizimar a humanidade no caso do emprego das armas nucleares por potências que vieram a produzi-las posteriormente, influenciando tanto o condomínio bipolar que se materializou com a vinda da Guerra Fria, quanto os debates sobre proliferação de armas nucleares e segurança internacional que ocuparam a agenda das Relações Internacionais.

Porém, em termos de Operações Conjuntas, enquanto Galípoli, da I Guerra Mundial, entrou para o rol de lições a serem aprendidas devido à falha de condução,

---

<sup>19</sup> Excerto original: “The Second World War was the largest and most destructive conflict in the history of humankind, a war fought on land, in the air, and at sea. Ground and air forces dominated the conflict in the European theater, but the Allied navies played a crucial role. Without victory in the battle of the Atlantic, there never would have been a second front in Europe. Had the Allies failed at sea, the impact along the Russian front would have been enormous. The consequences of a German victory, a negotiated draw, or even a Soviet triumph in which the Red Army “liberated” all of continental Europe are incalculable. The campaigns in North Africa, the Middle East, and South and Southeast Asia likewise depended heavily on naval forces. And the campaign in the Pacific theater was largely a naval struggle” (PALMER, 2005, p. 259).

a Operação Overlord, que compreendeu um assalto anfíbio ocorrido na Normandia no dia 06 de junho de 1944 – mais conhecido como “Dia-D” - correspondeu a uma operação cujos efeitos e contextos deveriam ser estudados para que lições também pudessem ser extraídas do sucesso. Tal operação inclusive faz parte do currículo de estudos em cursos oferecidos na Academia de Defesa do Reino Unido, cuja discussão poderá ser observada em maior detalhamento no estudo de caso. Tratou-se de uma operação conjunta e combinada de relativa complexidade, porém, ao surpreender os alemães, tomando o porto de Cherbourg ao final do mês dada a ponte permanente que os aliados conseguiram materializar, a operação se fez bem-sucedida, constituindo-se no maior assalto dos tempos modernos. A Operação contou com mais de cento e setenta e cinco mil homens em terra e estava coberta pela Força Aérea Aliada no Reino Unido, uma frota Anglo-americana-francesa sob comando do Almirante Sir Bertram Ramsay, incluindo seis encouraçados, quinze cruzadores, um monitor, muitos contratorpedeiros e lançadores de foguetes para apoio de fogo, e, por fim, a Força Expedicionária Aliada comandada pelo General Dwight Eisenhower, coordenando operações de desembarque realizadas a partir do navio de comando anfíbio *Ancon* (REYNOLDS, 1976).

Neste sentido, além de trazer contribuições para estudos posteriores sobre planejamento e composição de forças para operações conjuntas e combinadas, as lições das Guerras Mundiais e o agregar da tecnologia trouxeram pontos de inflexão acerca do poder naval e do papel das marinhas.

Os EUA embarcaram na RAM, conforme mencionado, e desenvolveram considerável capacidade militar, de forma que Tangredi (2001) assume que a Marinha americana é a única com alcance global e, em conjunto com a capacidade de comando aéreo americano, também é a única com a prerrogativa de “pensar para além do mar”, porém tal fato afeta a dinâmica identidade da força *versus* aplicação das operações conjuntas, conferindo desafios para o Departamento de Defesa (*Department of Defence – DoD*). Enquanto a leitura de Till quanto ao poder naval e seus desdobramentos no século XXI foge à lógica da preponderância tecnológica, questionando-a e reforçando o papel das Marinhas e do poder naval:

A tecnologia transformativa pode ser mal manuseada de muitas maneiras. Uma é focar exclusivamente no uso que as Marinhas põem fazer da nova tecnologia emocionante em vez dos impactos que elas precisam ter. A



estratégia precisa se centrar em objetivos, e o que é necessário para atingi-los em vez de aquisição e exploração da tecnologia mais recente simplesmente porque ela está disponível. A estratégia deve ser baseada em impactos e não em capacidade tecnológica. A atual obsessão com 'guerra centrada em redes' em vez de 'capacidades centradas em redes' é um exemplo clássico de tal pensamento perigoso. Outro perigo bastante comum é a abordagem de estratégia conduzida por aquisição. Tecnologia é apenas o meio para um fim e reflexão estratégica constante é necessária para nos ajudar a lembrar deste fato concreto. Atingir o equilíbrio entre estratégia e tecnologia de forma correta continuará a ser um dos determinantes mais importantes do poderio naval do século XXI (TILL, 2009, p. 357, tradução nossa)<sup>20</sup>.

Till (2009) ressalta não apenas a contínua importância do pensamento estratégico como uma vertente a ser protegida da panaceia do emprego tecnológico, mas especialmente que este papel de reflexão entre estratégia e tecnologia deve ser uma pauta do pensamento naval, uma vez que a segurança marítima e dos litorais segue como uma preocupação a despeito das Grandes Guerras terem encontrado seu fim. Ademais, tentando resgatar a lógica de apreço pelas experiências, as quais também se perdem nos períodos de paz, Till (2009) demonstra um apelo para que a tecnologia que tanto se busca avançar não saia do âmbito de meio para atingir fins, se centrando na capacidade de produção de impactos.

É exatamente tal capacidade que se perde no âmbito das operações conjuntas segundo Beaumont (1993), gerando intermitências. O pós- II Guerra não foi diferente, já que conforme o autor, a capacidade de conduzir operações antissubmarinas, anfíbias, transporte em guerra, operações aéreas e apoio aéreo praticamente desapareceram em meados de 1946, reaparecendo após a Guerra do Golfo na década de 1990 e ganhando as proporções atuais a partir de aprofundamento de discussões.

Neste contexto, levando em consideração as discussões apresentadas contemplando a evolução do poder naval, do combate marítimo, do emprego de força

---

<sup>20</sup> Excerto original: "Transformational technology can be mishandled in many ways. One is to focus exclusively on the use navies can make of exciting new technology rather than on the effects they need to have. Strategy needs to centre on objectives, and what is necessary to achieve them rather than on acquiring and exploiting the latest technology simply because it is available. Strategy should be based on effects not technological capability. The current obsession with 'network- centric warfare' rather than 'network enabled capabilities' is a classic example of such dangerous thinking. Another all-too-common danger is the procurement-led approach to strategy. Technology *is* only a means to an end, and constant strategic reflection is needed to help remind us of that enduring fact. Getting the balance between strategy and technology right will continue to be one of the most important determinants of twenty-first-century seapower" (TILL, 2009, p. 357).

e da tecnologia empregada como meio, questões passíveis de observação e revisitação nas duas maiores guerras presenciadas pela humanidade, é possível inferir que:

- a) o aumento da letalidade das guerras, bem como o emprego da tecnologia constituindo uma variável que se seguiu como preconizadora do que se denominou como “guerra cirúrgica”, a fim de tentar limitar a quantidade de baixas que foram expressivas especialmente na II Guerra;
- b) comando e controle (C2) seguiram como questões de preocupação no âmbito das operações;
- c) apesar dos avanços tecnológicos, do emprego do poder aéreo, também dado mais extensamente também após a década de 1990, o poder naval não pode ser relegado a segundo plano na interpretação de Till (2009) especialmente por conta da configuração de novas ameaças à territorialidade contígua de Estados, representada por suas respectivas Zonas Econômicas Exclusivas, sendo a segurança internacional e a defesa ainda questões que devem inspirar preocupações e pautas nas políticas de Defesa dos Estados.

Portanto, apesar de as Grandes Guerras terem trazido à tona novamente a aplicação das operações conjuntas e serem o prenúncio para sua expansão, Till (2009) sinaliza que a relevância do poder naval não deve ser secundarizada, de forma que o emprego de operações conjuntas, ou sua preferência, conforme Angstrom e Widén (2015) incluem não fagocitaria a capacidade de expressão do poder naval expresso eminentemente pelas marinhas, mas sim constituiria em mais um mecanismo para que o zelo pela integridade territorial também nos mares seja exercido. Para tanto, é preciso tanto ter olhos atentos para as perspectivas de aplicação de tais operações em termos de cenário de emprego, lições que podem ser aprendidas a partir do passado e delinear de perspectivas para o futuro, evitando as intermitências que permearam a história das operações conjuntas e seu emprego. Desta forma, o dimensionamento destas em termos de ensino e, especificamente, seu potencial de aplicação são as componentes que fazem este resgate histórico ganhar mais sentido, conforme poderá ser observado a seguir.

### 2.1.2 Operações Conjuntas como um novo paradigma para o ensino militar

Na parte anterior, foi possível observar que o ressurgimento das operações conjuntas emergiu tanto da necessidade premente observadas em ambas as Guerras Mundiais, quanto pelo anseio de se produzir uma maior eficiência operativa a partir da sinergia entre as Forças, o que nem sempre foi possível de se observar dadas as falhas de condução das operações. A intermitência destas, conforme aponta Beaumont (1993), se constituiu devido à ausência de mecanismos que retivessem este conhecimento específico, vertendo-o da experiência prática para a experiência ensinada *a posteriori*. Tal situação também se aplica ao Brasil, cuja experiência de operação conjunta e combinada remonta ao século XIX com a Guerra da Tríplice Aliança (1864 – 1870), contando com a coordenação de navios monitores de Aliados, frotas em rios e forças terrestres (BEAUMONT, 1993).

Entre sucessos e fracassos, o padrão que Beaumont (1993) enxergou o quanto a ocorrência das operações conjuntas é similar ao que Rubel (2001) traz como princípio da necessidade: estas costumaram emergir mais nos períodos de guerra do que nos de paz, o que traz a sensação de que a condução destas pode ser realizada sem bases institucionais que as tornem um mecanismo estruturado de forma permanente, possivelmente explicitando suas intermitências. Porém, na medida em que tais operações ganharam o *status* de método de combate mais eficiente, segundo Angstrom e Widén (2015), apesar de serem mais fáceis de se conceber no âmbito da conjectura do que no da prática, passos rumo a institucionalização foram dados.

A institucionalização das operações conjuntas, de modo a construir um modelo conjunto e estruturado de maneira permanente se deu recentemente nos principais Estados pioneiros, EUA e Reino Unido, com instituição de reformas preconizadas por políticas oriundas do final das décadas de 1980 e 1990 – no caso, *Goldwater-Nichols Act* (1986) e *Strategic Defence Review* (1998) respectivamente, gerando a ignição para o aprofundamento do processo denominado *jointness / jointery*.

Juntamente com esta institucionalização, desafios das mais diversas searas se materializaram, assim como a evocação de questões já evidentes desde os esforços de instauração das operações conjuntas a partir de Eisenhower (JABLONSKY, 2010):

a unificação de comando, a fricção entre as forças por questão identidades em contraposição à incerteza da preservação destas e o estabelecimento em missão de “quem apoia e quem está sendo apoiado” como pontos passíveis de reflexão e delimitação.

Conforme apontam Angstrom e Wíden (2015), as operações combinadas apresentam raízes nos fundamentos da “teoria das armas combinadas”, que teve grande adesão durante o século XIX e buscava, assim como as operações combinadas, a maximização da eficiência. No entanto, este objetivo alegado para aplicação das operações conjuntas e, posteriormente, para a instituição de um modelo conjunto foi questionado pois, assim como o próprio emprego da tecnologia, passou a ser considerado por alguns como uma panaceia, de forma que problemas relacionados a diversas searas, variando de eficiência operacional até orçamentos mais enxutos derivados do período do pós-guerra veriam sua resolução a partir da instituição do referido modelo a ser mais bem discutido posteriormente. Porém, neste momento, é importante ressaltar que outras questões que impingiram desafios quanto à institucionalização foram os mecanismos para viabilizar a retenção de conhecimento e a replicação dos impactos almejados com as operações conjuntas, que demandaram mudanças quanto ao perfil dos oficiais e, especialmente, quanto ao modelo de ensino empregado, além de revisões de Doutrina.

A partir de tais mudanças, é possível se estabelecer de antemão que:

- a) o conceito de *jointness / jointery* não é sinônimo de operações conjuntas, mas elas se veem, sim, como uma expressão deste;
- b) a institucionalização das operações conjuntas demanda esforços de várias naturezas, demonstrando a complexidade do processo e como ele não é simplesmente regido pela necessidade e emulação ao sabor do acaso.

Conforme Beaumont (1993), o preço ao deixar tal modalidade de combate ao acaso é alto e é cobrado de diversas formas ao longo da história. Esta preocupação em não repetir os mesmos erros foi central na elaboração do currículo de cursos que visam a preparação de oficiais para este contexto reemergente. Os desafios, entretanto, encontram-se na criação de uma cultura que traga uma maior importância para tais operações à luz da contemporaneidade, tanto no âmbito do treinamento e

do adestramento, quanto no âmbito da educação, vencendo uma das principais barreiras citadas por diversos autores: o paroquialismo das forças armadas.

Quanto ao treinamento, as dificuldades apontadas por Marsella (2004), compreendem tanto a divergência de objetivos derivada das diferentes culturas das forças armadas, assim como fatores como alocação de recursos, tempo e pessoal a fim de tornar o treinamento conjunto em um instrumento efetivo. Tais questões envolvem várias instâncias, pois compreendem política, orçamento vigente, estrutura e voluntarismo por parte das forças, constituindo pontos que nem sempre são abordados de maneira simultânea. Agregando mais desafios, o que foi denominado como Ambiente Operacional Conjunto (*Joint Operational Environment – JOE*), adquiriu maior complexidade a partir da II Guerra Mundial com a introdução de maior aparato tecnológico, aumentando a complexidade das operações *paripassu* à busca por maior eficiência nos combates em termos de comando e emprego de força, alterando os requisitos para a satisfação destes objetivos. Nesse sentido, o papel da educação militar tornou-se enaltecido, uma vez que seu escopo, diferentemente do treinamento, abrange maior área e capacita os profissionais a pensarem para além dos teatros de operações, conferindo-lhes habilidades e competências para lidar com uma plataforma mais variada, atuando de maneira interagencial. Logo, mais pontos de inflexão foram agregados para além das próprias diferenças entre as forças: a participação de civis e outras agências nas operações.

Watson (2007, p. 15, tradução nossa) elucida as diferenças entre educação militar e treinamento, afirmando que:

A educação profissional militar não é o mesmo que treinamento ou educação em geral. A educação profissional militar visa aos campos que são cruciais para o crescimento específico do oficial para ranques mais elevados da força. Enquanto o treinamento é para transmitir uma habilidade técnica útil para cumprir uma tarefa específica, a educação pretende transmitir um processo de pensamento que pode ser aplicado em múltiplas circunstâncias. O sistema de EPM (Educação Profissional Militar) pelo qual os oficiais dos EUA passam tem o objetivo de educar seus estudantes para aplicar análises por meio de uma série de aplicações possíveis<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup>Excerto original: “Professional military education is not the same as training or general education. Professional military education targets the fields which are crucial to the officer’s specific rise to the upper ranks of service. While training is to convey a technical skill useful in accomplishing a particular task, education is intended to convey a thought process that can be applied in multiple circumstances. The PME system through which U.S. officers pass has the goal of educating its students to apply their analyses through a series of possible applications” (WATSON, 2007, p. 15).

Objetivo similar ocorre também no sistema de educação britânico, conforme será mais bem ilustrado posteriormente. A questão mais desafiadora da parte da educação foi balizar ambos os conhecimentos, especialmente em um contexto em que a educação se via pormenorizada ante a experiência adquirida em campo e ao treinamento.

O perfil dos oficiais ao início do século XX não era o que se poderia denominar como afeito às questões intelectuais. Apesar da importância da história e suas lições que ajudam a tecer novas perspectivas na condução de operações, Kiszely (2006) afirma que mesmo em um Estado como o Reino Unido, precursor da educação de oficiais inteiramente conjunta, ela passou por dificuldades. Segundo o autor:

[...]. Primeiramente, no início do século XX, o Exército não era letrado ou intelectual em sentido algum. Acreditava-se que o tempo vago era melhor ocupado não com leitura – um dos piores epítetos para um oficial seria o de “rato de biblioteca” –, mas em atividades físicas, tais como caça, jogos e esportes [...]. Em segundo lugar, as oportunidades para estudar história militar como parte do currículo militar eram raras. Devido a apenas uma pequena proporção dos oficiais ter participado dos colégios militares, o treinamento de cadetes era a primeira e última instrução formal em história militar recebida em sua maioria. Além disso, tal estudo tendia a ser altamente factual e antiquada em natureza, ou seguindo as tradições Vitorianas e Edwardianas de celebrar os triunfos imperiais, ou aquiescendo com o que foi afirmado como ciência [...]. Além disso, aqueles que realmente satisfizeram os estudos de história militar de natureza crítica, como Fuller e Liddell Hart, foram interpretados como enfraquecedores da boa ordem e da disciplina militar ao fazê-lo. Uma visão militar perpetuou no Gabinete de Guerra e no Ministério da Defesa até proximidades do século XX, com oficiais fortemente desencorajados, não menos pela censura burocrática, a publicar qualquer coisa que poderia ser interpretada como controversa (KISZELY, 2006, p. 24, tradução nossa)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>Excerto original: “First, the early twentieth-century Army was not a literary or intellectual army in any sense. It believed spare time was best occupied, not in reading – one of the most damning epithets an officer could attract was “bookish” – but in physical activities such as hunting, and playing games and sports [...]. Second, the opportunities to study military history as part of the military curriculum were few and far between. Because only a small proportion of officers attended staff college, officer cadet training was the first and last formal instruction in military history that most received. Moreover, such study often tended to be highly factual and antiquarian in nature, either following the Victorian and Edwardian traditions of celebrating imperial triumphs, or else indulging in what was claimed to be science [...]. Moreover, those who did indulge in military historical studies of a critical nature, such as Fuller and Liddell Hart, were perceived to be undermining good order and military discipline by so doing. A similar view continued in the War Office and the Ministry of Defence to the close of the twentieth century, with officers strongly discouraged, not least by bureaucratic censorship, from publishing anything that could possibly be construed as contentious” (KISZELY, 2006, p.24).

A mudança desta percepção se deu a partir da instituição de mais escolas para a formação dos oficiais e da introdução de estudos de história militar também em instituições civis, esclarecendo aos militares que não se tratava de uma busca por soluções meramente restritas ao âmbito acadêmico, mas uma componente necessária na capacitação para a tomada de decisões à luz de erros e acertos ocorridos anteriormente, de forma que, segundo Howard (2006, p. 13, tradução nossa), “as guerras do passado fornecem a única base de dados pela qual os militares aprendem a conduzir sua profissão: como fazer e, ainda mais importante, como não fazer”<sup>23</sup>. E a despeito das mudanças em diversos aspectos e modalidades de combate, a natureza da guerra não se altera, conforme apregoa Clausewitz (2006). Logo, os estudos de história militar seguem como componentes relevantes para a formação militar.

Tendo o desafio de condensar educação e treinamento, a educação profissional militar conjunta passou por uma ampliação de requisitos, conforme debates sobre o assunto ganharam maiores proporções, abarcando questões como qual o equilíbrio apropriado entre as habilidades de combate e as disciplinas acadêmicas, não desguarnecendo os discentes quanto aos debates da história, das relações internacionais, da economia de defesa e dos estudos de gestão e liderança (UTTING, 2009). Porém, à parte destes debates mais ligados às especificidades de currículo, Utting (2009) explicita que a ênfase em desenvolvimento de habilidades tem sido observada em conjunto com as habilidades cognitivas que os oficiais precisam para serem bem-sucedidos no contexto do século XXI. Não obstante, existem ainda outros pontos a serem considerados para que a aplicação da educação militar conjunta não seja apenas uma mera inclusão de operações de maneira isolada no currículo, tornando-se parte do processo de *jointery*. São eles:

- a) ajuste à política vigente;
- b) rompimento com a incerteza, suscitando confiança e a minimização do paroquialismo; um dos chavões que acompanha o conceito de *jointness/jointery* desde sua concepção (BEAUMONT, 1993) de forma que Utting (2009, p. 314, tradução nossa) delimita como desenvolvimento de respeito e empatia:

---

<sup>23</sup> Excerto original: “Past wars provide the only database from which the military learn how to conduct their profession: how to do it and even more important, how not to do it” (HOWARD, 2006, p.13).

[...] os militares precisam se resguardar contra o etnocentrismo e desenvolver habilidades empáticas e respeitosas; ‘o requisito de entender a cultura do oponente, ser solidário com aquele oponente e mostrar sutileza como resposta se torna fundamental’<sup>24</sup>.

- c) incluir componentes curriculares que busquem na história e na aplicação suas inspirações para suscitar nos oficiais as competências necessárias não apenas para seu progresso na carreira, como também para ajuste às missões do contexto contemporâneo;
- d) a vivência como um componente a ser observado mais atentamente em termos de impactos no processo e na condução das operações conjuntas.

Nesse sentido, é possível observar que, mais do que a mera inclusão de componentes curriculares atualizados, a educação militar conjunta tem por princípio produzir profissionais alinhados com uma série de contextos que variam desde a conjuntura internacional das guerras, da política de Defesa do Estado e da produção de competências no combate, até a produção de capacitação de liderança e pensamento crítico, o que não constitui uma tarefa simples. E, por ser o componente porta-voz do aprendizado da organização militar, a educação se apresenta como chave para a institucionalização do processo de *jointery*, sendo um dos principais parâmetros de análise para a instituição do modelo conjunto e, portanto, tornando-se um dos focos presentes no estudo de caso.

Ter estes pontos em mente para se analisar o caso brasileiro é um movimento importante sob o ponto de vista comparativo, uma vez que a institucionalização de um modelo conjunto propriamente dito não é um movimento visto aqui. Porém, o cenário de emprego para tal modelo existe e será discutido de maneira contextual a seguir.

### **2.1.3 Brasil: a defesa da costa como um cenário para a aplicação de Operações Conjuntas e a institucionalidade para o modelo conjunto**

Conforme discussão anterior, Till (2009) explicitava que o poder naval tenderia a crescer no século XXI, na contramão do que alguns teóricos mais afeitos à RAM e

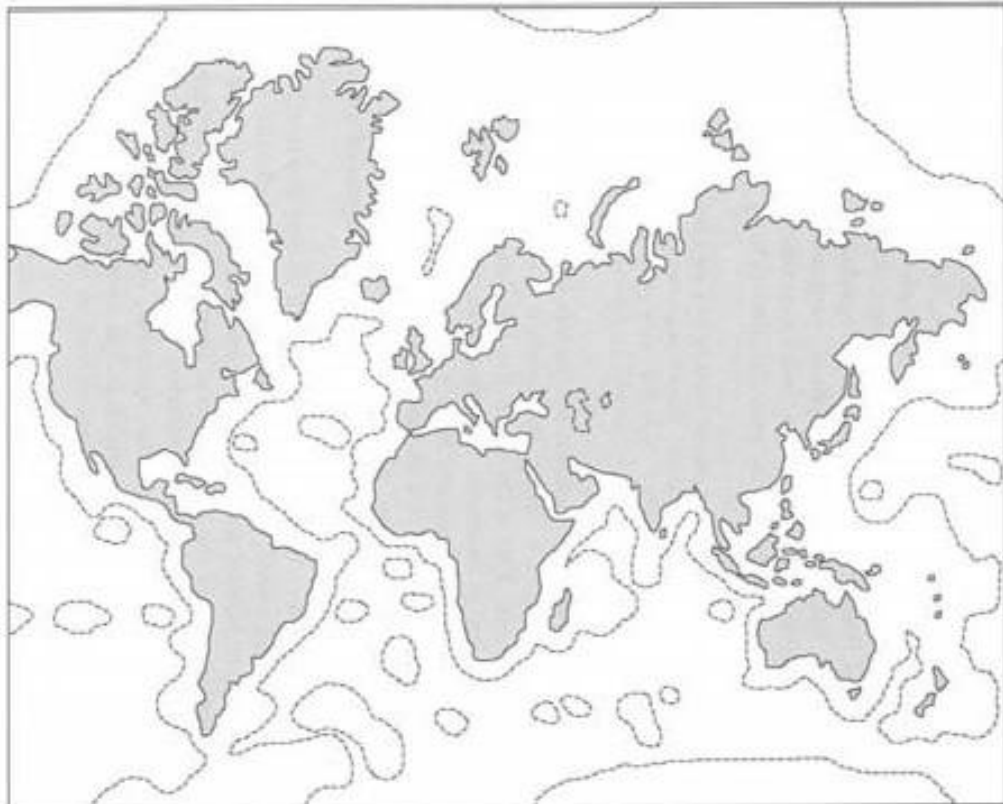
---

<sup>24</sup> Excerto original: “So too the military needs to guard against ethno-centrism and develop respectful and empathetic skills ‘the requirement to understand one’s opponent’s culture, to empathize with that opponent, and to show subtlety in response becomes paramount’”. (UTTING, 2009, p. 314)



à guerra em redes poderiam depreender. O mapa apresentado abaixo pelo autor acerca do aumento das zonas econômicas exclusivas dos Estados pelo mundo, e a questão de o alto mar ser responsabilidade compartilhada em vez de uma área ausente de responsabilização, elucida seu pensamento:

**Figura 1 - O Declínio do Alto-Mar**



Fonte: Till (2009, p. 353).

Observando as áreas não circunscritas pelos tracejados, que correspondem ao alto-mar, é possível verificar uma sensível redução, o que significa novos desafios para o zelo pela integridade territorial dos Estados quanto à segurança dos mares. Além disso, ela continua a inspirar atenção para novas ameaças, que mesmo Estados como o Brasil não estão imunes a despeito de seu não envolvimento direto em conflitos duradouros.

Com uma extensão litorânea de 9.200 km, considerada reentrâncias e saliências litorâneas, o Brasil, que também é dono de dimensões territoriais continentais em comparação com os Estados vizinhos na América do Sul, encontra desafios consideráveis em termos de salvaguarda de território marítimo. Moraes rememora a importância de tais áreas, não apenas em termos de ocupação, algo

advindo das incursões coloniais realizadas em feitorias pelos portugueses, mas especialmente pelos usos do litoral:

A interface com o mar, sendo o qualificativo básico da posição analisada, propicia alguns usos quase que exclusivos do litoral. Para começar, tal proximidade torna os espaços litorâneos as bases terrestres imediatas de exploração de todos os recursos marinhos, dando-lhes ampla vantagem locacional na alocação das instalações de equipamentos referentes a estas atividades. Cabe salientar que tal vantagem incide sobre a maior reserva de recursos do planeta, que tem seu aproveitamento cada vez mais regulado por normas internacionais, o que bem evidencia seu imenso valor estratégico (MORAES, 2007, p.17).

Nesse sentido, ademais das peculiaridades existentes em termos de usos desta porção territorial específica, convém ressaltar uma estrutura de interação que ganhou maiores proporções a partir da década de 1970, conforme afirma Costa (2012). A saber, a interação do Brasil e seu lugar no Atlântico Sul, promovendo uma alteração da projeção de eminentemente territorial para marítima.

Costa (2012) fala sobre o novo vigor econômico que as descobertas de jazidas de petróleo na Bacia de Campos e na Bacia de Santos (em camadas profundas intituladas de Pré-Sal) trouxeram, de modo que a indústria estalajadeira e as produções de pesquisa em parceria com a Marinha do Brasil tiveram lugar, especialmente o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), permitindo a negociação de reivindicação de mais espaços para a Zona Econômica Exclusiva Brasileira que se convencionou denominar “Amazônia Azul<sup>25</sup>”. Tais áreas estratégicas, em conjunto com a quantidade de portos no Brasil – que pode ser visualizada no mapa a seguir –, e o contexto já preconizado por Till (2009) na questão da diminuição de áreas que possam ser denominadas como águas internacionais, podem atrair cobiça. Esta é a razão pela qual se faz necessária a materialização de uma postura defensiva que busque a salvaguarda de tais áreas em conjunto com a eficiência e o alinhamento à política de segurança e defesa do Estado.

---

<sup>25</sup> Por possuir dimensões parecidas com as da Amazônia Verde – cerca de 4,5km<sup>2</sup> segundo Costa (2012) –, a Amazônia Azul ganhou este título pela Marinha e compreende toda a extensão litorânea brasileira em conjunto com extensões que circundam os arquipélagos de Fernando de Noronha, Atol das Rocas, São Pedro e São Paulo, Trindade e Martim Vaz, além da extensão da plataforma continental entre o norte do estado de Espírito Santo e o sul do Rio Grande do Sul pleiteada na ONU.

**Figura 2 - Mapa dos Principais Portos Brasileiros**



Fonte: Costa (2012, p. 12).

Porém, tal discussão em conjunto com a do papel exercido pelo Brasil no Atlântico Sul se debruça sobre uma série de questões das mais diversas naturezas, nas quais é possível verificar uma preponderância na questão que tange a política e a defesa, inspirando a necessidade de reflexões quanto às iniciativas tomadas pelo Estado, sua condução e os caminhos adotados. O quadro a seguir, inspirado em hipóteses apresentadas pelo prof. Dr. Francisco Teixeira é bem ilustrativo e segue

como um referencial de questionamento acerca do papel que o Brasil arroga para si enquanto potência emergente, como um país continental da América do Sul, mas com uma visão voltada para o Atlântico.

**Quadro 1 - Hipóteses e Problemáticas no Brasil e suas Naturezas**

(Continua)

<i>Hipótese/problemática</i>		<i>Natureza</i>
1	Espaço Geopolítico Brasileiro: América do Sul e suas projeções (entornos e Atlântico Sul). <b>Problemática:</b> atuações que não contemplem este espaço ou o minimizem na agenda.	Política
2	O conceito geopolítico de América Latina não contempla um espaço de projeção concretizado, pois há vetores de divergência. <b>Problemática:</b> Questões como a repetição institucional e arranjos que ainda estão em fases embrionárias de implementação no âmbito político-institucional (HAGE, 2010) para este quadro no presente momento.	Política / Institucional
3	O conceito de defesa hemisférica pouco contempla a atual conjuntura brasileira; perda do significado do TIAR. <b>Problemática:</b> Falta de congruência política criando um eixo único, seja por divergência de interesses ou por conta de um vazio institucional com competências mais adequadas à atual conjuntura.	Política / Institucional
4	Alterações na projeção brasileira: do continente, à época dos escritos de Backheuser (1933) e Travassos (1935), para o Atlântico contemporaneamente (COSTA, 2012). <b>Problemática:</b> O Brasil não apresenta querelas de defesa em suas fronteiras terrestres atualmente. Os problemas correntes são relativos a segurança.	Defesa/Conceitual*
5	<b>Problemática:</b> A falta da clareza conceitual entre questões de defesa e questões de segurança, resulta, em menor nível, em uma confluência de instâncias diferentes e, em maior nível, em uma má atribuição do papel das forças armadas como força de polícia (SAINT-PIERRE, 2011).	Conceitual
6	As forças armadas desempenham importante papel na segurança pública, mais ligado a treinamento, logística e inteligência. <b>Problemática:</b> Alocação das forças armadas a atribuições ligadas ao poder de polícia (operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO), como patrulhamento de comunidades, entre outras atividades antes tidas como condições especiais previstas e mantidas desde a Constituição de 1988 (MATHIAS; GUZZI, 2010).	Defesa/Conceitual
7	Maior participação brasileira no cenário internacional mediante o protagonismo na MINUSTAH, enviando forças ao Haiti – visando à reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSONU) para obtenção de um assento permanente.	Defesa

(Continuação)

<i>Hipótese/problemática</i>		<i>Natureza</i>
	<b>Problemática:</b> Tendência/inclinação a imbuir às Forças Armadas o papel tanto como de força policial quanto como força de paz internacional.	
8	<b>Problemática:</b> A falta de compartilhamento de responsabilidades com os Estados vizinhos, participantes de Mercosul e Unasul, quanto a composição de forças de paz sob uma bandeira única.	Político / Institucional
9	O risco de defesa do Brasil não é interior ao continente sul-americano, mas sim exterior, visto que foram dirimidas todas as questões de defesa dentro no nicho sul-americano (ou seja, com os países vizinhos). <b>Problemática:</b> As ameaças são basicamente marítimas, o que demanda maior prontidão e estrutura para guarnecer a região costeira.	Institucional / Defesa
10	Os cenários de vulnerabilidade brasileira contemporâneos são fundamentalmente as duas “Amazônias”: Amazônia Verde e Amazônia Azul. <b>Problemática:</b> Demanda por reformulação estratégica brasileira no âmbito da defesa em seus diversos níveis: político, operacional, institucional, planejamento, etc.	Defesa (diversos)
11	O risco de defesa se daria possivelmente mediante ação aeronaval. <b>Problemática:</b> desenvolvimento de capacidade militar e prontidão dissuasória.	Defesa
12	Revisão da capacidade dissuasória brasileira e sua aplicação mediante análise de seu espaço de atuação geopolítica.	Defesa / Geopolítica
13	Além da capacidade dissuasória revista, a fim de salvaguardar os interesses brasileiros e frustrar quaisquer “aventuras desavisadas” (FLORES, 2004), é necessário garantir o fortalecimento institucional da cooperação com os países vizinhos para além da área diplomática, diminuindo vetores de divergências e interesses alienígenas aos do subcontinente sul-americano.	Político / Institucional

Fonte: Pessoa e Reis (2014, p. 219-220), com base em: TEIXEIRA (2014), \*Demais referências foram citadas ao longo do quadro.

Dentre todas as questões citadas, as que mais se ressaltam em termos de política e defesa seriam as hipóteses de número 1, 4, 9, 10 e 11. A falta de maior presença no Atlântico Sul gera um vazio de poder na região, em conjunto com a atuação de empresas privadas de segurança na região do Golfo da Guiné a fim de conter a pirataria frustra os planos de participação e cooperação brasileiros a fim de fortalecer sua presença auferindo o *status* de entorno estratégico para o Atlântico Sul

(PESSOA; REIS, 2014). Já as hipóteses número 4 e 9 se interligam, já que apesar de o Brasil ter sido bem-sucedido desde rio Branco no controle aos litígios que poderiam ser impingidos nas fronteiras terrestres, possíveis ameaças se materializam pelos mares, e elas constituem uma questão de defesa. Isso se vê ressaltado pelas hipóteses 10 e 11, de forma que, por compor um dos cenários de vulnerabilidade, a Amazônia Azul requer prontidão e uma estratégia de defesa eficiente. Porém, tal movimento impõe desafios de diversas naturezas, desde operacionais, até institucionais e de gestão.

Expandindo tal questão para o Atlântico Sul, é possível detectar outras preocupações, tais como: as ameaças que se impõem aos recursos energéticos do Pré-Sal e do Golfo da Guiné, as limitadas capacidades navais dos Estados na região a fim de garantir a segurança marítima a despeito dos esforços de modernização e exercícios realizados por Brasil e África do Sul no âmbito do IBAS vis-à-vis as instabilidades da região, bem como o vazio de poder. Todas elas refletem questões de natureza política, de defesa e de segurança que não podem ser negligenciadas se o Brasil quer ocupar seu espaço e cumprir um papel de liderança no Atlântico Sul, descortinando de maneira mais pronunciada nesta frente de atuação regional.

Nesse sentido, a discussão da presente tese vai de encontro à delimitação destes desafios seguindo a hipótese de adoção das operações conjuntas como meio de salvaguardar a área costeira brasileira, de forma que os desafios que ficam circunscritos a este movimento variam desde a postura defensiva adotada pelo Brasil e argumentada por Judice e Piñon (2016), até as questões relacionadas a Doutrina, formação de oficiais, institucionalidade preconizada pelo Ministério da Defesa, pelas próprias Forças Armadas e o Estado-Maior Conjunto, e, por fim, a gestão de capacidades orientadas na perspectiva de desenvolvimento brasileira.

Dessa forma, é possível depreender que o cenário para a aplicação existe. O que resta iluminar e se pretende realizar a partir dos próximos capítulos é justamente quais os constrangimentos atuais para se viabilizar e institucionalizar as operações conjuntas como parte de uma estratégia de defesa da costa, fornecendo material para diagnóstico da situação e verificação sob o olhar da Gestão de Defesa, fornecendo, portanto, uma visão de emprego das operações conjuntas para além dos exercícios realizados contemporaneamente e das potencialidades discriminadas em Doutrina.

#### 2.1.4 Considerações Iniciais

Este capítulo buscou demonstrar a emergência das operações conjuntas a partir da evolução do combate marítimo, que já demonstrou, desde a Antiguidade, as primeiras expressões desta modalidade de combate que reemergiu com novas “roupagens” por conta da evolução da tecnologia, que aumentou tanto as capacidades militares quanto a letalidade das guerras. As operações conjuntas há muito se constituem como um método passível de aplicação, mas a ausência de mecanismos que retivessem tal conhecimento para além das experiências de combate ocasionaram a intermitência de sua ocorrência, produzindo a impressão de que constituiriam um método de fácil aplicação nos momentos de necessidade, produzindo os efeitos sinérgicos esperados da soma das forças armadas oriundas de diferentes plataformas. Ledo engano.

Apesar da gramática da guerra permanecer inalterada pelos adventos da tecnologia, o estudo da história militar como instrumento capaz de formar comandantes não pode ser menosprezado, conforme já alertava Clausewitz (2006). Porém, para além da formação de comandantes, o uso da história poderia iluminar o que deu certo e o que deu errado em termos de experiências, constituindo um componente transformador no paradigma da educação profissional militar na produção de oficiais mais alinhados com o contexto de evolução das guerras. Como discutido, a resistência para trazer a componente acadêmica em conjunto com o treinamento ou adestramento existiu e constituiu em uma das muitas barreiras para a evolução da educação conjunta. Porém, superada tal resistência, apesar de o caminho ainda exigir outras superações, a pavimentação das operações conjuntas como componente curricular a ser estudada, aprimorada e moldada para os oficiais do futuro estava aberto.

Assim, a compreensão de que as operações conjuntas e a educação militar constituem facetas inter-relacionadas e presentes em todo um processo que confere base para o que se pode denominar de modelo conjunto, é um passo fundamental para se entender que, no Brasil, ainda existe bastante espaço para avanços nestes termos. Especialmente considerando a conjuntura em que o olhar do Estado brasileiro não apenas compreende o espaço sul-americano e o latino-americano, mas todo o

Atlântico Sul em um oceano de possibilidades de atuação, mas também de possíveis ameaças para as quais é necessária preparação.

Portanto, o exercício de contextualização inicial aqui realizado, compreendendo de forma breve e geral a origem das operações conjuntas, sua interligação com a educação militar e o contexto brasileiro em que elas poderiam ser mais bem desenvolvidas como um modelo, teve, como objetivo, apresentar as questões iniciais que nortearam a presente tese desde a concepção teórica e estudo de caso escolhido, até sua concepção de produto, tendo como resultado, prospecções e diagnósticos para o Brasil.

## 2.2 TEORIA E MÉTODO: GESTÃO DE DEFESA, TEORIA ORGANIZACIONAL, TEORIA COMPLEXA E *PROCESS-TRACING*

Este capítulo visa ilustrar como será a abordagem adotada nesta tese, de modo a promover uma ambientação quanto ao campo de estudos e sua aplicação 'aos estudos estratégicos, abordagens teóricas, metodológicas e as justificativas para a escolha destas estruturas.

Na primeira parte, o *locus* da gestão nos estudos de defesa será uma apresentação da Gestão de Defesa (também conhecida na literatura como *Defence Management*) como área que abriga diversos estudos com potencial analítico a ser levado em consideração na área de Estudos Estratégicos, especialmente devido às suas características interdisciplinares e seus desdobramentos.

Em seguida, serão apresentadas abordagens teóricas que, além de um desdobramento da Gestão de Defesa, consistem em uma vereda pela qual é possível compreender as dinâmicas estruturais relativas à mudança organizacional. Tal apresentação se dará por meio de uma revisão bibliográfica dividida em correntes de abordagens acerca de mudança organizacional de modo a apresentá-las e fornecer uma verificação crítica de seus potenciais e limitações quanto ao objeto de estudos, cumprindo tanto a função de contemporizar o debate sobre os vários aspectos que tangem mudanças organizacionais e a inovação militar, quanto demonstrar que abordagens mais lineares não se fazem suficientes para uma compreensão de processo como um todo, de modo que a teoria complexa e a estrutura de fractais viriam a preencher essa lacuna dentro das propostas desta tese.



Assim, na terceira parte, apresenta-se a teoria complexa e o sistema de fractais, que, em termos estruturais, satisfazem aos objetivos desta tese ao possibilitar uma perspectiva sistêmica a partir de uma abordagem exógena, tanto demonstrando uma “visão explodida” de processos, elementos que os compreendem e as camadas envolvidas, quanto elencando inter-relações. Apesar de ser uma abordagem majoritariamente utilizada nas ciências exatas e biológicas, ela é uma perspectiva passível de utilização nas ciências sociais e humanas, fomentando o exercício da interdisciplinaridade mais uma vez.

Na quarta parte, será apresentado o viés metodológico sob o qual este trabalho foi construído: o *process-tracing*. A escolha por esta abordagem metodológica basicamente foi dada pela natureza de como a pesquisa foi desenvolvida; isto é, um estudo de caso comparado em que se busca compreender a dinâmica de todo um processo. Esta parte foi estruturada em apresentação do *process-tracing*, sua aplicação para este trabalho em específico, limitações e potenciais a serem agregados.

Por fim, a última parte do capítulo se destina às suas considerações finais, que reforçam os objetivos da estrutura da tese e sua construção na forma de uma breve retomada das principais ideias apresentadas.

### **2.2.1 O Lócus da Gestão nos Estudos de Defesa e Segurança**

Conforme o ponto de vista da presente tese, para que os desafios de gestão dentro de uma determinada esfera possam ser visualizados e compreendidos em toda a sua dimensão, é necessário, em primeiro lugar, entender o *lócus* da gestão nos estudos de defesa, esfera que se faz peculiar em comparação com as demais esferas governamentais. Somente após esse entendimento é possível associar os desdobramentos desta modalidade de gestão a abordagens que lhe são concernentes e que, também conforme o ponto de vista desta tese, fornecem maior compreensão acerca do modelo conjunto e os principais desafios na adoção deste.

Dessa forma, qual a relação entre gestão e os estudos de defesa? Por que gestão e não outra perspectiva? Qual a contribuição direta que a gestão tem a oferecer por meio de suas abordagens para o avanço dos estudos estratégicos no âmbito nacional? Estas são as questões que se pretende solucionar a esta parte inicial, a fim

de começar a apresentar o instrumento de análise, que, na verdade, se trata de uma linha de estudos, já que é composto por mais de uma abordagem teórica<sup>26</sup>, como será apresentado adiante.

De acordo com o dicionário<sup>27</sup>, “gestão” significa gerência ou administração. É gerir questões, processos e etc., sejam estes de instituições privadas, públicas, organizações... Em um âmbito especificamente direcionado à defesa, a gestão consiste em incumbir áreas de responsabilidade adequadas às forças armadas (CHUTER, 2011), fazendo um balanço sobre quais áreas possuirão ingerência. Assim posta, a questão adquire uma faceta mais planificada do que apresenta na realidade – gerir defesa, assim como a própria área, apresenta peculiaridades que tornam tal atividade complexa, imbuindo desafios ao gestor que, neste caso, nada mais é do que a figura do Estado.

Logo, acerca da Gestão de Defesa, há alguns aspectos que podem ser identificados tanto em termos gerais como em termos peculiares segundo Bucur-Marcu (2009). São eles:

- a) natureza ligeiramente recente (que não data muito mais do que cinquenta anos);
- b) perspectiva mais direcionada ao endereçamento de questões da administração pública, mas que também incidem sobre a esfera da defesa (tais como alocação de recursos, questões estratégicas e operacionais);
- c) forma de colocar a Política de Defesa em prática;
- d) ponte entre a formulação da Política de Defesa e o Comando e o Controle das Forças Armadas (União entre a Administração Pública como mecanismo da Esfera Governamental e a Esfera Militar);

---

<sup>26</sup> Segundo van Evera (1997, p.7-8), “Teorias são declarações gerais que descrevem e explicam as causas ou efeitos de tipos de fenômenos”, sendo compostas por condições antecedentes, hipóteses e explicações. Uma vez que os estudos de Gestão de Defesa contêm diversos desdobramentos e, portanto, mais de uma abordagem teórico-explicativa, considerou-se que este instrumento de análise não corresponde a uma abordagem teórica, mas a uma classe de abordagens teóricas a fim de analisar questões específicas atinentes à Defesa, estando também atrelado aos Estudos Estratégicos ao se enquadrar como gerador de uma base de reflexões acerca dos Estudos de Defesa e Segurança Nacionais.

<sup>27</sup>Consulta realizada no Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, através do sítio: <https://www.priberam.pt/DLPO/Default.aspx>. Acesso em 18/04/2016.

- e) meio de se agregar planejamento, eficiência, transparência e prestação de contas no que tange a área da defesa.

Em suma, a Gestão de Defesa nada mais seria do que um ramo da Administração Pública direcionado à área da Defesa, que tem como peculiaridade o trato de interesses também atinentes à esfera militar. No entanto, não dista da esfera política, pois depende do conteúdo documental elaborado por ela para nortear suas práticas, mediante a Política de Defesa ou Livro Branco. Conforme Shalamanov (2006), a Gestão de Defesa consiste em um complemento, um instrumento a mais no processo de sistematização de instituições já existentes a fim de que aprimorem seus mecanismos de boa governança, prestação de contas, eficácia e transparência. Não obstante, Edmonds (1998) não visualiza o conceito de Gestão de Defesa de forma suficientemente instrumental a ponto de encerrar uma definição exata para ele, apesar de chegar ao senso comum das complexidades e peculiaridades da área da defesa. Possivelmente, a instrumentalização do conceito, dada com o decorrer do tempo, tornou sua aplicação mais recorrente a despeito da existência de um conceito fechado sobre o que é a Gestão de Defesa, questão também apontada por Bucur-Marcu (2009).

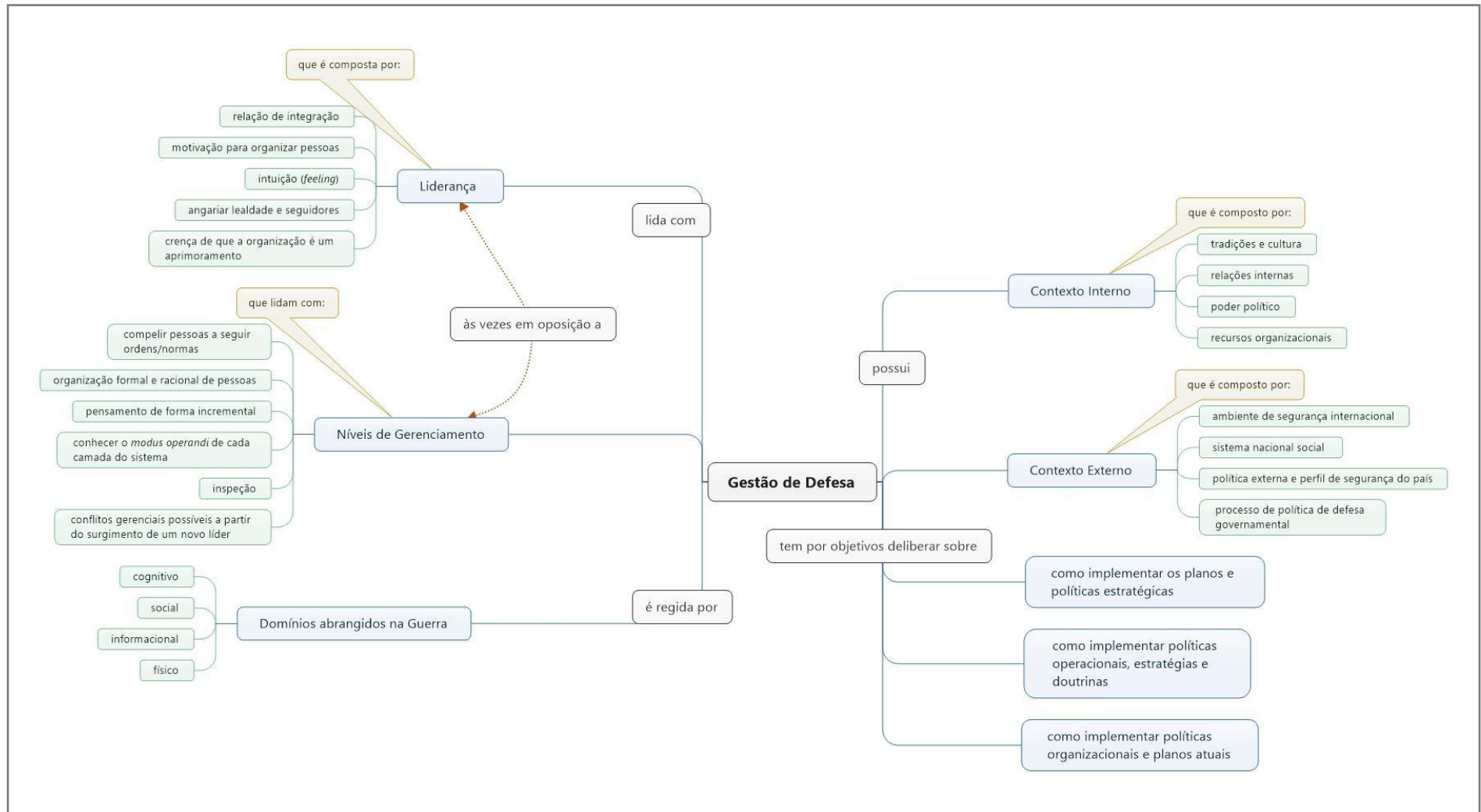
A dificuldade de se apontar um consenso fechado acerca desse conceito, que se desenvolve como uma linha de estudos, se dá em decorrência de sua natureza interdisciplinar, característica coincidente com os estudos de análise de defesa. Físicos, engenheiros, matemáticos, cientistas políticos, administradores e etc.,<sup>28</sup> reúnem esforços e abordagens diferenciadas em suas respectivas avaliações acerca dos rumos e projeções que tanto a gestão quanto a análise de defesa devem adquirir em anos vindouros, tomando parte de documentos que nortearam as reformas da Defesa e vários países, mas, especialmente, nos Estados Unidos e Reino Unido, com publicações periódicas a respeito da revisão estratégica sob o prisma do Departamento de Defesa (*Department of Defense – DoD*) e do Ministério da Defesa (*Ministry of Defence – MoD*), respectivamente.

---

<sup>28</sup> Qualificações de autores diversos tendo por base fontes provenientes de institutos como RAND Corporation, IDA (Institute of Defense Analysis), DCAF (Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces), entre outros, mostrando o quão diverso é o pano de fundo pertencente àqueles a despeito da convergência de sua literatura. Para maior detalhamento, conferir o sítio das instituições mencionadas, a saber: [www.rand.org](http://www.rand.org), [www.ida.org](http://www.ida.org), [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

Em retomada, conforme salientado, a interdisciplinaridade presente na Gestão de Defesa se dá por meio de diversos desdobramentos, conduzindo o pesquisador por dúvidas sobre em que linha teórica estes estudos deveriam ser agregados, enquanto o movimento é exatamente o oposto. Em outras palavras, a Gestão de Defesa se trata de uma linha de estudos que abarca diversas abordagens teóricas e não o contrário. A seguir, no mapa conceitual da figura 3, é ilustrado tanto o caráter interdisciplinar quanto as diversas abordagens possíveis dentro da Gestão de Defesa, tornando possível interpretá-la como um “guarda-chuva” de abordagens dentro de um ramo específico da Administração Pública, com base em Alberts e Hayes, (2003); Bucur-Marcu, Fluri e Tagarev (2009) e Ratchev (2011).

Figura 3 - Mapa Conceitual: Gestão de Defesa



Fonte: Mapa realizado com base nos conceitos apresentados por Alberts e Hayes (2003); Bucur-Marcu, Fluri e Tagarev (2009) e Ratchev (2011). Elaborado pela Autora (2017).

Em análise ao mapa conceitual da Figura 3, é possível visualizar a complexidade dos desdobramentos da Gestão de Defesa, em que se destacam os domínios pelos quais a gestão é regida, seus contextos de desenvolvimento e, em especial, seus objetivos.

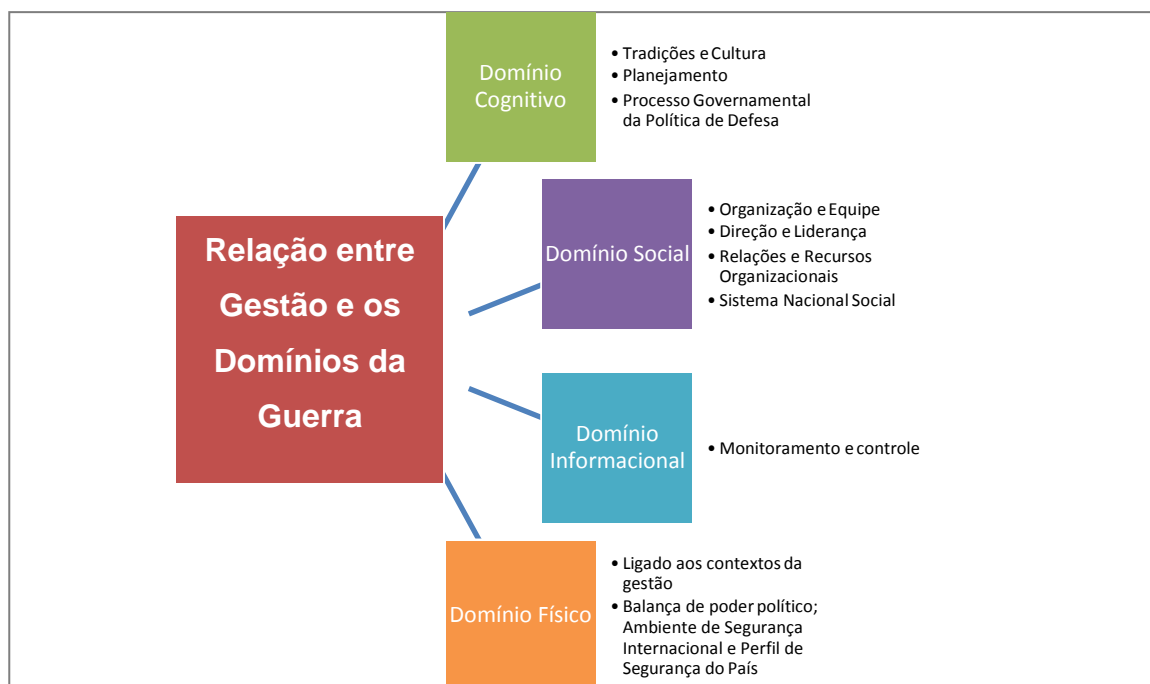
Em termos de domínios, Alberts e Hayes (2003, p.112-114) incluem quatro tipos, todos ligados à guerra. São eles: físico, informacional, cognitivo e social. Tais domínios regem as organizações em termos de interoperabilidade, ou seja, a capacidade de operar conjuntamente sob a mesma linguagem ou protocolo, possuir um profissional dedicado a “traduzir” a comunicação em via dupla estabelecida entre as organizações ou agências envolvidas na interação e, por fim, possuir uma linguagem referencial comum<sup>29</sup>. A relação entre estes domínios, a interoperabilidade organizacional e a Gestão de Defesa em si, se dá ao passo que o princípio de interoperabilidade é próximo ao de sinergia, apregoado em várias abordagens concernentes à administração e gestão<sup>30</sup>. Logo, em termos de objetivos a serem implementados pela da Gestão de Defesa, a interoperabilidade se constitui como a amálgama entre os contextos internos e externos nos quais a gestão se desdobra compreendendo os domínios desta em suas diversas áreas. A fim de caracterizar de forma mais visual esta relação interdisciplinar que se estabelece, segue abaixo a Figura 4.

---

<sup>29</sup> O profissional que lida com a questão de interoperabilidade, especialmente quando se trata de operações que envolvem mais de uma força armada, é o “oficial de ligação” ou *liaison officer*, enquanto em termos documentais, esta parte frequentemente é sanada por meio da Doutrina. Essas são questões que serão levantadas no decorrer da presente tese.

<sup>30</sup> O princípio de interoperabilidade era mais frequentemente difundido na literatura de sistemas de tecnologia e informações, no sentido da integração dos dados e de suas respectivas interfaces. Na literatura referente aos estudos de Defesa, mais especificamente no caso de estudos de instituições e forças armadas, este princípio se refere à capacidade de integração e de responsividade, ou, conforme assinala a Doutrina de Operações Conjuntas Brasileira, “é a 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, 2011, p.13). Na gestão, o conceito de sinergia é bastante similar, consistindo no ganho de eficiência “[. . .] que é obtido por meio da integração, coordenação, sincronização e priorização das ações” (BRASIL, 2011, p.59).

**Figura 4 - A Relação entre Gestão e os Domínios da Guerra**



Fonte: Diagrama elaborado pela autora (2017) conforme Alberts e Hayes (2003); Bucur-Marcu, Fluri e Tagarev (2009) e mapa conceitual presente em Pessoa e Duarte (2014).

Analisando a parte da Figura 4 em que há a discriminação de cada aspecto em que os domínios se desdobram, é possível perceber a diversidade de áreas com as quais eles se relacionam, que varia entre administração, gestão de pessoas, relações internacionais, ciência política e teoria organizacional. Dessa forma, o que é importante destacar é que a área da Defesa não é autóctone e tal característica também se aplica à Gestão de Defesa. Isso leva à conclusão de que a interdisciplinaridade é um traço inerente dela, de forma que, em termos metodológicos, é possível agregar mais pontos de vista e aprimorar a percepção do objeto, visto que, segundo Morin (2009), a vitalidade de alguns conceitos científicos se dá justamente por eles não se encerrarem em uma só disciplina ou, conforme neste caso, um único campo de estudos.

Logo, em termos de características, é possível compreender que além da interdisciplinaridade inerente, o *locus* da gestão nos estudos de defesa é justamente o de conduzir ou sistematizar estruturas já existentes para um ganho de eficiência, visando atingir graus de interoperabilidade a serem discutidos posteriormente. Segundo Bucur-Marcu, Fluri e Tagarev (2009, p. 4):

A gestão pode ser descrita como a ciência ou a forma coerente que uma organização está atuando a fim de encontrar seus objetivos em dadas condições, de maneira efetiva e eficiente, a partir da realização de funções de planejamento, organização, liderança e controle de forma adequada.<sup>31</sup>

Logo, é possível entender que a Gestão de Defesa é a ciência que imbui organização em nível institucional neste setor por meio de uma abordagem multidisciplinar.

Não se trata de uma questão nova no sentido de possibilidade de aplicação, mas, no sentido de desenvolvimento de estudos, consiste em uma questão bastante recente. Tanto os estudos de gestão quanto os estudos de análise de defesa possuem concentração nos países da Europa Ocidental, Anglo-Saxões e parte da Oceania, especialmente se levado em consideração que os institutos referência se encontram nessas localidades. Ainda considerando que os Estudos Estratégicos e as próprias Relações Internacionais possuem quantitativamente maior produção nos dois primeiros, conforme apontado por Vizentini (2004), refletindo que a produção teórica nessas áreas é basicamente americana e europeia, e possível inferir que não existe uma quebra de paradigmas ou maior novidade nestes termos.

Convém ressaltar, nesta contextualização, como um maior enfoque na Defesa acabou adquirindo espaço para esferas além da acadêmica e como houve um retorno da pauta apregoada pela corrente teórica realista das Relações Internacionais e os Estudos Estratégicos no Brasil que resgataram tais pensamentos ao aliar teoria e aplicação em prol de fornecer uma base de reflexão para a política de defesa nacional, conforme discussão de Duarte e Proença Júnior (2003). Em outras palavras, em que aspectos este maior enfoque na área de Defesa, passível de ser centrado através dos estudos de Gestão de Defesa, contribuem e receberam contribuição por conta de uma mudança de contexto ocorrida no Brasil?

O pano de fundo para tal acontecimento se dá a partir da reforma do Ministério da Defesa (MD), uma reforma de natureza institucional que se desdobrou não apenas em mudanças departamentais, mas que culminou também na evolução das discussões sobre a Política de Defesa no Brasil e seus desafios. Por fim, houve

---

<sup>31</sup> Excerto original: “[...] management may be described as the science or the coherent way an organisation is acting in order to meet its objectives in given conditions, in an effective and efficient manner, by adequately performing the functions of planning, organising, leading and controlling”.



também a publicação de documentos há muito aguardados, como o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) - documento que ainda não havia sido elaborado e devidamente publicado em período em que se planejava a estruturação de um Livro Branco dos países signatários da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a estruturação do Conselho de Defesa Sul- Americano (CDS) (SAINT-PIERRE, 2009; SAINT-PIERRE; CASTRO, 2008). A instituição do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) também foi algo que obteve maior vigor a partir das reformas do MD. Anteriormente com a nomenclatura de EMFA, a agência militar que deveria concentrar o papel de coordenação, integração e gestão de capacidades a fim de homogeneizar e garantir sinergia e interoperabilidade entre as forças armadas, apenas centralizava papéis desempenhados em comum por estas (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998). Ainda existem diversas lacunas a serem preenchidas, mas a instituição da agência sob a nomenclatura de EMCFA se deu no bojo da reforma do MD em 2010, assumindo atribuições administrativas e de coordenação<sup>32</sup>, e, em conjunto com iniciativas de aproximação entre a sociedade civil, a academia e a esfera militar – por meio de seminários, congressos acadêmicos, oficinas temáticas e atividades desenvolvidas por um grupo de trabalho em nível ministerial pré-publicação do LBDN<sup>33</sup>.

Dentro de todo este contexto de reformas, lacunas se tornam evidentes como desafios a serem superados, porém estes adquirem uma feição complexa ao serem relacionados com a área da Defesa em virtude das diversas variáveis que estão incluídas na gestão da área. Algumas delas, que ficam implícitas na relação estabelecida pela Figura 2 são, conforme Pessoa e Duarte (2014), são:

- a) capital humano;
- b) capital financeiro;
- c) relações entre as esferas civil e militar;
- d) política e o contexto geopolítico no qual o país se insere;
- e) arranjo organizacional vigente.

---

<sup>32</sup> Maiores informações acerca da Reforma do Ministério da Defesa no Decreto nº 7.974 de 01/04/2013, que revogou o Decreto nº 7.364 de 23/11/2010, vide o sítio: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm#art8). Acesso em 17/05/2016.

<sup>33</sup> Informações acerca das atividades desenvolvidas no escopo da produção do LBDN e legislação concernente no sítio: [http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee\\_livrobranco.php](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php). Acesso em 17/05/2016.

As variáveis apontadas são as principais bases consideradas enquanto se analisa o espectro da Gestão de Defesa, apoiando o desenvolvimento de análises de conteúdo mais específico, como a adoção de modelos de gestão ou organizacionais. Com objetivo de se atingir um grau de introdução a uma interface entre a esfera civil e a esfera militar em termos de escopo institucional, Ratchev (2011) aponta os seguintes elementos:

- a) estratégias de defesa e segurança atualizadas;
- b) estruturas organizacionais modernas e interconectadas com o governo;
- c) planos baseados em recursos moldados de forma condizente com a realidade do país – especialmente em termos econômicos;
- d) estruturas militares apropriadas em termos de treinamento, dimensões e equipamento;
- e) estrutura legislativa adequada;
- f) pessoal militar e civil devidamente treinado para os desafios vindouros oriundos de novas tarefas;
- g) transparência para o parlamento e para a sociedade civil;
- h) arranjos de segurança adequados e acesso à inteligência;
- i) acesso público à informação.

Apesar destes apontamentos terem sido feitos no início da década, tais desafios continuam no horizonte de perspectivas para países que, conforme o autor explica, passam pelo processo de civilianização das organizações de defesa, especialmente em nível ministerial. Logo, os desafios para o Brasil estão postos e a análise por meio da Gestão de Defesa possui potencial para que tais desafios sejam visualizados com maior acuidade. O loco da gestão na área da Defesa é justamente o de esclarecer quais os desafios estão no por vir, com o intuito de fornecer a ponte entre as variáveis e os objetivos (ou plano ideal). Ou ainda, conforme McConville e Holmes (2011, p. 18) comentam:

Independentemente do futuro da defesa, seja este no combate, na manutenção da paz ou alguma outra função, o que é certo é que o ambiente continuará a trazer mudanças e novos desafios. A proposta da Gestão de Defesa é estabelecer políticas, procedimentos e práticas que permitirão às forças armadas a se equiparar àqueles desafios. Então enquanto a vida pode de fato ser incerta, esta certamente é interessante<sup>34</sup>.

Para atingir tais finalidades, a Gestão de Defesa per se não é suficiente, visto que, conforme apresentado, esta consiste em um “guarda-chuva”, abrigando diversas questões de natureza interdisciplinar, não podendo ser encerrada como um todo em uma única teoria, mas sim em um campo de estudos. Desta forma, surgem as abordagens organizacionais, que, apesar de se enquadrarem na Gestão de Defesa, possuem um enfoque específico – o organizacional ou organizacional institucional –, apoiando análises que visam compreender a estrutura e os processos que se dão no nível organizacional-institucional em suas peculiaridades.

Portanto, pode-se depreender que o *lócus* da gestão nos estudos de defesa é o de compreender e ordenar por meio de princípios interdisciplinares como a defesa se desdobra, institucionalmente, em suas relações com as esferas civil, militar e governamental, elencando, por sua vez, as inter-relações com os domínios da guerra mediante o princípio da sinergia – este, dado nos diversos níveis organizacionais da Defesa e, especialmente, como objetivo a ser atingido nos níveis operacionais, apresentado como o princípio da interoperabilidade. Pelo fato de metodologicamente a Gestão de Defesa não se constituir *per se* em uma única teoria, mas abarcar em si várias abordagens teóricas, utilizá-la como instrumento de análise sem uma maior depuração inviabilizaria a concretização dos objetivos para os quais teorias são aplicadas, e que buscam explicitar as causas ou efeitos de fenômenos ou classes de fenômenos (VAN EVERA, 1997), uma vez que não há uma maior proximidade com as variáveis e o objeto. Logo, apesar de delimitar um *lócus* específico na área da Defesa, a Gestão de Defesa constitui um campo de estudos e não um instrumento de análise correspondente a uma abordagem teórica, apesar de apontar caminhos específicos para os estudos de processos, efeitos, fenômenos ou relações que ocorram nos âmbitos organizacionais. Nesse sentido, as abordagens teóricas organizacionais em específico são capazes de preencher essa lacuna.

---

<sup>34</sup> Excerto original: “Whatever the future of defence, be it warfighting, peacekeeping or some other function, the one thing that is certain is that the environment will continue to bring changes and new challenges. The purpose of defence management is to establish policies, procedures and practices that will allow the armed forces to meet those challenges. So while life may indeed be uncertain, it is bound to be interesting” (MCCONVILLE; HOLMES, 2011, introdução, p. XVIII).

## 2.2.2 Teoria: as Abordagens Organizacionais

Concernente ao campo de estudos mencionado anteriormente, em termos de teoria, as abordagens organizacionais oferecem uma perspectiva mais acurada acerca de processos, relações e padrões no âmbito da gestão, especialmente tratando-se da mudança organizacional, do aprendizado e das dinâmicas envolvidas na evolução e transformação das organizações de defesa, tanto civis quanto militares. A acepção da dinâmica das organizações militares, sua adaptação a novas práticas, meios e afins, já era algo preconizado por Clausewitz (2006, p. 89), uma vez que o autor já havia demonstrado que “talento e gênio operam fora das regras, e a teoria entra em conflito com a prática”, de forma que uma Doutrina cristalizada é inalcançável. Logo, a dinâmica da mudança organizacional já permeava o pensamento do autor, uma vez que a própria guerra, segundo ele, era de “natureza complexa e mutável” (CLAUSEWITZ, 2006a, p. 31), exigindo adaptabilidade tanto em termos de Doutrina para fins de replicação, quanto em termos de meios. Tal linha de pensamento tanto é aplicável, que é possível observar a evolução da guerra em termos de sistema, conforme apregoa Biddle (2006) em sua análise acerca do sistema moderno<sup>35</sup>, e em termos de maior letalidade dos armamentos ao longo da história, moldando os destinos da sociedade humana e da formação dos Estados ou novos ordenamentos, conforme afirmam Buzan e Little (2000)<sup>36</sup>. Ademais, é possível observar a evolução dos meios de emprego em termos de uso de mais de uma plataforma nas operações, culminando nas operações conjuntas (BEAUMONT, 1993), conforme apresentado no capítulo anterior, entre outras mudanças que puderam ser observadas com o passar dos séculos, demonstrando que a guerra, os meios empregados e as instituições não tendem à estática.

---

<sup>35</sup> Biddle busca, por meio de explicitações sobre como se deu o sistema moderno de emprego de força, fazer um balanço sobre como variáveis materiais e não materiais equacionam os resultados da guerra, culminando em vitória ou derrota, de forma que argumentos como superioridade numérica ou a mera inovação tecnológica apregoadas por autores que defendem a Revolução dos Assuntos Militares (RAM – ou RMA, em inglês) tornam-se argumentos questionáveis.

<sup>36</sup> Buzan e Little oferecem uma perspectiva histórica anterior ao Tratado de Westphalia de 1648, data em que se considerou um marco na formação do Estado como ator nas Relações internacionais, a fim de demonstrar que as dinâmicas em termos de interação de atores do Sistema Internacional e o emergir de novos ordenamentos já existia consideravelmente antes do século XVII, também demonstrando como as guerras também se constituíam como força motriz para a emergência destes novos ordenamentos.

Desta forma, as abordagens que contemplam a mudança organizacional, o aprendizado organizacional, as que versam de forma integrada sobre a mudança militar e a de cultura organizacional compõem uma constelação de perspectivas específicas para analisar, cada qual a sua maneira, quais as barreiras devem ser vencidas para a instauração das inovações e seus respectivos contextos (DAVIDSON, 2010). Basicamente, é possível subdividir tais abordagens teóricas em algumas classes de abordagens, a fim de ilustrar melhor qual a ênfase em termos de desafios. Conforme apresenta Davidson (2010), são elas:

- a) *Mudança Militar como Aprendizado Organizacional* – com autores como a própria Davidson, (2010), Baird, Henderson e Watts (1997); Di Bella (2010); Kolb e Kolb (2008); Nagl (2002); Segal e Segal (1983) e Senge (1994);
- b) *Teorias Integradas sobre Inovação Militar* – com autores que variam suas ênfases entre inovação militar, como Posen (1986) e Rosen (1991), alguns aspectos culturais apregoados por Kier (1996), críticos do RAM como Murray (1996) e analistas de aspectos entre sua inovação e a difusão, como Horowitz (2007) e Terriff (2006);
- c) *Teoria Organizacional em visões críticas* – que, apesar de se constituir no grande ramo no qual derivam todas as abordagens aqui mencionadas, inclui autores com abordagens com um espectro mais abrangente, como Stulberg, Salomone e Long (2007) e Allison e Zelikow (1999);
- d) *Burocracia Política* – com autores que dão maior ênfase a esta abordagem, como, mais uma vez, Allison e Zelikow (1999) e Halperin, Clapp e Kanter (2006);
- e) *Cultura Organizacional* – com autores como Kier (1996) e Nagl (2002).

Entre pontos de concordâncias e discordâncias, as abordagens teóricas organizacionais tendem a apontar em uníssono as dificuldades inerentes ao processo de mudança organizacional dentro de instituições militares dadas as resistências ao processo e a outros tipos de barreiras; o que varia em termos gerais são quais questionamentos são respondidos por meio de uma abordagem ou outra.

Para Davidson (2010, p.19), por exemplo, existem questionamentos que não são passíveis de serem respondidos fora do âmbito da abordagem do aprendizado organizacional, como, por exemplo, “de que forma as novas ideias são aproveitadas,

como são transferidas para a organização como um todo, quais os processos pelos quais a esfera militar aprende e muda [ . . .]”. No entanto, as abordagens integradas acerca da inovação militar se ocupam em explicitar contextos, como as mudanças são traduzidas e repassadas para a organização sob a forma de Doutrinas, entre outros pontos abordados por Posen (1986) e Rosen (1991). Neste sentido, a questão que ecoa na proposta metodológica da presente tese e se desdobra em outros aspectos é se organizações militares são passíveis de aprendizado organizacional ou se há outros fatores motrizes para a mudança organizacional, um ponto que retornará de forma mais detida a partir do capítulo de estudo de caso. Neste momento, seguem explicitações comparadas das abordagens organizacionais mencionadas, ilustrando brevemente pontos compreendidos e não compreendidos em cada uma.

#### 2.2.2.1 A Cultura Organizacional

Propondo uma abordagem complementar à visão de Posen (1986) , em que o comportamento militar seria variável dependente da Doutrina escolhida, Elizabeth Kier (1996) propõe um modelo para que a Doutrina militar possa ser melhor compreendida por meio de sua cultura organizacional e não apenas por meio de sua natureza ofensiva ou defensiva. Segundo a autora, restringir a análise dos fatores que originam a Doutrina militar apenas às dinâmicas da balança de poder é um movimento que deixa de captar as influências da participação civil no processo, além do ambiente externo em termos de contexto.

A abordagem da autora basicamente busca captar como a cultura afeta o processo decisório civil e militar na formação da Doutrina militar, tendo o caso francês antes da 2ª Guerra Mundial como base. Segundo a autora, a Doutrina militar está relacionada a dois aspectos: os constrangimentos impingidos pela política doméstica e, complementarmente, a cultura organizacional, que seria a variável interveniente entre àquela e os constrangimentos da política doméstica.

Já John Nagl (2002) centra sua discussão em como as forças armadas podem aprender e internalizar isso sob a forma de mudanças na Doutrina, apresentando um olhar crítico em relação a autores de teorias integradas sobre a inovação militar. Segundo Nagl (2002), a visão abordada por tais autores não avalia adequadamente como as diferentes forças armadas criam, assimilam e disseminam a mudança das

Doutrinas ao longo dos conflitos, tão pouco a razão de algumas forças serem mais bem-sucedidas no processo do que outras. Neste sentido, de maneira similar a Kier (1996), Nagl (2002) propõe a abordagem da cultura organizacional como variável determinante do aprendizado organizacional, podendo ser considerado tanto no grupo de abordagens relacionado à cultura quanto no grupo de abordagens relacionado à mudança organizacional como aprendizado, já que seus estudos de caso buscam mensurar se houve ou não um aprendizado nas experiências de contrainsurgência na Malásia por parte das forças armadas britânicas e americanas. Outro conceito central na abordagem de Nagl (2002), o da “essência das organizações”, deriva da abordagem de Halperin, Clapp e Kanter (2006) – a ser apresentada mais adiante – que, juntamente com a cultura, condiciona a absorção das mudanças ou sua negação.

A abordagem da cultura organizacional consiste em um instrumento esclarecedor ao passo em que elucida que a cultura é uma variável interveniente na formulação da Doutrina militar, mostrando que ela não está meramente à mercê do contexto internacional e tão pouco pode ser reduzida a termos de natureza ofensiva e defensiva a fim de demonstrar a mudança organizacional. No entanto, o modelo não possui um espectro explicativo que se sustente em termos mais abrangentes, de modo que, apesar de seu ganho em contemplar uma variável a mais a ser considerada no processo de mudança organizacional como um todo, ele não consegue estabelecer uma relação causal mais aprofundada entre a cultura organizacional e o processo de implementação de mudanças *per se*. Em virtude de sua dependência de informações específicas e de maior abrangência acerca das organizações analisadas, o modelo culmina de maneira mais específica, embora variante conforme o caso analisado do que uma proposição aplicável de forma geral. O esquema apresentado na figura 3 demonstra esta dicotomia entre ganhos conceituais vis-à-vis as evidências das limitações desta abordagem, bem como as proposições de cada autor mencionado nesta seção.

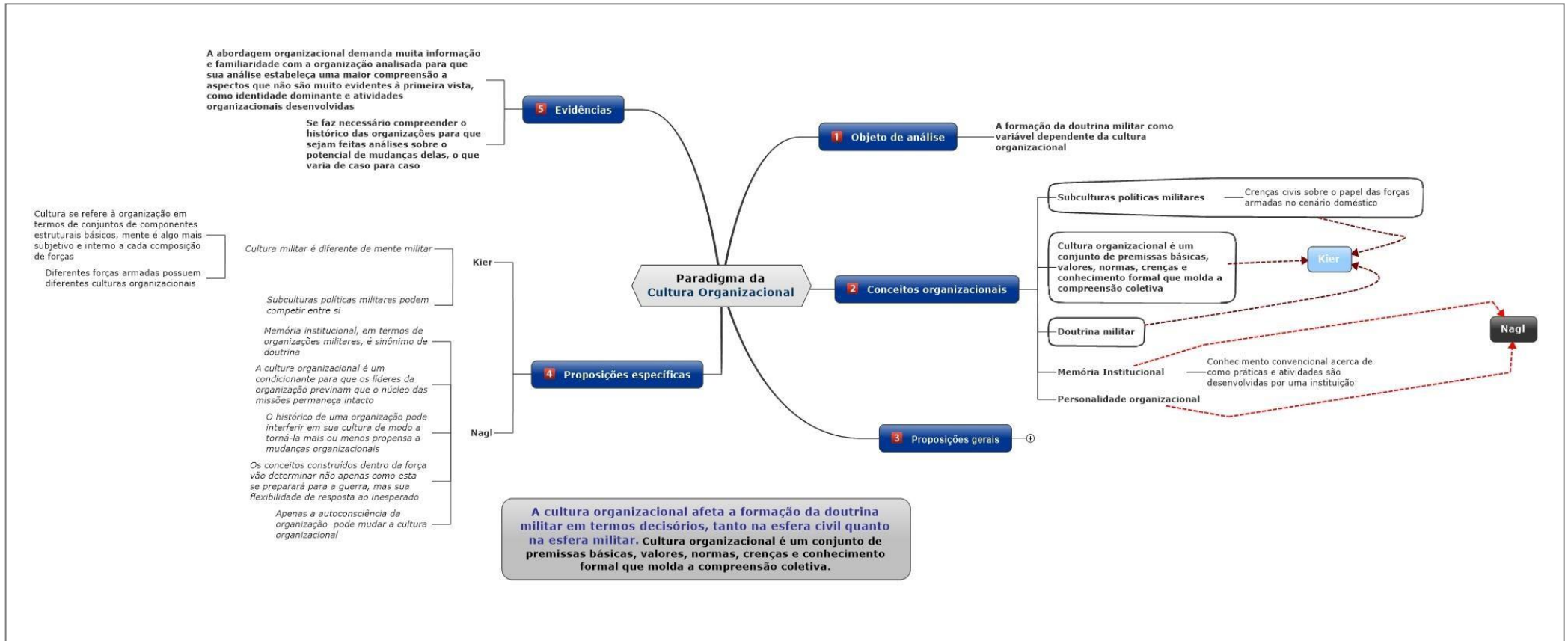
À guisa de diferenciais, apesar de Kier (1996) e Nagl (2002) pautarem as análises em relação à cultura organizacional, o último relaciona esta variável com o aprendizado organizacional, sendo sua pesquisa pautada na maneira como a cultura organizacional influencia no aprendizado organizacional e, conseqüentemente, culmina na transformação das instituições militares em organizações passíveis de aprender e contemplar mudanças em sua Doutrina. Já Kier (1996), centra sua análise

no caso francês e busca delimitar a relação causal entre cultura organizacional e mudanças na Doutrina em uma tentativa de delinear a dinâmica das subculturas políticas militares, que, segundo a autora, podem ser concorrentes e determinar a não implementação de mudanças.

A abordagem de Kier (1996) abre espaço para que a variável cultura seja também agregada à análise, porém, conforme discutido, não é passível de se constituir como uma análise abrangente, questão esta captada por Nagl (2002) ao costurar a abordagem da cultura organizacional com a abordagem do aprendizado organizacional, que serão apresentadas adiante.



Figura 5 - Paradigma da Cultura Organizacional



Fonte: Elaborado pela autora (2017) com base em Kier (1996) e Nagl (2002).

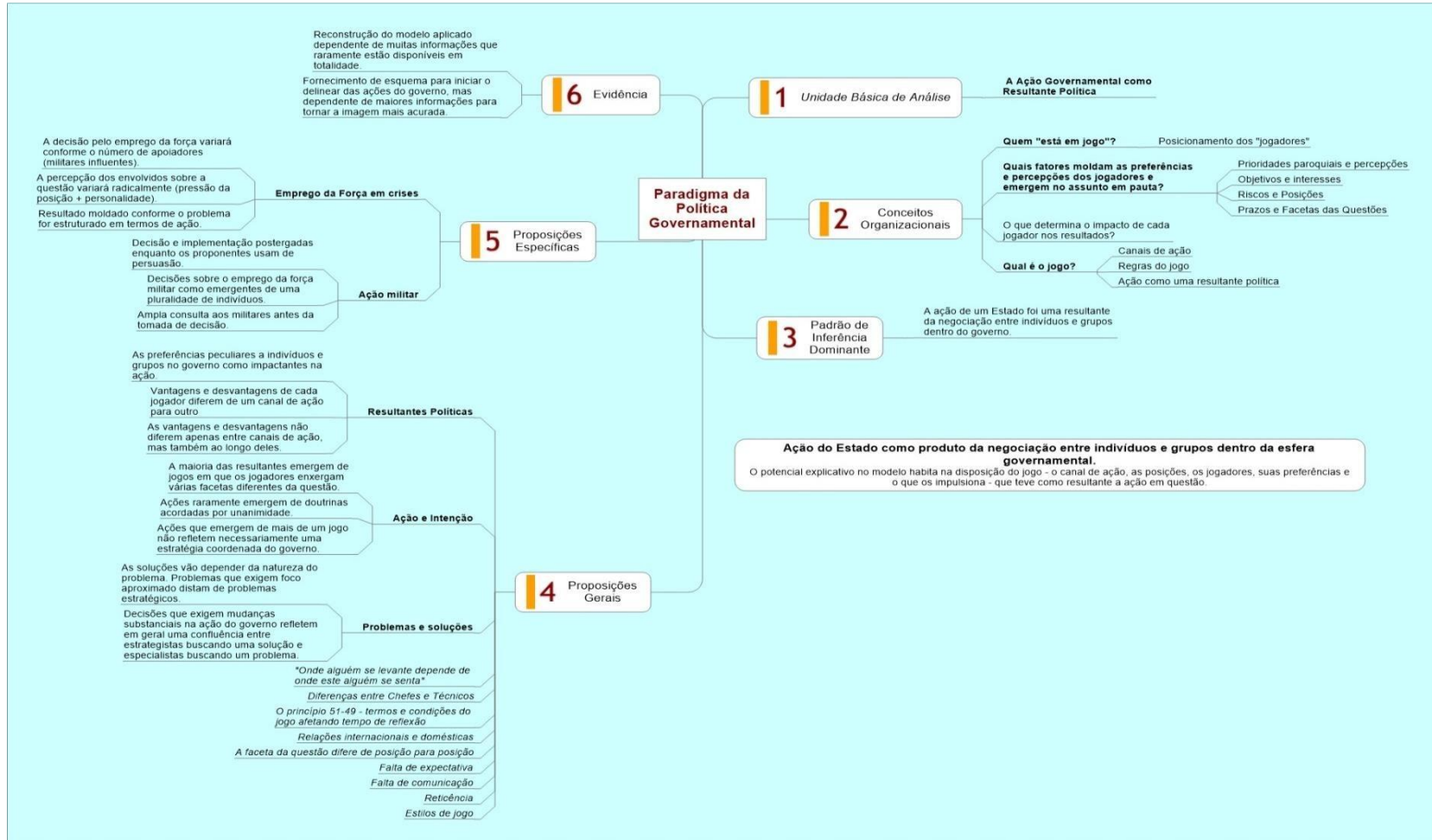
### 2.2.2.2 A Burocracia Política

Esta abordagem correspondente ao último modelo assinalado por Allison e Zelikow (1999) e é diretamente ligada ao aparato burocrático governamental. O paradigma da Política Governamental basicamente se assenta sobre a premissa de que a ação governamental é uma resultante política em nível doméstico, de forma que o que ocorrer não é resultado de uma deliberação para a solução de um problema, mas sim de resultados derivados de uma equação complexa que envolve a concessão, o conflito e a confusão de agentes com interesses e influências divergentes, juntamente com as decisões e ações derivadas de negociações entre indivíduos pertencentes à esfera governamental.

Dessa forma, a abordagem possui uma estrutura em que se confluem ações em nível doméstico e em nível internacional, demonstrando uma anatomia de como os mecanismos burocráticos governamentais se posicionam em uma dinâmica que permeia escolhas, impactos e resultados, conforme ilustra a figura na página seguinte. Assim como a abordagem do Comportamento Organizacional, que será analisada adiante, o paradigma da Política Governamental não constitui uma abordagem que pode ser utilizada isolada de complementações, consiste mais em uma ferramenta usada para iluminar lacunas que devem ser preenchidas em termos de estruturar o desenho da ação governamental e da tomada de decisão do que de fato desvendar relações, processos e parâmetros em um nível organizacional. Considerando que marcos analíticos nada mais são que “esquemas detalhados sobre algum fenômeno” (RAGIN, 2007, p.107), é possível inferir que o trabalho de Allison e Zelikow (1999) tem justamente este mérito: o do ordenamento de marcos analíticos em um modelo em que é possível detectar lacunas com determinada precisão por meio de um refinamento das ideias. Porém, na tentativa de subverter os marcos em imagens, o modelo não consegue se auto sustentar, visto que as imagens formadas não são completas e não podem ser analisadas em dados ou provas empíricas com a mesma precisão que os marcos foram ordenados. Tão pouco é possível que os poucos dados empíricos disponíveis sejam transformados nas imagens a fim de induzir os marcos analíticos deste modelo, pois, conforme os próprios autores apontaram, as informações para depreender a ação política em sua

totalidade são muito raramente acessíveis (ALLISON; ZELIKOW, 1999; RAGIN, 2007).

Figura 6 - O Paradigma da Política Governamental



Fonte: Elaboração da autora (2017) com base em Allison e Zelikow (1999).

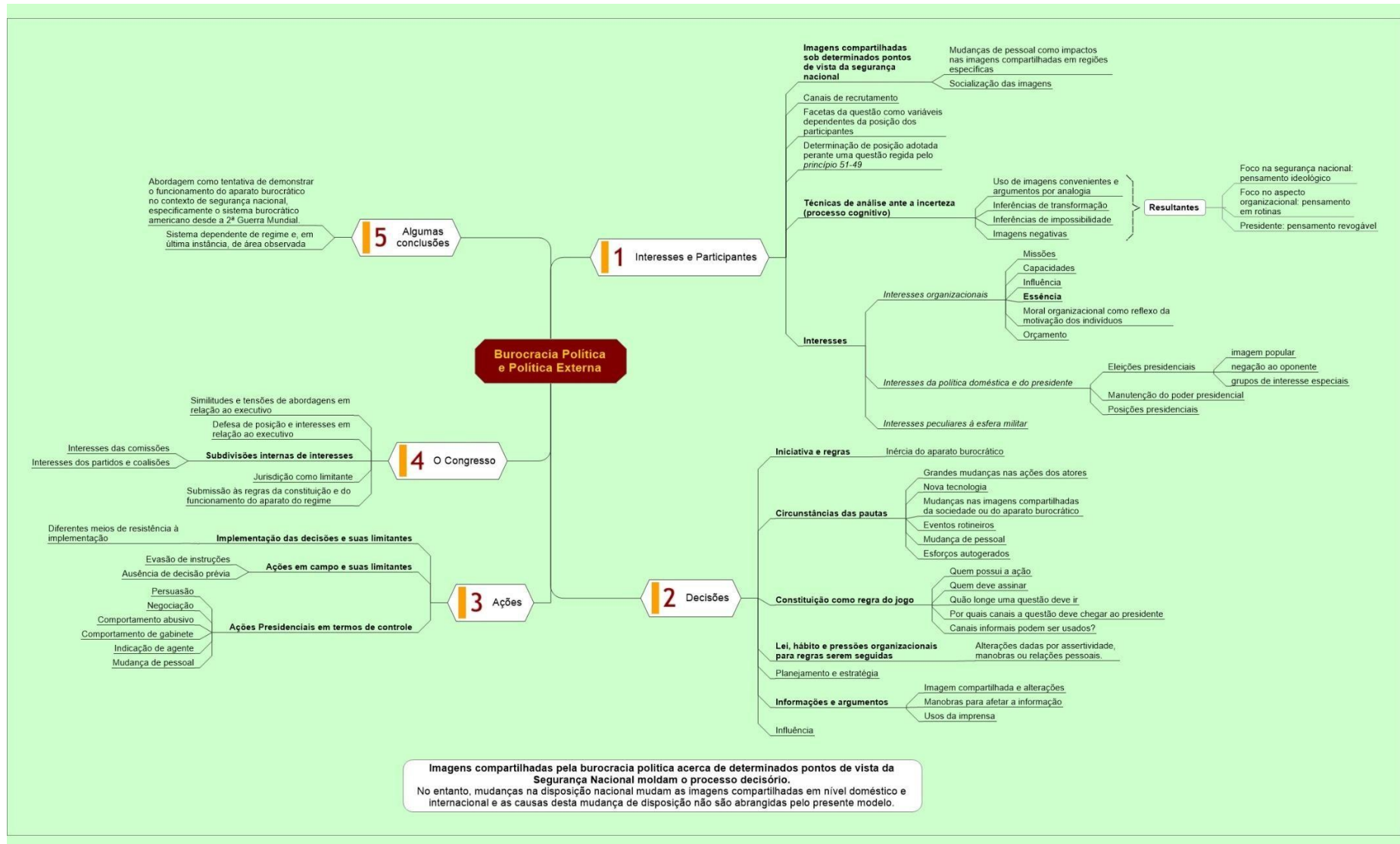
Logo, como um refino do modelo do ator racional e da burocracia weberiana, amplamente adotados nos estudos de Relações Internacionais e Política Internacional, o paradigma da Política Governamental oferece uma estrutura instrumental, mas não demonstra uma teoria a despeito de sua relativa organicidade. Já a abordagem de Halperin, Clapp e Kanter (2006) busca um objetivo bastante específico: o de compreender o processo burocrático envolvido na tomada de decisões governamentais no âmbito da segurança nacional, tendo por estudo de caso a questão da instauração do sistema antibalístico (ABM, em inglês), em 1967. Ou seja, trata-se mais uma vez de um arranjo em que a tomada de decisão em si consiste no centro de preocupações e não necessariamente o processo de mudança organizacional, o qual consiste em um processo incidental e subordinado às tomadas de decisão na abordagem dos atores mencionados.

Contudo, avanços em termos de refinamento da abordagem apresentado por Allison e Zelikow (1999) podem ser observados nesta abordagem. Halperin, Clapp e Kanter (2006) demonstraram preocupação em compreender a fundo a anatomia do processo burocrático de tomada de decisão tomando por exemplo a estrutura do sistema presidencial dos EUA e, apesar da abordagem ter basicamente a limitação do regime governamental – já que se trata de uma aplicação do arranjo ao sistema presidencial – e da estrutura burocrática analisada *per se*, os autores trouxeram conceitos mais aprofundados em termos de peso causal, como, por exemplo, o conceito de *imagem compartilhada* e o conceito de *essência organizacional*, que pode ser associado com cultura organizacional sem maior prejuízo interpretativo. Outro ponto a destacar desta última abordagem é a de apresentação de estratégias que impõem dificuldades à implementação de decisões em virtude da atuação de agentes e demais atores, demonstrando que as organizações não são um todo monolítico e que a implementação é passível de dinâmicas que estão além do escopo de atuação dos agentes decisórios da esfera executiva, estando atrelada a uma complexidade que muitas vezes escapa à análise. Ilustrando de forma mais detalhada, a figura na página 82 consiste em um mapa conceitual do paradigma da Burocracia Política e da Política Externa apregoado pelos autores.

Portanto, apesar de ser um modelo instrumentalmente útil para compreender o processo decisório e todo o aparato envolvido em termos de burocracia para que as ações tomem forma, o paradigma apresentado por Halperin, Clapp e Kanter (2006)

conta com uma abordagem mais complexa que a apresentada por seus precursores, Allison e Zelikow (1999), buscando entender mais variáveis, processos e padrões inerentes ao processo decisório na esfera burocrática. Porém, além de não trazer uma organização inédita em termos de arranjo, o paradigma carece de questão similar à abordagem anteriormente mencionada: informações adicionais e aplicabilidade geral, independentemente do regime. No entanto, os próprios autores deixam claro que este não era o objetivo, mas sim a busca por compreender os parâmetros, padrões e a anatomia do processo burocrático americano no período posterior à II Guerra Mundial. O refino obtido a partir desta abordagem abre espaço não apenas ao agregar de outras abordagens organizacionais, mas também ao aplicar aquilo que Allison e Zelikow (1999) coletaram, décadas antes de forma mais contemporânea e, sob determinados parâmetros, com validade mesmo fora do contexto americano.

Figura 7 - Modelo da Burocracia Política e Política Externa



Fonte: Elaborado pela autora (2017) com base em Halperin, Clapp e Kanter (2006).

### 2.2.2.3 A Mudança Organizacional Como Aprendizado

A mudança organizacional como aprendizado dentro da esfera militar é uma abordagem que remonta ao período final da Guerra Fria. Como são diversas as abordagens neste sentido, elas serão apresentadas uma a uma com seus principais pontos, premissas e críticas e, ao final das apresentações, será feito um quadro resumo em que as abordagens poderão ser observadas em uma retomada comparativa.

Seguindo a esteira histórica das alterações de paradigmas trazidas pelo período da Guerra Fria, Segal e Segal (1983) buscam analisar as organizações militares e os impactos das mudanças nestas a partir do nível do indivíduo sob uma perspectiva sociológica, considerando questões a partir do uso de um prisma psicológico, como a sensação de pertencimento e a oportunidade de auto atualização. Ao realizarem uma crítica à construção da racionalidade weberiana em estruturas mais rígidas, os autores detectaram que as questões atinentes ao nível de racionalidade individual também permeiam as organizações de forma consequencial, e esta percepção consiste em uma problemática visível também em organizações militares. Neste sentido, os autores ressaltam a existência de dois modelos organizacionais pautados em arranjos distintos: o modelo tradicional, que enfatiza uma solidariedade de ordem mais mecânica, na qual os laços de afeto e coesão estão fortemente presentes entre os indivíduos das unidades combatentes como valores determinantes da moral das forças, e o modelo orgânico, que é influenciado pela economia e psicologia.

Conforme Segal e Segal (1983, p. 158, tradução nossa):

O modelo mecânico da solidariedade militar foi desenvolvido por disciplinas aprendidas cujos praticantes se estabeleceram em universidades, exceto pelos períodos de mobilização em período de guerra. O modelo foi, portanto, mais popular fora da arena política do que dentro desta. O modelo orgânico, em contrapartida, foi advogado por disciplinas cujos praticantes há muito sentiram que era legítimo deixar as veredas da academia e se envolverem no processo político: economia e psicologia<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Excerto original: "The mechanical model of military solidarity has been developed by learned disciplines whose practitioners have, except for periods of wartime mobilization, been based primarily in universities. The model was therefore more popular outside the policy arena than within it. The organic model, by contrast, has been advocated by disciplines whose practitioners have long felt it legitimate to leave the groves of academe and involve themselves in the policy process: economics and psychology" (SEGAL; SEGAL, 1983, p. 158)

Por fim, os autores sublinham o fato de que cada instituição é única e que apesar de incorporar de tendências apresentadas pelas diferenças de abordagem, as instituições militares ficam entre a manutenção da solidariedade social e a tendência à individualização observada na sociedade. Segal e Segal (1983) não se aprofundaram na hipótese do aprendizado da instituição militar como propulsor para sua mudança organizacional, deixando apenas subentendido em sua análise esse fator. Por consequência, a análise se torna pouco conclusiva quanto às orientações tomadas pelas forças armadas em termos de modelo e, especialmente, quais mudanças ou elementos caracterizaram a adoção por um modelo ou outro, demandando complementações.

Já a análise de Senge (1994) se ocupa em como construir uma organização orientada pelo aprendizado por meio de uma visão sistêmica, intitulando os fundamentos para tanto de pensamento sistêmico (*systems thinking*, em inglês) ou “quinta disciplina”, fazendo análises em uma construção similar à de um manual. O autor formula algumas leis aplicáveis a esta quinta disciplina, tais como:

- a) a origem dos problemas atuais se dá por meio das soluções de anteriormente;
- b) quanto mais se alavanca para uma situação, mais o sistema reagirá contra;
- c) o comportamento melhora antes de piorar;
- d) maneiras fáceis conduzem a retrocessos;
- e) “a cura pode ser pior que a doença” (SENGE, 1994, p. 46);
- f) ir mais depressa é ir mais devagar;
- g) causa e efeito não estão relacionados de forma próxima no tempo e no espaço;
- h) pequenas mudanças podem produzir grandes resultados (mas as áreas de maior influência são as menos óbvias);
- i) você pode ter sua parte e aproveitá-la, mas não de uma só vez;
- j) dividir um problema em dois não resulta em dois problemas menores;
- k) não existe culpa.

A análise de Senge (1994) busca entender a estrutura do sistema para compreendê-lo por inteiro, de forma a determinar as inter-relações estabelecidas entre as partes e o todo. A justificativa usada pelo autor para o uso desta abordagem é justamente a da complexidade na qual a humanidade se encontra imersa, em meio à



massiva produção de informações que entra em descompasso com a capacidade de absorvê-las e compreendê-las. Interdisciplinar dada sua aplicação em outras áreas, a abordagem do pensamento sistêmico oferece uma estrutura para compreender inter-relações e padrões de mudanças.

Neste sentido, o autor trabalha com variáveis e tipologias de complexidade a fim de constituir a dinâmica do sistema e compreendê-la, diferindo de outros autores que se utilizam de variáveis determinantes e causadoras. Por ser uma abordagem que busca visualizar o todo, seu distanciamento fez com que a percepção de elementos que podem integrar variáveis nas inter-relações ficasse em menor evidência, além de demandar maior especificidade de informações para que onexo causal da complexidade sistêmica analisada fosse captado assertivamente, especialmente se o estudo se concentrar na complexidade dinâmica referida por Senge (1994) e que será retomada oportunamente.

Quanto a Baird, Henderson e Watts (1997), a percepção dos autores é a de que a rapidez dos fluxos de informações e sua captação por parte dos indivíduos consiste em um movimento que deve ser replicado para o nível organizacional. Em outras palavras, os autores acreditam que o investimento para que as mudanças de natureza organizacional por meio do aprendizado ocorram deve partir dos recursos humanos, questão que eles sustentam a partir de quatro premissas-chave básicas (BAIRD; HENDERSON; WATTS, 1997, p. 385-386):

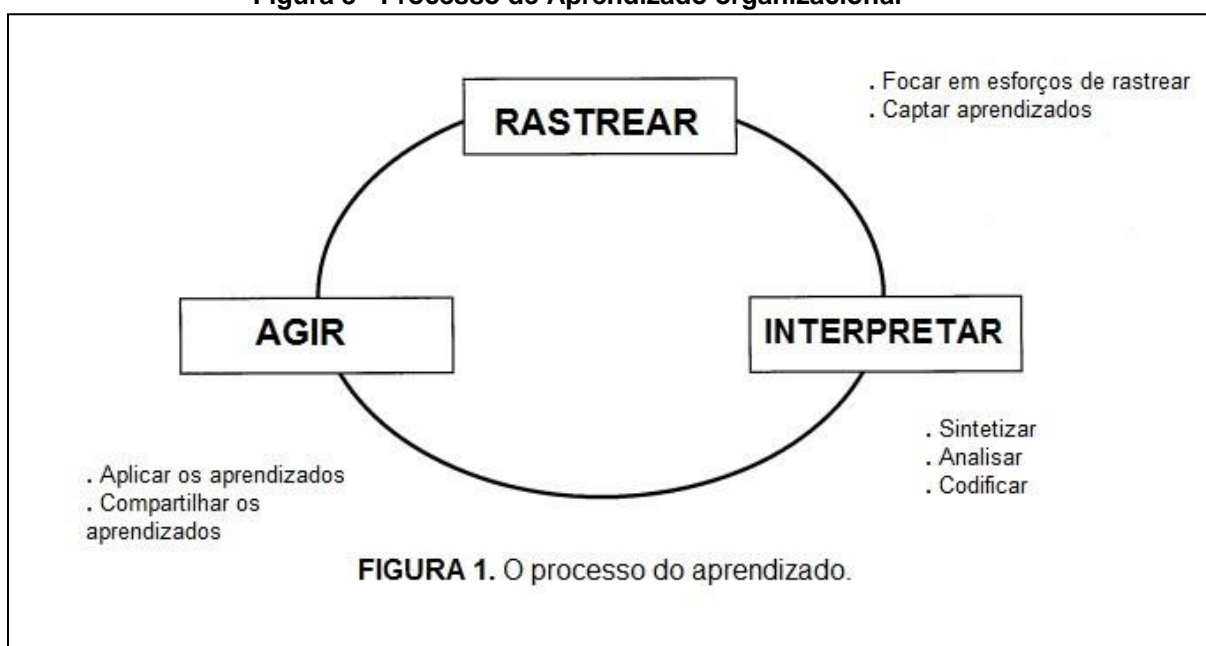
- a) a dinâmica veloz dos ambientes não permite aos gestores prever com precisão o que será necessário e quando. Dessa forma, *aprender a partir das experiências prévias*, documentadas, vivenciadas e etc. é essencial;
- b) o *aprendizado individual e em grupo se tornou o aprendizado organizacional*, ao passo que os custos de reaprendizado devem ser cortados e o aprendizado e conhecimento em uma área deve impactar as demais;
- c) existem diferenças entre informação e conhecimento, uma vez que o último se pauta na aplicação das informações na ação. O aprendizado precisa ser focado na utilidade da informação em ações;
- d) é necessária uma diminuição do tempo de assimilação entre o que foi aprendido e a colocação em prática, a fim de garantir mudanças nas áreas mais críticas.

O contexto de visualização de tais premissas utilizado como objeto pelos autores é o Centro de Lições Aprendidas do Exército Americano (ou *Center for Army Lessons Learned* – CALL, em inglês). Atuando na coleta de informações a partir de experiências, realização de revisões posteriores à ação e condensação dos aprendizados em Doutrina, a conduta do CALL se centra em quatro passos (BAIRD; HENDERSON; WATTS, 1997, p. 387):

- a) revisar o objetivo de uma operação;
- b) analisar o que ocorreu;
- c) captar a lição aprendida e suas implicações para o futuro;
- d) aplicar rapidamente as lições durante a ação.

Tais passos podem ser incluídos de forma básica no ciclo de aprendizado apresentado pelos autores, em que três etapas fundamentais delineadas: *rastrear*, *interpretar* e *agir*.

**Figura 8 - Processo de Aprendizado organizacional**



Fonte: Adaptação da autora (2017), com base em Baird, Henderson e Watts (1997, p. 389, tradução nossa).

Apesar da sistematização dos autores quanto aos processos que permeiam a mudança organizacional por meio do aprendizado e dos impactos específicos ocasionados mediante observação do CALL, a abordagem encontra limitações no âmbito da análise ao configurar mais uma prospecção do que uma busca por questões determinantes no processo. No entanto, a análise foi centrada no CALL e não tinha maiores objetivos além de compreender o mecanismo lá aplicado. A apreensão dos

autores em um âmbito geral é justamente que (BAIRD; HENDERSON ; WATTS, 1997, p. 393, tradução nossa):

Apenas saber algo não é mais o suficiente. O conhecimento precisa ser aplicado não apenas onde ele for aprendido, mas ao longo de toda a organização. A habilidade do indivíduo, dos grupos e da organização de sobreviver e crescer no futuro será determinada por meio de sua capacidade de captar conhecimento, consolidá-lo e implementá-lo rapidamente onde for necessário ao longo de toda a organização. As organizações tão pouco podem financiar a obtenção de toda a perícia necessária em todas as áreas necessárias. O conhecimento deve ser implementado nas áreas críticas conforme for necessário, mas então movido rapidamente para outras áreas em necessidade. Tecnologias emergentes nas redes de informação, conferências de vídeo, aparatos em grupo e capacidades computacionais tornam possível para o RH construir redes de aprendizado que podem mover o conhecimento rapidamente através do tempo e do espaço. Aqueles que aprenderem como estabelecer e usar as redes de conhecimento melhor criarão uma vantagem competitiva sustentável tremenda<sup>38</sup>.

Neste sentido, como representação prospectiva sobre captação de aprendizado e aplicação, a abordagem dos autores constitui uma fonte de reflexões assertiva ao passo que, como abordagem teórica *per se*, carece de princípios com aplicação mais visível, o que aconteceria somente com o auxílio de complementações. Apresentada com maior detalhamento anteriormente, a abordagem de Nagl (2002) quanto à mudança organizacional ser dada mediante aprendizado se constrói por meio da mudança de Doutrina. Um ciclo de aprendizado se instaura, de forma que as ações individuais, em conjunto com a atenção aos eventos que se sucedem, permitem a identificação dos problemas e/ou lacunas existentes, possibilitando que alterações sejam realizadas no âmbito da Doutrina a fim de “atualizá-la”.

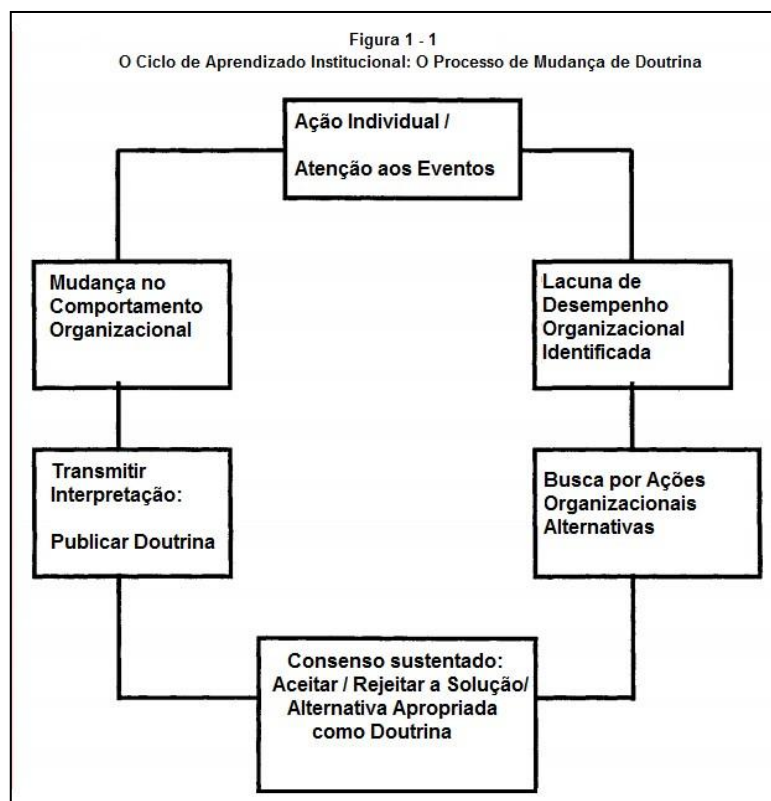
Em suma, para Nagl (2002), o aprendizado organizacional emerge da evolução da Doutrina e dos procedimentos operacionais padrões na forma de um ciclo. Nesse sentido também, o autor relaciona a cultura organizacional com a mudança

---

<sup>38</sup> Excerto original: “Just knowing something is no longer enough. Knowledge has to be applied not only where it is learned but throughout the organization. The individual’s, group’s, and organization’s ability to survive and grow in the future will be determined by their capability to capture knowledge, consolidate and deploy it quickly where needed throughout the organization. Organizations can also no longer afford to have all the expertise they need in all the areas needed. Knowledge must be deployed in critical areas as needed but then moved quickly to other areas of need. Emerging technologies in information networks, video conferencing, groupware, and computer capabilities make it possible for HR to build learning networks that can quickly move knowledge across time and space. Those who learn how to establish and use learning networks best will create a tremendous sustainable competitive advantage (BAIRD; HENDERSON; WATTS, 1997, p. 393)

organizacional em termos de propensão; a ilustração na página seguinte demonstra a dinâmica de ciclo de aprendizado apreçoada pelo autor.

**Figura 9 - A mudança de Doutrina dentro do ciclo de aprendizado institucional**



Fonte: Ilustração original apresentada em Nagl (2002, p. 8, tradução nossa).

Contudo, apesar dos esforços em reunir o processo de mudanças organizacionais e aprendizados na perspectiva mencionada, o próprio autor admite que os componentes da presente abordagem não são conclusivos acerca do porquê determinadas instituições falharem em adotar inovações enquanto outras são bem sucedidas (NAGL, 2002). Assim é possível depreender que apenas o elemento da cultura organizacional – ou essência da organização – não é suficiente para solucionar a questão. Logo, em termos de compreensão de parte do processo de mudança organizacional, no que abrange a atualização de Doutrina, Nagl (2002) e os estudos de caso por ele apresentados revelam uma perspectiva bem estruturada. Porém, existem limitações explicativas no que concerne o âmbito além do horizonte da cultura organizacional.

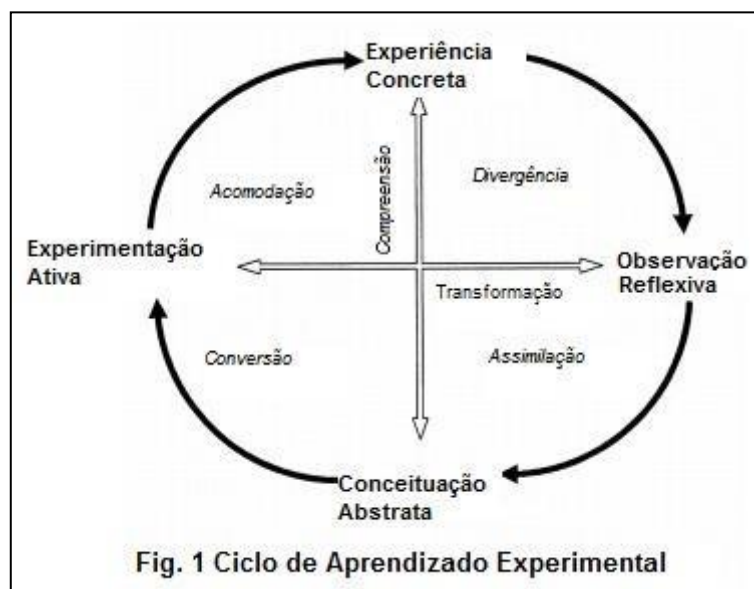
Sob uma perspectiva mais ligada à experiência, Kolb e Kolb (2008) apresentam a Teoria do Aprendizado Experimental (*Experiential Learning Theory* – ELT, em

inglês), na qual, mediante revisão bibliográfica de outros autores, apresentam seis proposições básicas:

- a) o aprendizado é melhor concebido como um processo, e não em termos de resultados;
- b) todo aprendizado é um reaprendizado;
- c) aprender requer a resolução de conflitos entre modos dialeticamente opostos de adaptação ao mundo;
- d) aprender é um processo holístico de adaptação;
- e) o aprendizado resulta das transações sinérgicas entre a pessoa e o ambiente;
- f) o aprendizado é um processo de criação de conhecimento.

Logo os autores apresentam o aprendizado em geral de forma cíclica. O aprendizado é mostrado como sendo composto de forma holística e construtivista por dialéticas diferentes, as quais variam quanto à forma de compreensão e forma de retenção do conhecimento, conforme ilustração abaixo demonstra.

**Figura 10 - Ciclo de Aprendizado Experimental (ELT)**



Tradução nossa, 2016. Ilustração original em Kolb e Kolb (2008, p. 7)

Aplicando a visão dos autores em termos organizacionais, o aprendizado consiste em um processo de “diferenciação e integração, focado na maestria do

ambiente organizacional” (KOLB; KOLB, 2008, p. 33, tradução nossa)<sup>39</sup>. Ou seja, a organização possui diferenciações em seu âmbito interno através das unidades especializadas, que se encarregam em lidar com um aspecto do ambiente organizacional, fomentando uma necessidade interna de integração e coordenação. Tal necessidade deriva das diferentes formas que cada unidade especializada desenvolve ao trabalhar, seus diferentes estilos de aprendizado, solução de problemas e tomada de decisão. Dessa maneira, Kolb e Kolb (2008) afirmam que um dos mecanismos de integração entre as unidades na organização é o estabelecimento de uma mentalidade predominante na cultura organizacional:

As organizações possuem numerosas formas de atingir a integração como gestão estratégica, visão, liderança, cultura organizacional e equipes multifuncionais. Todos estes mecanismos foram projetados para resolver conflitos entre as unidades especializadas e atingir uma direção coerente para a organização. Muito frequentemente esta integração é atingida por meio da dominância de uma mentalidade funcional na cultura organizacional (KOLB; KOLB, 2008, p. 33–34, tradução nossa)<sup>40</sup>.

Como consequência, a partir da perspectiva da ELT, o aprendizado organizacional requer um esforço de valorização e integração de perspectivas diametralmente opostas como a ação e a reflexão, o envolvimento concreto e o desprendimento analítico, a fim de originar um processo que siga toda a lógica cíclica do aprendizado, adaptando-se aos novos desafios impostos pelo ambiente (KOLB e KOLB, 2008).

Apesar de se constituir como uma apresentação mais sistêmica e com uma abordagem mais holística, contando com características interdisciplinares e gerais também aplicáveis a estudos de caso, a ELT não abrange estruturalmente mecanismos explicativos que compreendam as barreiras do aprendizado organizacional fora do âmbito da capacidade de integração entre os diferentes estilos no ciclo do aprendizado, ou, ainda, nas formas de integração entre as unidades

---

<sup>39</sup> Excerto original: “[. . .] differentiation and integration focused on mastery of the organizational environment” (KOLB; KOLB, 2008, p. 32).

<sup>40</sup> Excerto original: Organizations have numerous ways of achieving integration such as strategic management, vision, leadership, organization culture and cross-functional teams. All of these mechanisms are designed to resolve conflicts between specialized units and achieve a coherent direction for the organization. Too often this integration is achieved through domination of one functional mentality in the organization culture” (KOLB; KOLB, 2008, p. 33-34).

especializadas da organização. Essa lacuna explicativa se dá devido ao distanciamento provido pela ELT a fim de enxergar as inter-relações presentes no processo de aprendizado, o que a torna uma estrutura incompleta se aplicada de forma isolada na compreensão de como se dá a mudança organizacional mediante o aprendizado.

Partindo de uma perspectiva mais aplicada às instituições militares, especialmente o Exército, Di Bella (2010; 2013) aponta que, a despeito de não haver um único modelo de organizações ou fórmula universal de conduzi-las à efetividade, tais organizações são passíveis de gerar mudanças organizacionais mediante aprendizado a partir de uma visão integrada, em que haja o reconhecimento da capacidade de aprendizado primeiramente, um perfil específico com os objetivos estratégicos da instituição e, por fim, um plano de gestão de mudanças. Desse modo, como se fossem peças de um quebra-cabeça, o autor presume que as capacidades de aprendizado são definidas por duas questões básicas: os fatores facilitadores e as orientações de aprendizado (*Learning Orientations*, LORs, em inglês).

As orientações de aprendizado consistem em um conjunto de reflexos que revela padrões pelos quais uma organização molda seu aprendizado, sendo que cada uma das orientações pode apresentar diferentes abordagens, conforme os binômios apresentados na ilustração a seguir.

**Figura 11 - Orientações de Aprendizado e suas Abordagens**

Figura 2. - Orientações de Aprendizado	
ORIENTAÇÕES DE APRENDIZADO	
Nome	Abordagem
Fonte do conhecimento	interna >> externa
Foco no processo do conteúdo	conteúdo >> processo
Reserva de conhecimento	pessoal >> pública
Modo de disseminação	formal >> informal
Escopo de aprendizado	incremental >> transformador
Foco na cadeia de valores	projetar/fazer >> comercializar/entregar
Foco no aprendizado	individual >> grupo

Fonte: Ilustração original presente em Di Bella (2010, p. 119, tradução nossa).

As orientações de aprendizado (LORs) variam e conferem às organizações processos de mudanças que as acompanham desde a identidade da organização até seus objetivos e missões. A primeira, se refere à fonte do conhecimento e direciona como a organização capta a demanda por mudanças, isto é, por meio de suas próprias experiências ou por meio de reflexões realizadas a partir de experiências de outras organizações. Juntamente com a quinta LOR, a determinação de como a organização adquire conhecimento e ela como aplica tal aprendizado é o que determina não apenas o estilo de aprendizado, mas a natureza da mudança organizacional a ser implementada, uma vez que a quinta LOR – o escopo do aprendizado – varia se o aprendizado se dará no sentido de acrescentar algo a uma estrutura previamente existente (incremental) ou no sentido de alterar toda uma estrutura, implementando novas bases e procedimentos (transformador). Tal interação se encontra melhor ilustrada pelo Quadro 2, que se encontra abaixo.

**Quadro 2- Determinação do estilo de aprendizado (ou natureza da mudança) segundo fonte do conhecimento e escopo do aprendizado**

Fonte do Conhecimento	Interna	3. Adaptação	4. Aquisição
	Externa	1. Correção	2. Inovação
		Incremental	Transformador
Escopo do Aprendizado			

Fonte: Quadro original presente em Di Bella (2010, p. 120, tradução nossa).

Quanto às demais LORs, elas se destinam a explicitar respectivamente sobre o foco do aprendizado (conteúdo ou processo em si); se o conhecimento se encontra de forma pública por meio de Doutrinas e procedimentos padrões ou se ele está restrito às mentes de oficiais (no caso do exército); qual o modo de difusão do conhecimento; quais as prioridades de aprendizado são escolhidas pela organização em termos de cumprimento de seus valores e, por fim, se o foco do aprendizado é individual (inerente a um grupo ou uma força armada) ou em grupo. A partir destas LORs, Di Bella (2010) problematiza o processo de aprendizado no Exército elucidando as dicotomias presentes em termos de novas atribuições que outros contextos e



tempos têm trazido para as forças armadas, imbuindo a essas organizações a prerrogativa de promover novas formas de trabalho, repensando o que fazer, porque e como a partir da pesquisa (DI BELLA, 2010, p. 120).

A visão integrada proposta pelo autor difere de outras abordagens organizacionais pelo fato de que é orientada especificamente para a movimentação em prol de objetivos estabelecidos, tendo por base a colaboração e/ou a integração das estruturas organizacionais internas – de forma similar ao apregoado por Kolb e Kolb (2008) na aplicação da ELT. Além disso, a abordagem se constitui como uma forma de observar o processo de mudança como mecanismo de possibilidade de passos incrementais em vez da visão linear de estágios de desenvolvimento (DI BELLA, 2013, p. 18). Em uma estruturação de tipologias das abordagens organizacionais, compreendendo imagens formadas (componente base de nivelamento e como se dá o progresso), Di Bella (2013) inclui de forma comparativa algumas das principais visões acerca das organizações e suas mudanças, incluindo a visão integrada do aprendizado organizacional. No quadro a seguir, é possível ter a dimensão comparativa proposta pelo autor nos termos das diferentes abordagens organizacionais de forma resumida.

**Quadro 3 - Tipos de abordagens, imagens organizacionais e suas características**

Tipo de Abordagem	Imagem Organizacional	Objetivo	Base de nivelamento para mudança	Natureza do Progresso
Evolutiva	- Máquina	Atingir máxima eficiência	Adaptação	Cumulativa
	- Cérebro	Armazenar e acessar conhecimento		
Ciclo de Vida	- Organismo	Manter estabilidade	Crescimento ao longo do tempo	Estágios lineares
	- Cultura	Propagar valores		
Dialética	- Sistema Político	Ganhar controle	Conflito	Sintética
Teleológica	- Caos	Equilibrar integração e diferenciação	Colaboração	Movimento direcionado a um objetivo
	- Aprendizes	Autorrealização		
	- Redes	Distribuir recursos e comandos		

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) via junção e tradução de dois quadros originalmente presentes em Di Bella (2013, p. 16-17).

Comparando as abordagens do quadro e a própria abordagem integrada proposta pelo autor, é possível perceber que todas enxergam as organizações com

determinada linearidade. Uma vez que tal abordagem é aplicada às organizações militares, compostas por diversos atores e diversas estruturas internas, perde-se de vista a questão de como solucionar o divórcio entre as diferentes unidades especializadas da organização a fim de conceber as mudanças. Isto é, em parte, assumido pelo próprio autor, ao passo que, conforme ele explica:

Tanto a opacidade quanto a multiplicidade da teoria organizacional contribuem para o desafio de se trabalhar em um ambiente interagencial ou conjunto. É melhor reconhecer que, naqueles contextos, as lideranças militares e os gestores civis terão visões diversas e potencialmente contraditórias sobre o que as organizações são e como elas podem ser mudadas. Muitos de nós mal estamos conscientes sobre nossas próprias teorias e ainda menos sobre aquelas sustentadas em contrapartida por quem lidera outras organizações em um contexto interagencial ou conjunto (DI BELLA, 2013, p. 18, tradução nossa)<sup>41</sup>.

Logo, a formulação integrada de Di Bella (2010, 2013) consiste em uma ferramenta para apontar naturezas de mudanças organizacionais por meio de interações entre fonte de conhecimento e o escopo do aprendizado. Contudo, o desafio de dirimir as diferenças de visões apresentadas no nível das unidades a fim de se permitir a mudança organizacional *per se* ainda se encontra sem solução dentro deste arranjo.

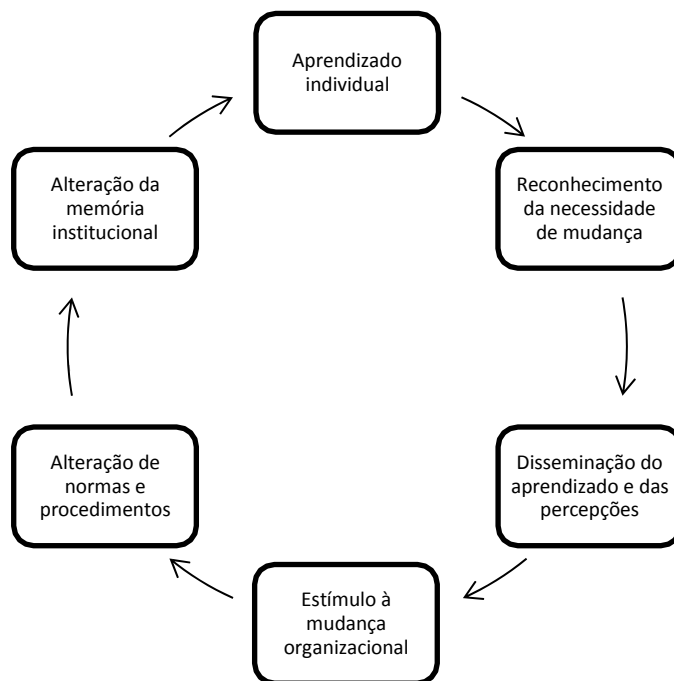
Por fim, a formulação de Davidson (2010) constitui uma inter-relação entre o papel da cultura organizacional no processo de aprendizado organizacional e da experiência. Retomando acepções acerca do papel da cultura conforme apresentado por Nagl (2002), a autora depreende que o histórico de uma organização afeta diretamente o desenvolvimento de sua personalidade. Por conseguinte, isto também afeta a capacidade da organização de aprender a partir de novas experiências (DAVIDSON, 2010), revelando uma tendência que pode ser resumida em predisposição organizacional às mudanças segundo a cultura organizacional vigente, ecoando em boa parcela das formulações teóricas acerca do aprendizado

---

<sup>41</sup> Excerto original: “[...] Both the opacity and multiplicity of organization theory contribute to the challenge of working in an interagency or joint environment. It is best to recognize that in those contexts military leaders and civilian managers will have diverse and potentially contradictory views about what organizations are and how they can be changed. Many of us are barely aware of our own theories much less those held by our counterparts who lead other organizations in an interagency or joint context” (DI BELLA, 2013, p.18).

organizacional. Na figura na página seguinte, são ilustrados os passos que compõem este ciclo do aprendizado conforme a abordagem da autora.

**Figura 12 - Ciclo do Aprendizado Organizacional**



Fonte: Ilustração elaborada pela autora (2017) com base em **Davidson (2010)**.

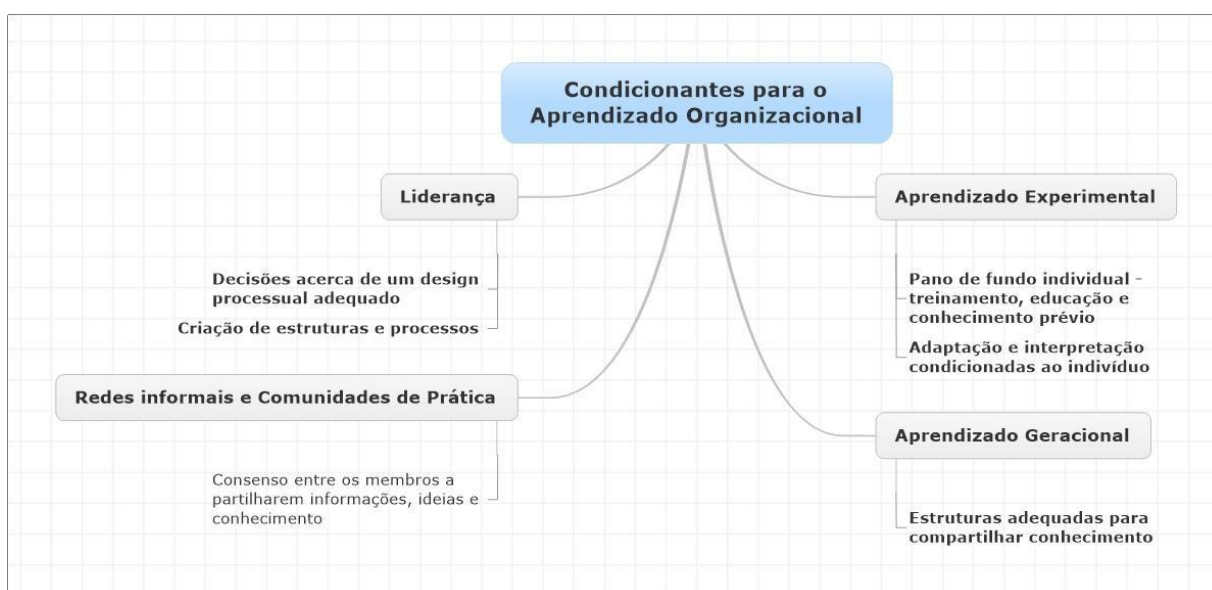
A autora se apoia não apenas no conceito do ciclo de aprendizado organizacional e no papel cumprido pela cultura, como também busca compreender como se dá o aprendizado em termos de processo e se esse processo foi concluído com sucesso. Desse modo, outras variáveis a serem agregadas no ciclo acima são:

- a) o aprendizado experimental, individual ou em grupo, como meio de trazer diferentes luzes e interpretações para o reconhecimento da necessidade de mudança;
- b) o aprendizado geracional, cuja principal questão é como indivíduos em pontos similares de desenvolvimento dão sentido coletivamente às suas experiências, levando tais lições ao nível organizacional;
- c) como redes informacionais e comunidades de práticas levam ao compartilhamento de ideias e experiências impactam ou não na ocorrência da mudança organizacional;

- d) como o papel da liderança se faz crucial na prevenção, promoção ou permissão do aprendizado organizacional.

Considerando tais variáveis, a autora expõe uma série de fatores que condicionam a conclusão do processo de aprendizado organizacional, em uma tentativa de captar causas para as falhas de desenvolvimento da mudança organizacional, ampliando assim o debate no âmbito teórico aplicado.

**Figura 13 - Fatores condicionantes para o Aprendizado Organizacional**



Fonte: Ilustração elaborada pela autora (2017) com base em Davidson (2010).

Desse modo, a abordagem de Davidson (2010) se desenvolve no âmbito da compreensão de quais estruturas ou mecanismos propiciam ou previnem a propagação do aprendizado organizacional, cujo principal obstáculo é o descompasso entre a experiência operacional e o conhecimento institucional como um reflexo das preferências culturais militares e civis.

Dentro dessa dinâmica que vem se desdobrando ao longo do tempo, a abordagem de tentativa e erro a partir das experiências se configurou como a opção adotada por diversos comandantes, tornando o aprendizado organizacional mais refém da subjetividade e com margens para o sucesso mais dependentes de circunstâncias pouco previsíveis, segundo a autora. Dessa forma, por meio de estudo de caso, Davidson (2010) aponta que as tentativas de institucionalizar uma melhoria nos processos por parte dos EUA são visíveis por conta de duas abordagens: a)

processo *top down*, de forma que a partir da teoria e da experiência, as lições auferidas sejam incluídas como Doutrina e, após este processo, incluídas na educação e no treinamento; b) processo *bottom-up*, revisto após o período da Guerra Fria, e no qual tanto os processos formais de conhecimento e aprendizado (Doutrina, educação e experiência coletiva) quanto os processos informais (experiência pessoal, comunidades de práticas e Doutrina informal) são meios de canalizar seus componentes até os oficiais militares, agentes do processo de mudança organizacional.

Tais mudanças paradigmáticas se mostram evidentes conforme a autora analisa a necessidade de mudança de estratégia empregada à questão do Surge<sup>42</sup>, cujas lições aprendidas à custa de equívocos no teatro operacional constituem uma fase de reflexão importante para o ciclo de aprendizado organizacional no âmbito da readaptação.

Portanto, como diferencial, a abordagem apresentada pela autora tenta capturar como as estruturas institucionais internas e processos podem ou não promover a mudança militar através do aprendizado, de forma que foi sugerido em seu estudo que os sistemas organizacionais projetados para captar e disseminar novas lições a partir da experiência podem agir como um contraponto para a resistência presente na cultura organizacional e para a mudança.

No entanto, a limitação da perspectiva de Davidson (2010) se encontra na crença de que a experiência consiste em uma variável determinante, especialmente nas modalidades de aprendizado geracional e experimental, de forma que, apesar de a autora apresentar a capacidade de adaptação a partir do aprendizado e da mobilização militar em períodos de conflito, ela não menciona uma maneira independente de difundir o aprendizado em períodos de paz, tornando sua abordagem mais arraigada ao caso analisado, principalmente nos EUA e no Exército. Portanto, apesar da abordagem comparativa entre as estruturas de aprendizado e suas

---

<sup>42</sup> A questão do Surge, indicativa da crise da presença militar norte-americana no Iraque “não era apenas estratégica – ou seja, em termos de baixas de tropas e perda de controle de espaços – mas era especialmente política, pela falta de um cenário que atendesse os objetivos políticos dos Estados Unidos para a região” (DUARTE, 2013, p. 39–40). Isto impulsionou toda uma revisão estratégica que culminou no que Davidson (2010) analisou como sendo a *bottom up review*, a construção de uma nova abordagem militar a partir da união entre aprendizado em campo e rápida revisão de métodos.

alterações em sentido evolutivo aplicadas ao Exército americano e seus respectivos processos de mudança organizacional, a abordagem da autora não foi projetada para captar questões de estrutura geral quanto ao processo de mudança organizacional mediante aprendizado, limitando sua aplicação a estudos de caso cujos perfis sejam mais similares aos dos EUA.

**Quadro 4 - Abordagens sobre a mudança organizacional como aprendizado**

<i>Abordagem</i>	<i>Autor</i>	<i>Premissa(s) principal(is)</i>	<i>Conceitos-chave</i>
Sociológica / psicológica	Segal e Segal (1983)	A racionalização das organizações pode ser pautada na construção de uma solidariedade mecânica em que a coesão do grupo se constrói em identidade comum ou por uma lógica em que o indivíduo e suas ações possui impacto na organização como um todo.	- racionalização - indivíduo - modelo tradicional - modelo orgânico - psicologia - economia
Pensamento sistêmico (quinta disciplina)	Senge (1994)	O pensamento sistêmico oferece uma percepção diferenciada na qual se busca o entendimento por meio de inter-relações, e não por correntes lineares entre causa e efeito, além de visualizar a mudança como processo, e não variáveis determinantes.	- pensamento sistêmico - complexidade de detalhes - complexidade dinâmica - gestão
Aprendizado individual/grupo como aprendizado organizacional	Baird, Henderson e Watts (1997)	A rapidez dos fluxos de informações e sua captação por parte dos indivíduos consiste em um movimento que deve ser replicado para o nível organizacional, ou seja, o investimento para a mudança organizacional deve partir dos recursos humanos.	- recursos humanos - aprendizado - revisão de processo - CALL
Mudança de Doutrina a partir do aprendizado organizacional	Nagl (2002)	O aprendizado organizacional se dá a partir de um ciclo em que em que as ações individuais em conjunto com a atenção aos eventos que se sucedem permitem a identificação dos problemas e/ou lacunas existentes, permitindo, por sua vez, que a mudança organizacional ocorra a partir da mudança de Doutrina e dos procedimentos operacionais.	- essência da organização - cultura organizacional - aprendizado institucional - doutrina
Teoria do Aprendizado Experimental (ELT)	Kolb e Kolb (2008)	O aprendizado é um ciclo, composto por dialéticas diferentes, variando a forma de compreensão e retenção do conhecimento e gerando diferentes estilos de aprendizado entre as unidades especializadas, que, por sua vez, demandam integração a fim de garantir o aprendizado organizacional.	- processo de aprendizado - aprendizado experimental - integração - ciclo de aprendizado
Abordagem integrada sobre Aprendizado Organizacional	Di Bella (2010; 2013)	O aprendizado organizacional se dá mediante o reconhecimento da capacidade de aprendizado (fatores facilitadores + orientações de aprendizado), do perfil específico com os objetivos estratégicos da instituição e, por fim, do plano de gestão de mudanças.	- aprendizado organizacional - orientações de aprendizado - estilo de aprendizado - mudança organizacional

<i>Abordagem</i>	<i>Autor</i>	<i>Premissa(s) principal(is)</i>	<i>Conceitos-chave</i>
Mudança militar como Aprendizado Organizacional	Davidson (2010)	O ciclo de aprendizado organizacional das instituições militares americanas passou e continua a passar por processos de revisão paradigmática a fim de comportar as experiências e lições aprendidas em campo.	- aprendizado organizacional - bottom up review - mudança militar

Fonte: Elaboração da autora (2017).

#### 2.2.2.4 As Teorias Integradas Sobre Inovação Militar

As abordagens teóricas que podem ser lidas como integradas são diversas e cada uma dispõe de uma análise que agrega algum aspecto sobre como as inovações são introduzidas, implementadas e difundidas, seja em termos de contexto, ou em termos de variáveis dependentes. Apesar das diferenças de enfoque, a base comum de todas é seu aspecto agregador em termos de estruturação da abordagem, incluindo contextualização e pano de fundo para a análise da inovação militar.

Basicamente, a abordagem de Horowitz (2007) se desdobra tanto na explicitação da importância das inovações militares, quanto em sua difusão. A questão suscitada pelo autor e sua proposta principal se centram em como as inovações militares são adotadas e difundidas por meio da “teoria da capacidade de adoção”, de modo a:

[. . .] prever não apenas o que determina o interesse do Estado em termos de inovações, mas a capacidade do estado de adotar inovações, as outras escolhas estratégicas para os Estados frente às inovações e as enormes consequências para o balanço de poder e a guerra que fluem a partir de mudanças nos requisitos de capacidades de adoção para métodos-chaves de geração de poder militar (HOROWITZ, 2007, p. 6, tradução nossa)<sup>43</sup>.

Nesse sentido, o autor se opõe à aceitação de que emprego da tecnologia seja um determinante único para a conduta das novas formas de guerra, constituindo-se em um crítico da Revolução dos Assuntos Militares (RAM). O autor ainda define a difusão como “o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de certos

---

<sup>43</sup> Excerto original: “[...] to predict not only what determines state interest in innovations, but state capacity to adopt innovations, the other strategic choices for states facing innovations, and the enormous consequences for the balance of power and warfare that flow from shifts in the adoption capacity requirements for key methods of generating military power”(HOROWITZ, 2007, p.6).

canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social”<sup>44</sup> (ROGERS, 2003, p. 11 *apud* HOROWITZ, 2007, p. 9, tradução nossa).

O paradigma da capacidade de adoção preconizado pelo autor argumenta, em suma, que a difusão do poder militar – entendido como uma combinação de tecnologia ou equipamentos empregados em combate e os processos organizacionais – é regida por dois fatores:

- a) o nível de intensidade financeira requerido para adotar a inovação militar;
- b) o montante de transformação organizacional requerido para adotar a inovação. Em outras palavras, seria a mobilização de recursos em conjunto com a habilidade do Estado para dar apoio no setor financeiro e o que o autor definiu como “capital organizacional”. Esse último conceito apresenta três fatores-chave, que são:
  - a quantidade de recursos destinados à experimentação;
  - a inércia das organizações militares como variável determinante para o desenvolvimento de inovações integradoras;
  - as atribuições críticas definidas pelas organizações militares como variável determinante para a adoção de inovações.

O propósito básico da abordagem de Horowitz (2007), portanto, é mensurar a capacidade dos Estados de implementar as inovações (e não o interesse desles nelas), de modo que a escolha pela adoção da inovação militar ou de sua contenda é do Estado, tendo reflexos sistêmicos de ordem externa.

No entanto, as limitações desta abordagem se concentram na falta de uma definição mais apurada do conceito de “capital organizacional”. Como esta seria a principal variável para se mensurar a capacidade dos Estados em adotar as inovações, ela se faz pouco clara na medida em que está perigosamente próxima de uma tautologia (questão criticada mais adiante por autores como Stulberg, Salomone e Long (2007)). Os ganhos a partir da estrutura apresentada na teoria da adoção são justamente os de acontecimentos em nível sistêmico, constituindo em um aporte alternativo e complementar aos estudos de Relações Internacionais, ao demonstrar

---

<sup>44</sup> Excerto original: “the process by which (1) an innovation (2) is communicated through certain channels (3) over time (4) among the members of a social system” (ROGERS, 2003, p.11 *apud* HOROWITZ, 2007, p. 9)”.



como pode ser dado o processo de adoção de inovações e suas variáveis básicas – abrindo a “caixa preta” das inovações tecnológicas dentro da RAM e fornecendo um aporte crítico.

Já a abordagem de Posen (1986) se ocupa em demonstrar a Doutrina militar em sua importância, e a aplicação como base de formulação de prioridades. O autor apresenta a Doutrina em sua conformação ofensiva, defensiva e dissuasória, tanto em coordenação com a política externa do Estado quanto no grau de inovação que ela contém. Comparando tais conformações aplicadas na teoria organizacional e na do balanço de poder, por meio de três estudos de caso – Alemanha, Reino Unido e França –, Posen (1986) busca, basicamente:

- a) testar teorias para compreender as causas do comportamento do Estado em um nível de compreensão do próprio Estado – teoria organizacional – e em termos de estrangulamentos e incentivos aos quais todos os Estados estão sujeitos na anarquia do Sistema Internacional (SI) (teoria do balanço de poder);
- b) examinar sistematicamente e explicitar as Doutrinas militares e as estratégias globais dos principais atores europeus no período entre guerras – Reino Unido, Alemanha e França – de forma comparada;
- c) oferecer diretrizes gerais para estudo de estratégia nacional, ilustrando como elas se empregam a partir de um conjunto de categorias, questões e explicações.

Deste modo, a abordagem de Posen (1986) consiste em um meio para compreender as diferentes Doutrinas e suas implicações no cenário internacional, elucidando a relação entre diferentes Doutrinas e o papel que o Estado desempenha no Sistema Internacional como *player*. Tal movimento constrói uma ponte entre os estudos de Relações Internacionais e a aplicação da Doutrina militar em estudos de caso comparados.

Snyder (1989, p. 9, tradução nossa) também parte de uma perspectiva que contempla a Doutrina militar, mas a ênfase de sua análise habita na estratégia, de forma que o autor delimita a Doutrina estratégica de Alemanha, França e Rússia em termos de “cálculo racional, viés que reflete a influência de interesses paroquiais na percepção e na política e viés

que resulta da necessidade de simplificar decisões complexas”<sup>45</sup>. Assim, o autor delimita hipóteses acerca das fontes da Doutrina estratégica por meio de teorias cognitivas e organizacionais baseadas na tomada de decisões. Os pontos de proximidade entre Posen (1986) e Snyder (1989) são basicamente o ponto de partida da análise, a Doutrina militar, e ambos se utilizam de aspectos da teoria organizacional em suas análises – especialmente na tomada de decisões – em busca de delimitar as fontes para a Doutrina. Outro ponto que ambos apreendem de formas diferentes, mas convergindo para uma mesma acepção, é a de que interesses militares podem diferir do interesse do Estado e, conforme apontou Snyder (1989), podem lapidar os caminhos para a ofensiva.

Entretanto, à guisa de diferenças, Posen (1986) depreende que a importância da Doutrina militar emerge ao passo em que ela afeta a estabilidade do Sistema Internacional (SI). Utilizando o prisma da teoria organizacional, o autor detecta que tecnologia e geografia possuem um papel secundário na Doutrina militar, questão que diverge a partir do prisma da teoria do balanço de poder, no qual ambas variáveis possuem relevância e os esforços são realizados sob a forma de pressões para a mudança tecnológica.

Já Snyder (1989), depreende que o viés ofensivo possui a prerrogativa de anuviar a visão defensiva, de modo que os Estados continentais foram impelidos às ofensivas assistidas à I Guerra Mundial. Tal viés seria derivado dos interesses organizacionais militares, algo que escapa do cálculo racional em termos de estratégia.

Ao apregoar a estabilidade estratégica, o autor não apenas considera que a identificação de tecnologias e o pano de fundo geográfico favorecem a posição ofensiva ou defensiva, mas também propõe que tais variáveis devem ser explicitadas em termos de percepção, revelando um posicionamento mais delineado em comparação com Posen (1986). Basicamente, segundo o autor:

Em qualquer caso específico, o grau, direção e causa do viés no pensamento sobre ataque e defesa são provavelmente moldados por um conjunto altamente específico de fatores – os quais, ameaças, predisposições e

---

<sup>45</sup> Excerto original: “[...] rational calculation, bias that reflects the influence of parochial interests on perception and policy, and bias that results from the need to simplify complex decisions” (SNYDER, 1989, p. 9).

circunstâncias estratégicas enraizadas nas peculiaridades do caso (SNYDER, 1989, p. 216, tradução nossa)<sup>46</sup>.

Logo, o *lócus* do viés sob o qual a Doutrina estratégica repousa é derivado por diversos fatores que obedecem às peculiaridades de cada caso analisado.

As limitações da abordagem de Posen (1986) encontram-se no fato de que as fontes para a formulação das Doutrinas e seu emprego não são completamente conclusivas dada a quantidade de variáveis às quais sua formulação se encontra exposta. Sob o prisma da teoria organizacional, apregoada pelo autor, as organizações militares tenderiam a se comportar de forma contrária aos interesses do Estado, sendo pouco afetadas pela questão tecnológica, enquanto, sob o prisma da teoria de balanço de poder, não se observa esse fenômeno. O uso de perspectivas teóricas não complementares entre si torna a extração das conclusões gerais do autor em um movimento de difícil concepção, apesar de ele ressaltar a importância da OTAN, preconizar o papel civil na área da defesa e admitir a dificuldade de incidência de mudanças no armamento nuclear. A questão que emerge é a da limitação de análise, pois fica pouco conclusivo qual aporte teórico elucidaria melhor quais questões e relações causais; a título de exemplo: o porquê de as mudanças serem pouco incidentes quanto ao armamento nuclear.

Já as limitações da abordagem de Snyder (1989) encontram-se no fato de ela depender de particularidades de cada caso, dificultando a aplicação da abordagem em âmbito geral. Ademais, ao ressaltar o viés que predominantemente culmina na opção por uma estratégia ofensiva, o autor se baseia em um conceito vago, como “sabedoria prevalecente” (SNYDER, 1989, p. 216), o que, pelo visto, coloca em xeque a racionalidade e o prevalecimento do interesse do Estado sobre qualquer situação a fim de garantir sua posição no *status quo* internacional. Dessa forma, apesar de advogar a necessidade de que a decisão seja tomada em alinhamento com a Doutrina estratégica adotada, a pouca consistência do conceito de “sabedoria prevalecente” em conjunto com a demanda por informações de particularidades não aplicáveis em

---

<sup>46</sup> Excerto original: “In any specific case, the degree, direction, and cause of bias in thinking about offense and defense are likely to be shaped by a highly particular set of factors—that is, threats, predispositions, and strategic circumstances rooted in the peculiarities of the case” (SNYDER, 1989, p. 216).

todos os casos faz com que tal abordagem perca parte do vigor sem uma visão complementar.

Assim, interpretar que a Doutrina é uma variável determinante *per se* consiste em um movimento que carece de complementos. O papel cumprido pela Doutrina possui seu destaque na análise sobre a mudança organizacional, especificamente a inovação militar. Contudo, isoladamente, como fator determinante, consiste em um elemento com um potencial explicativo reduzido.

Partindo para a abordagem das inovações militares, Rosen (1991) as contextualiza nos períodos de guerra e de paz, subdividindo-as em dois domínios e três subtipos: comportamento social e humano, no qual pode ser observado o comportamento operacional no período de paz e no período de guerra, e inovação tecnológica, no qual se observa a construção de novos equipamentos.

Trazendo uma nova teoria em relação à vitória e à dinâmica das relações dentro das burocracias militares em períodos de paz, Rosen (1991, p. 20, tradução nossa) apregoa que:

Esta nova teoria deve ser traduzida em novas tarefas concretas que são realizadas todos os dias, seja na paz, seja na guerra. Novas missões críticas devem ser definidas, de forma que os soldados possam entender que bom ou mau desempenho destas tarefas será a medida para a eficiência de um oficial e determinará, por recompensa e punição, a forma que a comunidade vive. Se a nova teoria de vitória é a nova ideologia, então as novas medidas de tarefas e desempenho são a legislação que transforma a ideologia em governança. Sem o desenvolvimento de novas tarefas críticas, as inovações “ideológicas” permanecem abstratas e podem não afetar a forma que a organização se comporta na realidade<sup>47</sup>.

Nesse sentido, a proposta do autor visa demonstrar quais são os desafios a serem vencidos nos domínios e subtipos mencionados anteriormente, agregando em suas conclusões quais eram os papéis dos recursos, da inteligência e do controle civil na inovação militar, de forma que mudanças estruturais pudessem ser atingidas e a inovação pudesse ser incorporada de fato.

---

<sup>47</sup> Excerto original: “This new theory must be translated into concrete, new tasks that are performed every day, in peace and in war. New critical missions must be defined, so that soldiers can understand that good or bad performance of these tasks will be the measure of an officer's effectiveness and will determine, by reward and punishment, the way the community lives. If the new theory of victory is the new ideology then the new tasks and performance measures are the legislation that transform the ideology into government. Without the development of new critical tasks, ‘ideological’ innovations remain abstract and may not affect the way the organization actually behaves” (ROSEN, 1991, p. 20)

Entre as apreensões do autor estão que o desafio da inovação em tempos de paz consiste em inserir práticas de uma nova forma de guerra, também promovendo mudanças na carreira para a promoção de oficiais juniores em conjunto com a legitimidade do encabeçamento por oficiais sêniores. Durante tempos de guerra, o desafio consiste na redefinição de medidas de efetividade estratégica e sua respectiva assimilação, permitindo que o aprendizado ocorra em concomitância com o conflito. Quanto à inovação tecnológica, seu desafio seria o gerenciamento da incerteza em termos de emprego, efetividade e, particularmente, a capacidade tática do oponente, que nem sempre é uma variável conhecida, seja por indisponibilidade de serviços de inteligência para tal levantamento, ou pela ocultação estratégica bem-sucedida de tais informações.

A despeito de diversas outras considerações acerca de alocação de recursos, inteligência e o papel desempenhado pelos civis na instauração das inovações, Rosen (1991) termina por construir uma formulação que possui natureza prospectiva e propositiva. As críticas apresentadas quanto à formulação de uma burocracia monolítica apregoada às instituições militares foram bem pontuadas no trabalho do autor, assim como suas considerações contextualizadas pelas diferenças entre os períodos de paz e de guerra. Contudo, a demarcação de alguns conceitos pouco conclusivos como “medidas de efetividade estratégica”, e “poderio militar” como medida de capacidade de inovação tecnológica terminam por conferir uma natureza mais prospectiva e menos analítica a despeito da estrutura contextual construída.

Por fim, Murray (1996) é um dos primeiros autores aqui relacionados a compreender a inovação militar em termos de processo, percebendo diversas variáveis dentro de um determinado contexto de relações. Analisando o contexto do pós-guerra e extraindo algumas acepções gerais sobre o processo de implementações de inovações militares, Murray (1996, p. 305, tradução nossa) argumenta que “as inovações militares que tiveram a maior influência foram aquelas que mudaram o contexto no qual a guerra ocorria”<sup>48</sup>. Ainda conforme o autor, essas inovações consistem em mais do que incorporação de equipamentos e alterações técnicas previstas em Doutrina, práticas e na tática militar, mas sim a oferta de uma estrutura que se prove importante no campo de batalha – questão que prenuncia as críticas do

---

<sup>48</sup> Excerto original: “Military innovations that have the greatest influence are those that change the context within which war takes place” (MURRAY, 1996, p. 305).

autor a entusiastas da RAM. Logo, para ele, relações importantes na inovação militar abrangem:

- a) contexto;
- b) mudança tecnológica;
- c) estratégia;
- d) procedimentos;
- e) mudança operacional;
- f) operações;
- g) equipamentos;
- h) mudança técnica;
- i) tática.

Além disso, Murray (1996) explicita que inovações revolucionárias são exceções em meio à maioria das inovações observadas no período entre guerras, que estão em constante evolução. Elas dependem de foco organizacional no processo como um todo e, gradualmente, podem levar a resultados muito diferentes devido à sua natureza cumulativa.

Analisando os sucessos e falhas nas inovações no período mencionado, Murray (1996) depreende que a especificidade nos problemas a serem resolvidos e o “trato” com a cultura militar foram determinantes para o sucesso, enquanto o esquecimento das lições fornecidas pela história e a rigidez nas organizações militares foram determinantes para falhas. Assim, o autor conclui sua análise detectando a educação e a transmissão de valores como questões essenciais para a efetividade das inovações, em conjunto com outras considerações mais específicas, tais como:

- a) foco em uma estrutura realista por parte das forças armadas;
- b) reflexões sobre o ritmo operacional e o número de exercícios realizados ao longo do ano;
- c) meios para garantir que as lições aprendidas sejam mais do que meras análises que validem a Doutrina e os procedimentos vigentes;
- d) reflexões sobre medidas de efetividade claras em cada nível das forças;
- e) reflexões acerca da educação profissional militar e seu papel na implementação das inovações;

- f) familiaridade com análises não lineares, de maneira que seja contemplada uma análise de toda a estrutura que precisa ser alterada, não apenas reengenharias que terminam por inviabilizar as inovações.

Apesar de as análises de Murray (1996) estarem inseridas em um contexto específico e dependerem de outras reflexões históricas ilustradas por estudos de caso no período entre guerras, elas iluminam aspectos diferentes da análise de Rosen (1991), ainda que ambas versem sobre inovações militares.

O aspecto que distingue Murray (1996) está no fato de ele incluir a mencionada visão de processo sobre as inovações, argumentando que, a despeito do desenvolvimento tecnológico e suas implicações na ciência e na matemática, não seria possível reduzir as diversas variáveis envolvidas no processo de inovação nas instituições militares a algo linear. De acordo com Murray (1996, p. 303):

[...] O processo de inovação dentro das instituições militares e culturas, o qual envolve numerosos atores, tecnologias complexas, as incertezas do conflito e as relações humanas, formam uma parte deste mundo e não está mais aberto a soluções reducionistas do que quaisquer outros aspectos das relações humanas<sup>49</sup>.

No entanto, apesar de contar com diversas acepções até mesmo complementares à abordagem de Rosen (1991), a abordagem de Murray (1996) não se faz suficiente por si mesma, demandando informações complementares advindas de estudos de caso ou mesmo de outras abordagens acerca de inovações militares que lhe fossem complementares.

À guisa de uma melhor ilustração, comparando as premissas principais e os autores mencionados anteriormente, o quadro a seguir resume as discussões apresentadas quanto às teorias integradas sobre inovação militar.

---

<sup>49</sup> Excerto original: “[...] The process of innovation within military institutions and cultures, which involves numerous actors, complex technologies, the uncertainties of conflict and human relations, forms a part of this world and is no more open to reductionist solutions than any other aspects of human affairs” (MURRAY, 1996, p. 303).

**Quadro 5 - Teorias Integradas sobre Inovação Militar**

<i>Abordagem</i>	<i>Autor</i>	<i>Premissa(s) principal(is)</i>	<i>Conceitos-chave</i>
Difusão Militar	Horowitz (2007)	A emergência de inovações militares não significa necessariamente que elas serão prontamente implementadas pelo Estado; a implementação depende da <i>capacidade de adoção</i> .	- capacidade de adoção - inovações militares (Major Military Innovations – MMI) - capital organizacional
Doutrina Militar	Posen (1986)	A Doutrina militar emerge basicamente de três aspectos: caráter ofensivo, defensivo ou dissuasório; coordenação com a política externa do Estado e grau de inovação.	- Doutrina militar - teoria organizacional - balanço de poder - caráter da doutrina - inovação
	Snyder (1989)	Existe um viés militar endêmico a favor das estratégias ofensivas nos Estados, anuviando a visão destes e seus interesses para estratégias diferentes desta posição e do próprio cálculo racional.	- doutrina estratégica - teoria organizacional - cálculo racional - estratégia ofensiva - estratégia defensiva
Inovação Militar	Rosen (1991)	As inovações militares se subdividem em dois domínios – o comportamento social e humano e a inovação tecnológica – e ocorrem no período de paz e de guerra, apresentando diferentes desafios para sua implementação.	- inovação tecnológica - período de paz - período de guerra - efetividade estratégica - poderio militar
	Murray (1996)	O processo de inovação militar compreende diversas variáveis, incluindo a incerteza e questões inerentes às relações humanas, não podendo ser sistematizado em uma relação linear. As lições da história e a educação militar consistem em estruturas que podem viabilizar a inovação.	- inovação como processo - inovações evolutivas - cultura militar - educação - medidas de efetividade

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base nos autores supramencionados.

#### 2.2.2.5 A Teoria Organizacional, Revisão E Suas Críticas

Compreendendo estruturas de abordagem mais complexas, o paradigma da agência, que compreende a transformação militar como mudança intraorganizacional,



é apresentado por Stulberg, Salomone e Long (2007) enquanto o modelo de comportamento organizacional, por Allison e Zelikow (1999).

Começando pela formulação mais antiga, a contribuição de Allison e Zelikow (1999) se estrutura basicamente em dois pilares: coordenação e padronização. Motivados por poucas questões endereçadas aos estudos do ponto de vista organizacional, os autores trazem basicamente cinco pontos para reflexão por meio do modelo intitulado por eles como Comportamento Organizacional:

- l) preencher a lacuna existente entre as organizações formais e informais, dando um novo sentido ao conceito de organização – visto que a vigente no período não incluía instituições *ad hoc*;
- m) “[...] as organizações *criam capacidades* para atingir propósitos humanamente escolhidos e realizar tarefas que seriam impossíveis de outra maneira<sup>50</sup>”(ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 145, tradução nossa);
- n) organizações, seus programas e rotinas possuem a prerrogativa de *constranger* comportamentos;
- o) a cultura organizacional confere dinamismo e identidade à organização, uma vez que ela emerge para moldar o comportamento dos indivíduos dentro de uma organização, padronizando-o em conformidade com normas e regras;
- p) as organizações são menos análogas aos indivíduos do que para as tecnologias, visto que são os padrões que compartimentam o comportamento e não os indivíduos *per se*.

O foco dos autores recai sobre as organizações governamentais, que contém algumas peculiaridades em relação às organizações privadas, especialmente objetivos difusos:

As organizações governamentais são especialmente sobrecarregadas por constrangimentos únicos: elas não podem manter seus lucros; possuem um controle limitado sobre a produção da organização; possuem controle limitado sobre seus objetivos; possuem regras externas (e internas) governando seus procedimentos administrativos; e seus resultados tomam uma forma que

---

<sup>50</sup> Excerto original: “[...] organizations *create capabilities* for achieving humanly- chosen purposes and performing tasks that would otherwise be impossible” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 145).

frequentemente desafia a avaliação fácil sobre sucesso ou fracasso (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 149, tradução nossa)<sup>51</sup>.

Tais características podem ser identificáveis nas organizações de defesa: suas mudanças estruturais, de objetivos e resultados são questões dependentes de aprovação e iniciativa do governo, especialmente das esferas executiva e legislativa, de forma que um aparato organizacional eficiente depende em grande parte da eficiência de esferas anteriores a este. Logo, a busca pela coordenação entre objetivos da organização e suas capacidades para um desempenho eficiente se torna o objetivo central. Contudo, a dificuldade de estabelecer tal coordenação assim como uma dinâmica precisa é justamente a da incerteza do futuro, uma vez que as organizações “desenvolvem rotinas para fazer vários ajustes frequentes em uma variedade de relações com seu ambiente de operações” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 152, tradução nossa)<sup>52</sup>. A incerteza questiona se as rotinas estão corretas, visto que nem sempre é possível definir com precisão qual seria a rotina mais adequada para um contexto muito diferente de um que foi pré-estabelecido. Esse é um desafio bem explicitado por Rosen (1991), visto que o autor especifica os desafios para o emprego de inovações na organização militar dentro de contextos diversos, resgatando a dimensão de dificuldades quanto às incertezas trazida por Allison e Zelikow (1999)

Outro ponto que cabe destacar é que Allison e Zelikow (1999) trouxeram uma problematização acerca do impulso das organizações ser unicamente direcionado em prol da eficiência, dentro de uma lógica de adequação. Segundo os autores, a lógica das organizações nem sempre tende a ser eficiente em termos de diretrizes, mas corresponde a todo um legado, um conjunto de idiosincrasias derivadas da emergência da cultura organizacional - que nada mais seria que um conjunto de crenças acerca da identidade criada para uma organização. Essa lógica de legados torna a agregação de valores em um movimento mais difícil em uma proporção direta com a quantidade de gerações que a cultura perpassou, fazendo com que mudanças

---

<sup>51</sup> Excerto original: “Government organizations are especially burdened by unique constraints; they cannot keep their profits; they have limited control over organization production; they have limited control over their goals; they have external (as well as internal) rules governing their administrative procedures; and their outputs take a form that often defy easy evaluation of success or failure” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 149)

<sup>52</sup> Excerto original: “... develop routines for making many frequent adjustments in a variety of relationships with their operating environment” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 152).

na dinâmica que interfiram nesta cristalização enfrentem barreiras que condicionam, por fim, o desenvolvimento dos objetivos daquela organização.

Assim sendo, outra contribuição trazida pelos autores foi o dimensionamento de visões acerca do comportamento organizacional segundo a eficiência e a cultura organizacional, com pontos cruciais resumidos no quadro a seguir:

**Quadro 6 - Diferenças no Comportamento Organizacional: Eficiência x Cultura**

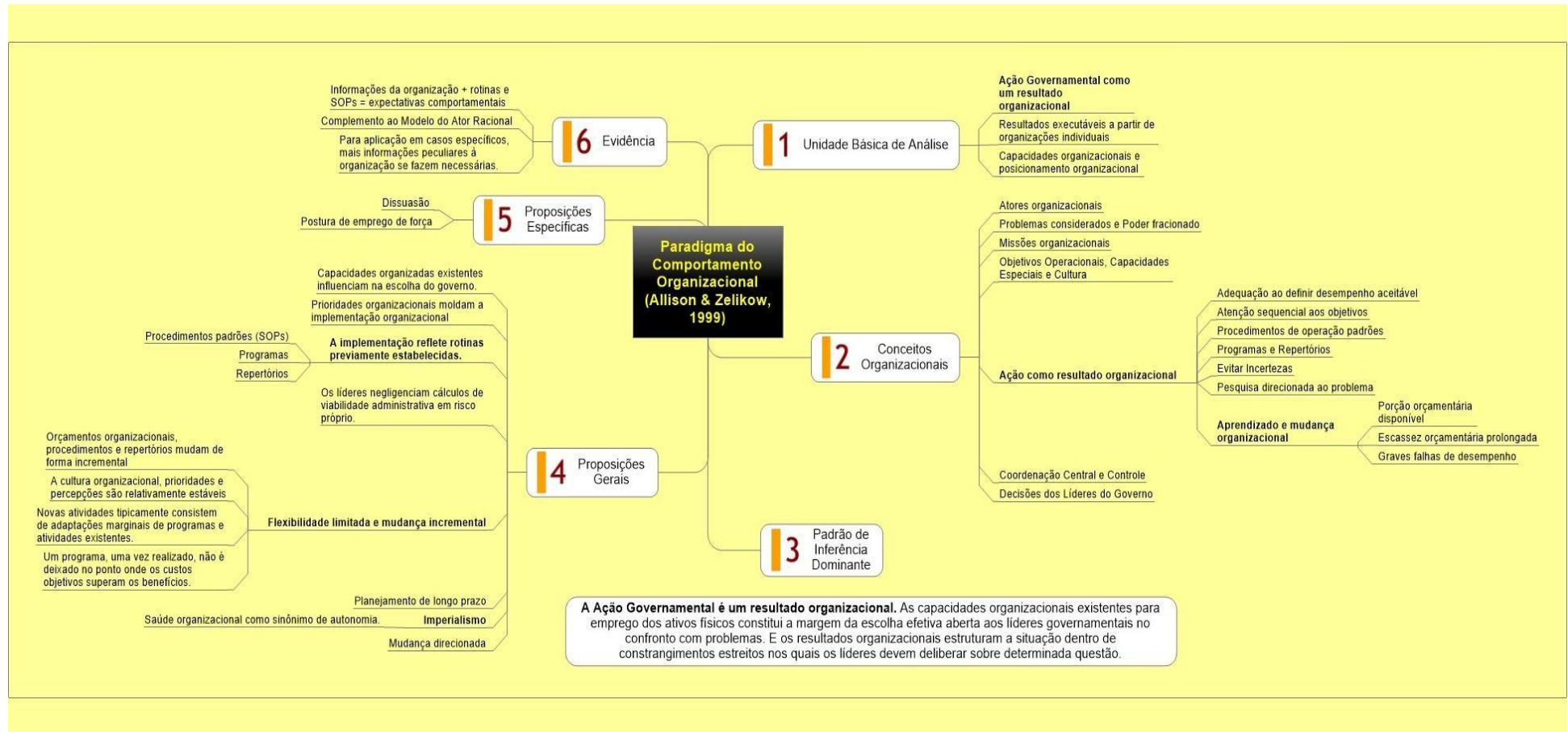
<i>Pontos a analisar</i>	<i>Eficiência</i>	<i>Cultura</i>
Origem das preferências	Relações entre dirigentes e agentes como chave para a compreensão das organizações; Coletividade e cooperação.	Interesses como construção social; predomínio da lógica da adequação aos interesses do que da lógica das consequências destes; Interesses derivados das escolhas.
Racionalidade constrangida pelo comportamento organizacional	Regras como constritoras da escolha a fim de atingir eficiência ou rotinas estabelecidas; Burocratas como instrumentos de relutância.	A racionalidade independe dos operadores, mas sim da cultura organizacional criada, mais relevante para os de dentro da estrutura que os externos.
Peculiaridade das estruturas organizacionais	Concentração em como os grupos de interesse alimentam padrões de interação que criam estruturas informacionais que podem subverter a estrutura formal a fim de cumprir objetivos menos delineados.	Onipresença da cultura e a irracionalidade da estrutura formal ao atribuir a difusão de certos departamentos e operar procedimentos para influências organizacionais, em vez das funções <i>per se</i> .
Relação das organizações com seu ambiente	Atenção ao local em que a organização opera, necessidades da área e os grupos de interesse envolvidos.	Atenção à relação da organização a um setor ou campo em vez da localização geográfica <i>per se</i> .

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em Allison e Zelikow (1999).

A proposta dos autores não escolher entre uma das abordagens apresentadas, mas sim identificar os pontos de intersecção entre elas, estudando o impacto das rotinas organizacionais no comportamento organizacional geral. Após a revisão de diversos autores da teoria organizacional, Allison e Zelikow (1999) fundam sua abordagem para analisar como a ação governamental é resultante de um arranjo organizacional e as decisões empreendidas neste processo seriam gatilhos das

rotinas organizacionais. A ilustração abaixo resume os fundamentos do modelo dos autores, ilustrando seus principais pontos e, especialmente, o porquê deste modelo estar elencado como teoria organizacional em uma abordagem mais compreensiva.

Figura 14 - Paradigma do Comportamento Organizacional



Fonte: Imagem elaborada pela autora (2017) com base em Allison e Zelikow (1999).

De maneira similar ao modelo anteriormente apresentado pelos mesmos autores, o paradigma do Comportamento Organizacional não é um paradigma que se sustenta *per se*, sendo que ele precisa de complementos caso seja utilizado em análises específicas. Sua estrutura propositiva funciona para compreender como as organizações operam, mas é uma construção orientada para compreender a escolha governamental e não necessariamente o processo organizacional e seus parâmetros, que podem escapar das proposições levantadas – especialmente em estudos de caso, uma vez que nem as dinâmicas organizacionais e tampouco as proposições levantadas são estáticas e atemporais. Logo, como ferramenta de compreensão incremental ou sistematização inicial das ideias acerca de organização, a proposta dos autores se torna uma ferramenta útil, mas não como uma teoria *per se* em termos lakatusianos<sup>53</sup>, o que não a desqualifica em questão de perspectiva organizacional, mas a restringe em termos de construção teórica por não possuir um núcleo duro sustentável. Independentemente disso, as contribuições para que novos olhares para as organizações fossem feitos *a posteriori* também foram produtos da abordagem destes autores.

Mais contemporâneos, Stulberg, Salomone e Long (2007) se propõem a compreender a anatomia das transformações militares, identificando seus padrões e contextualizando diferentes abordagens existentes a fim de estabelecer quais seriam as melhores práticas para melhor gerenciar tais processos. Apresentando os paradoxos da transformação militar, os autores identificam a dificuldade de inserção do planejamento perante a cultura, estrutura hierárquica e demais idiosincrasias da instituição militar, demonstrando complicações no dimensionamento de impactos práticos que a transformação poderia trazer a essa esfera. A proposta da transformação em si se constitui um processo dinâmico de tradução das visões e experiências captadas na guerra, tanto no teatro de operações quanto em outras camadas, visando a resultados maduros, inovadores e a incorporação de novas

---

<sup>53</sup> A estrutura teórica lakatusiana, de Imre Lakatos, se baseia em heurística negativa – existência de um núcleo duro base para a formulação teórica – e heurística positiva – cinturão protetor com acepções que apoiam a sustentação do núcleo duro. Abordagens que fujam a esta composição e não possam ser falsificadas não compõem uma teoria nos termos de Lakatos e, segundo algumas visões críticas, não consistem em componentes que contribuem para a progressão teórica senão tautologias ou meras estruturas direcionadoras. Para mais informações sobre esta visão, vide LAKATOS, I. **Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes**. In: **Criticism and the Growth of Knowledge**. Proceedings of the International Colloquium in the Philosophy of Science, London 1965. London: Cambridge University Press, 1970. v. 4, p.91–195.

tecnologias e métodos operacionais. Contudo, a propensão não se faz suficiente para que um novo arranjo seja instaurado sem resistências. Desta forma, os autores classificam duas classes de abordagens acerca da mudança organizacional, as exógenas e endógenas.

Entre as abordagens exógenas, nas quais a mudança ocorre a partir de fatores externos para posteriormente ser internalizada, os autores apontam:

- a) o realismo estrutural<sup>54</sup>, como as Relações Internacionais o visualizam, de forma que a transformação incitaria as instituições a proverem uma resposta automática a fim de zelar pela sobrevivência do Estado no Sistema Internacional;
- b) sociedades mais coesas apresentam maior predisposição a mudanças, de forma que a propensão para mudanças na instituição militar é diretamente proporcional à estrutura social nacional;
- c) a liderança civil, como intervenção agregadora, deve induzir a mudança militar – questão bastante apregoada por Ratchev (2011) em suas análises sobre instituições militares em regimes democráticos e a civilianização dos ministérios de defesa.

Conforme os autores apontam, essas abordagens são abrangentes o suficiente para explicitar o estímulo para as mudanças. No entanto, elas não são analisadas de forma sistemática em termos do processo de tradução em resultados específicos e tão pouco levam em consideração os diferentes graus de transformação atingidos, dadas as estruturas internas de cada força armada. Além disso, tais abordagens não explicitam a sustentação da mudança organizacional, questão que constitui um dos objetivos dos autores.

Já entre as abordagens endógenas, nas quais os fatores internos propulsionam a mudança da organização, Stulberg, Salomone e Long (2007) relacionam:

---

<sup>54</sup> Por realismo estrutural, os autores consideram a contribuição delimitada por Kenneth Waltz, cujas delimitações acerca do comportamento de instituições e seu alinhamento obedecem invariavelmente aos interesses dos Estados, que, por sua vez, possuem como objetivo central a sobrevivência no Sistema Internacional anárquico. Para considerações teóricas gerais, vide: WALTZ, K. N. **Theory of International Relations**. London: Addison Wesley Publishing Company, 1979.

- a) incentivos materiais como propulsores de mudança no poder intraorganizacional, de onde se configura a barganha entre agentes detentores do poder político e a esfera militar;
- b) o conhecimento e experiência da esfera militar como base para reorganização, dentro de um espectro normativo aceito pelas forças singulares em termos socialmente aceitáveis;
- c) o modelo do aprendizado organizacional – apregoado por diversos autores mencionados anteriormente – em que as próprias forças são capazes de reavaliar e redefinir seus procedimentos e objetivos, reformando ou refinando os processos;
- d) o modelo da cultura organizacional em que duas variáveis ganham vazão:
  - o peso causal das mudanças é contido em diferentes padrões de premissas, estruturas, crenças, valores, normas e identidades compartilhadas pelos membros das forças singulares;
  - a difusão de novas formas de guerra se dá conforme exista a compatibilidade de novas tecnologias e Doutrinas, prevalecendo as normas organizacionais e a legitimidade que os novos processos de desenvolvimento conferem a determinadas coalizões dentro das forças singulares.

Críticas a essas novas abordagens explicativas dadas pelos autores divergem, variando desde críticas ao argumento defendido por Rosen (1991), em que “subgrupos novatos, dissidentes ou ‘missionários’ livres do núcleo de interesses organizacionais, em alguns casos podem se tornar os principais condutores da mudança na força singular”(STULBERG; SALOMONE; LONG, 2007, p.25), até críticas mais duras às abordagens da cultura e do aprendizado organizacional.

Para os autores, é difícil determinar com precisão o que vem a ser o aprendizado organizacional e a cultura, bem como diferenciar tais componentes como meios de explicar a mudança organizacional, dado que os conceitos de “coesão de unidade”, “padrões aceitáveis de comportamento” e “crença organizacional” carecem de base mais firme. Contrário ao que apregoam ambas as abordagens, os autores colocam em xeque a capacidade do aprendizado das organizações militares dada à resistência de sua cultura, não caracterizando uma abertura a mudanças de forma evidente. Além disso, os autores acrescentam a dificuldade de separar os impactos



das ideias em relação à emergência de agentes que se beneficiem com o vigorar destas ideias, o que recai em uma tautologia:

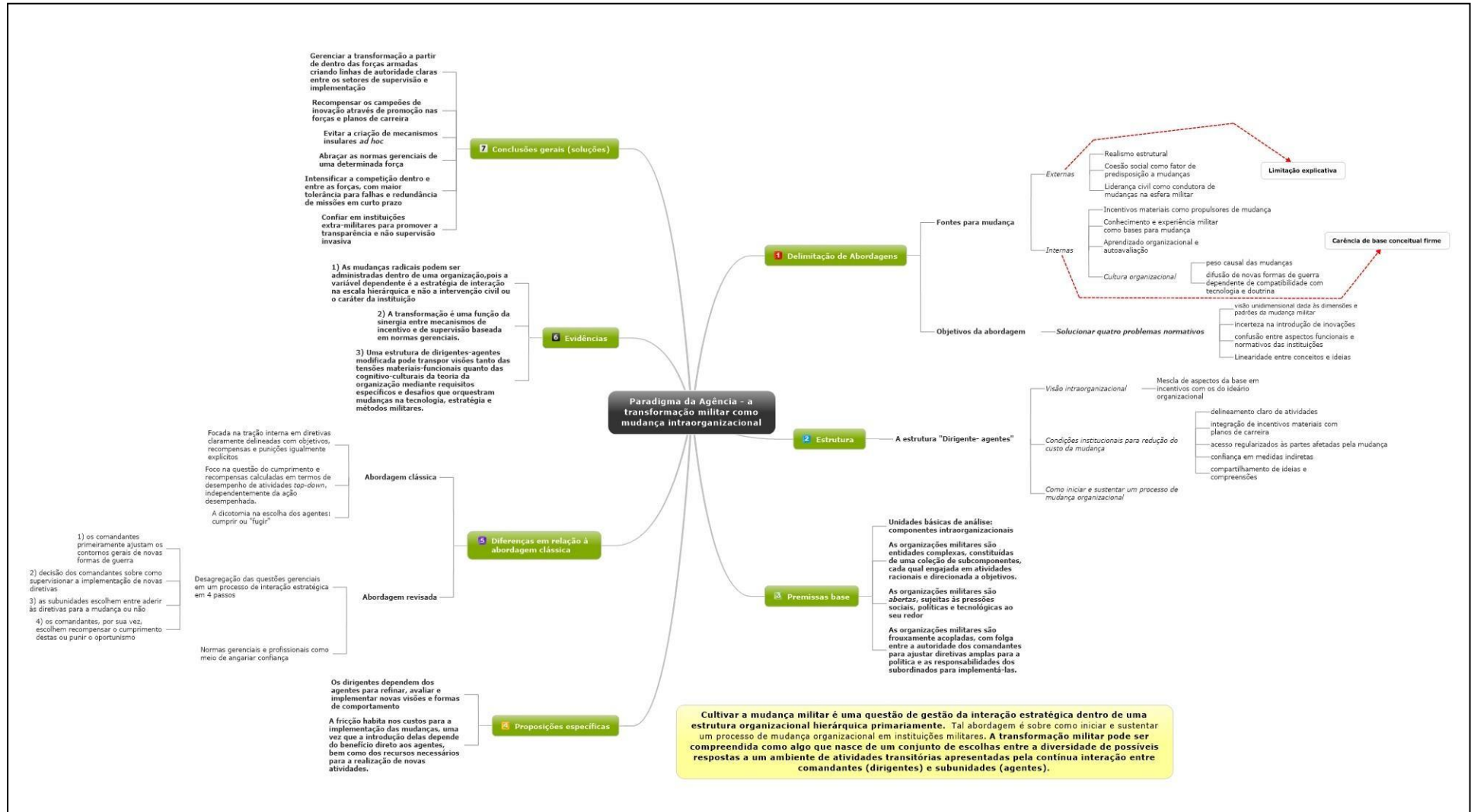
[...] ideias e cultura são tratadas tipicamente como atributos idiossincráticos de uma organização. Isso circunscreve severamente a generalização e o valor preditivo destes conceitos através de diferentes sociedades, forças singulares e unidades. Em particular, as manifestações comportamentais dos credos subjetivos e mentalidades que permeiam uma organização são extremamente difíceis de observar ou mensurar. Os esforços recentes para operacionalizar as definições genéricas de fatores ideacionais e culturais são potencialmente tautológicos, uma vez que os fatores associados ao treinamento, experimentação, consenso, hierarquia e estratégia militar são tratados como atributos tanto de causa quanto de efeito na mudança organizacional. Há também um problema na separação entre os efeitos independentes advindos de novas ideias e grupos com o interesse baseado no material, que emergem para se beneficiar da consolidação destas ideias (STULBERG; SALOMONE; LONG, 2007, p.26-27).

Desse modo, os autores buscam elucidar basicamente quatro problemas normativos que permeiam a mudança organizacional e os debates apresentados, que são:

- a) a visão unidimensional dada às dimensões e padrões da mudança militar (análise de um único elemento: tecnologia, Doutrina, estratégia ou tática);
- b) a incerteza intrínseca acerca da introdução de inovações dentro de uma organização;
- c) a confusão entre aspectos funcionais e normativos das instituições;
- d) a visão totalmente linear da interface entre conceitos e ideias.

É possível visualizar esta tentativa de forma mais esquemática conforme se apresenta na ilustração a seguir, demonstrando as variações que os autores fizeram em relação à Teoria de Agências tida como clássica e difundida por autores como Feaver (2003).

Figura 15 - Paradigma da Agência (revisado)



Fonte: Elaborado pela autora (2017) com base em Stulberg, Salomone e Long (2007).

Os autores focaram seus esforços a fim de considerar que as variáveis no processo de mudança organizacional eram de natureza eminentemente interna, optando por compreender como se dão os mecanismos desta natureza – agentes, subgrupos ou subunidades e mecanismos dados na relação entre os níveis hierárquicos da instituição militar – e como eles atingem determinadas capacidades e impactam as mudanças de dentro para fora, explicitando como todo o movimento da RAM poderia ser mais bem assimilado caso a estrutura fosse alterada para comportá-lo.

Os pontos altos na formulação dos autores se materializam nas soluções das as questões normativas mencionadas anteriormente, apresentando um modelo funcionalmente explicativo sobre como se dá a dinâmica dentro de instituições militares sem reduzi-las a um “todo” monolítico ou calcado em um aspecto único para propulsionar ou refletir a transformação militar. Logo, a abordagem de Stulberg, Salomone e Long (2007) corresponde a um meio funcional de conhecer por dentro como funcionam as dinâmicas de mudança organizacional no seio das instituições militares.

Contudo, apesar das críticas dos autores possuírem diversos argumentos consistentes, estas perdem parte de seu vigor na falta de contexto, uma vez que os estudos apontados pelos autores – focados em EUA, Reino Unido e Alemanha – consistem em casos que não variam exatamente em macro contexto; isto é, os estudos de caso apresentados pelos autores pertencem todos a Estados que participam ou participaram de guerras de forma mais ativa, permitindo que estes tenham acesso a um acumulado de conhecimento derivado de suas experiências, o que, por sua vez, permite que suas instituições militares possam balizar os custos de implementar ou não mudanças organizacionais mediante o aprendizado.

Logo, ao ignorar o fator contexto, que é bem demonstrado nas análises de Rosen (1991), os autores reduzem a questão de sucesso da implementação das inovações às dinâmicas entre dirigentes e agentes dentro das instituições militares, ignorando o peso causal da resistência à mudança organizacional representada por períodos de paz, ausência de contextos de conflitos diretos e da própria cultura e da identidade militar em termos intraorganizacionais, questões passíveis de observação em localidades fora do eixo Europa/EUA.

Consequentemente, enquanto os autores apontam que o cerne dos problemas está na estrutura das relações entre dirigentes (comandantes) e agentes (subordinados) e que a mudança organizacional não se restringe ao incremento orçamentário e alocação de recursos, é possível inferir casos em que a mudança é justamente implementada devido a constrangimentos na base orçamentária, agregando tal fator na tomada de decisão por um novo modelo organizacional. Portanto, ao retirar essas variáveis, os autores também incorrem na limitação de análise de forma similar ao que apontaram de forma crítica sobre os outros autores.

#### 2.2.2.6 As Diferentes Abordagens Organizacionais: Considerações sobre os Debates e as Abordagens a Serem Desenvolvidas

Esta breve revisão bibliográfica compreendendo as diferentes abordagens presentes na teoria organizacional, desde as mais lineares, até as mais inseridas nas dinâmicas de processo, buscou demonstrar a estrutura e a funcionalidade das abordagens, apresentando suas principais premissas, bem como suas limitações.

A estrutura das proposições teóricas permite que o analista consiga observar com maior acuidade o objeto de estudos eleito, de forma que a elaboração de uma teoria compreensiva acerca da mudança organizacional no âmbito militar ou mesmo qualquer formulação teórica que abarque com sucesso todos os problemas envolvidos no processo seja um desafio impossível de ser cumprido. Teorias captam fragmentos da realidade e a realidade *per se* é constituída de maneira muito mais complexa (RAGIN, 2007).

Desse modo, a comparação entre as abordagens de teoria organizacional, realizadas em conjunto com observações de suas respectivas limitações, se deu no sentido de demonstrar que parte significativa delas se estrutura de forma diretamente dependente aos estudos de caso escolhidos, não sendo aplicáveis aos demais contextos e, portanto, não servindo como abordagem geral aos processos de mudança organizacional. Por outro lado, abordagens que contemplam visões mais sistêmicas revelaram, a partir de seu distanciamento, um potencial mais passível de ser aplicado de maneira geral apesar de carecerem de um *design* estrutural passível de organizá-las e complementá-las.

Dentre as abordagens cuja tentativa de planificar o processo de mudança organizacional se fez evidente, destaca-se a grande maioria dos autores mencionados nesta seção, a saber: Allison e Zelikow (1999); Baird, Henderson e Watts (1997); Davidson (2010); Di Bella (2010; 2013); Halperin, Clapp e Kanter (2006); Horowitz (2007); Kier (1996); Nagl (2002); Posen (1986); Rosen (1991); Segal e Segal (1983); Stulberg, Salomone e Long (2007) e Terriff (2006). Apesar de cada abordagem iluminar um aspecto preponderante no processo de mudança organizacional nas instituições militares, todas conferem maior nitidez neste aspecto em particular, seja Cultura, Doutrina, Aprendizado e etc., assumindo como dados os demais aspectos que tangenciam a mudança em vez de explicitar suas inter-relações.

Por outro lado, dentre as abordagens mais sistêmicas, como as apresentadas por Kolb e Kolb (2008) e por Senge (1994), existe um predomínio de interesse pela estrutura geral e pelas inter-relações que compõe o processo do aprendizado organizacional de forma geral, revelando preocupação com a imagem como um todo e não seus aspectos particulares, anuviando determinados pontos específicos peculiares às instituições militares em prol de um arranjo geral.

Logo, a tensão entre a visualização de uma variável como determinante nas abordagens mais planificadas e a visualização do processo em termos de estrutura, permitindo um maior afastamento em relação ao determinismo de variáveis visualizadas de forma isolada, se faz evidente. Cada visão demonstra um grau de afastamento variado e permite a observação de diferentes imagens quanto à caracterização do processo de mudança organizacional. O que é cabível para fins de desenvolvimento da presente tese é a escolha, envolvendo qual o grau de afastamento permitirá uma melhor focalização da imagem que se pretende observar.

Dessa forma, abordagens mais sistêmicas como as de Senge (1994) e mesmo os apontamentos do processo de aprendizado incluídos por Kolb e Kolb (2008) se encontram mais atinentes com o objetivo desta tese em apresentar estruturalmente como se dão os processos dentro do modelo conjunto, elucidando as interações entre as diversas variáveis que estão inseridas desde a adoção até a conclusão do modelo. O amparo em Rosen (1991), bem como em Murray (1996) também é conveniente devido ao contexto de aplicação que suas abordagens fornecem, incluindo o avanço das inovações e a contextualização que ocorrem nelas – tempos de paz e tempos de guerra. Quanto à guisa de problemas nas relações que ocorrem internas às estruturas

das forças, Stulberg, Salomone e Long (2007), bem como Di Bella (2010; 2013) conseguem ilustrar bem as ocorrências.

As demais abordagens organizacionais têm seu grau de importância analítica, visto que servem às proposições do caso estudado em cada uma delas. No entanto, por serem atreladas demais aos estudos de caso, não apresentando características gerais mais concretas, o uso delas de forma isolada na presente tese não as tornaria em instrumentos adequados para a análise do objeto de estudos escolhido, tornando vago todo o esforço de análise desta breve revisão bibliográfica.

Porém, a questão que ainda permanece em desalinho, mesmo com a composição de abordagens teóricas mencionada, é a ausência de um desenho estrutural que explicita as inter-relações estabelecidas entre os vários componentes no processo de mudança organizacional, que ilustrem como tais variáveis afetam o processo em si, ou mesmo como a mudança de um componente afeta os demais no processo. Assim sendo, um aprofundamento em abordagens mais sistêmicas se faz necessário, o que pode ser dirimido por meio do uso concomitante da estrutura fornecida pela teoria complexa, se desdobrando, por fim, na estrutura de fractais, conforme será disposto na próxima seção deste capítulo.

### **2.2.3 A Teoria da Complexidade e a Estrutura de Fractais**

Na seção anterior, o principal objetivo foi tentar distinguir qual abordagem de mudança organizacional tinha maior potencial de captura da imagem de organizações militares e seus processos peculiares de mudança. Enquanto o aprendizado organizacional e a inovação militar se mantiveram como premissas-base, a estrutura apresentada por essas abordagens se mostrou planejada demais, a despeito da necessidade de compreensão das inter-relações que caracterizam um processo.

Neste sentido, a estrutura de sistematização apresentada pela teoria da complexidade pode vir a crescer na análise, assim como outras prerrogativas peculiares ao ato de compreender as dinâmicas organizacionais por meio de sistemas, como a desmistificação das inter-relações entre as unidades e a agregação de outras dinâmicas à relação entre causa e consequência das mudanças.

### 2.2.3.1 A Teoria da Complexidade ou do Caos

Conhecida também como *Teoria do Caos*, a *Teoria da Complexidade* advém de formulações evolutivas da biologia e da matemática, construindo um sistema explicativo não-linear, calcado na holística e nas “propriedades emergentes”, de forma que o todo não compreende meramente a soma de suas partes, senão também suas inter-relações (BYRNE, 1998). Conforme Byrne (1998, p. 14, tradução nossa) explica:

Em sistemas não-lineares, pequenas mudanças nos elementos causais ao longo do tempo não necessariamente produzem pequenas mudanças em outros aspectos particulares do sistema, ou nas características do sistema como um todo. Nenhum ou ambos podem mudar muito de fato e, além disso, eles podem mudar de maneiras que não envolvem apenas um único resultado. Nicolis diz que há um grande número de grupos de sistema que possuem este caráter. Eu sugeriria que este grupo inclui a maioria dos aspectos sociais e naturais do mundo, especialmente as inter-relações entre o social e o natural<sup>55</sup>.

O autor atribui a aplicabilidade da abordagem complexa aos aspectos natural e social, objetos de estudos das ciências biológicas, humanas e sociais.

Estruturalmente, a teoria do caos é constituída por similaridades e diferenças reveladas entre as versões literária e científica, que, segundo Hayles (1990, p. 3-4), “ilustram como os circuitos de retorno entre teoria, tecnologia e cultura se desenvolvem e expandem em conexões complexas entre literatura e ciência, que são mediadas através da matriz cultural”. Ademais, outras duas acepções distintas entre si regem esta abordagem: 1) o caos é visto como precursor e par da ordem, em vez de seu oposto; 2) existe uma ordem oculta nos sistemas caóticos, os “atratores caóticos” (*strange attractors*, cf. terminologia original, em inglês).

Nesse sentido, os objetos de estudo desta teoria são os sistemas vistos a partir de uma lógica não-linear, na qual mudanças em um aspecto do sistema podem ocasionar mudanças no sistema como um todo de diversas maneiras que nem sempre

---

<sup>55</sup> Excerto original: “In non-linear systems small changes in causal elements over time do not necessarily produce small changes in other particular aspects of the system, or in the characteristics of the system as a whole. Either or both may change very much indeed, and, moreover, they may change in ways which do not involve just one possible outcome. Nicolis says that there is a large set of systems which have this character. I would suggest that this set includes most of the social and natural aspects of the world, particularly interrelationships between the social and the natural” (BYRNE, 1998, p. 14).

são passíveis de prever ou mensurar com exatidão. E isso diz respeito à forma como o sistema se relaciona com o valor dos parâmetros de controle (ou parâmetros-chave): se a relação for linear – e, por conseguinte, de mais fácil dedução e previsão – “então pequenas mudanças nestes produzirão mudanças correspondentes no sistema, sem alterar o formato do sistema”, algo que ocorre de maneira completamente distinta quando se trata de relações não-lineares (BYRNE, 1998, p. 21).

De maneira ilustrativa, por meio de explicitações acerca das dinâmicas evolutivas que ocorrem no domínio do caos determinístico (ou simplesmente caos), Harvey e Reed (1994, p. 375, tradução nossa) consideram que os sistemas caóticos são compostos por

[...] entidades que são sistematicamente estruturadas por meio de interações recíprocas entre suas partes, e cujo comportamento ordenado de longo prazo pode se desestabilizar e se tornar imprevisível. Em tais casos, ou o sistema se autodestrói (um caso trivial dados os nossos interesses), ou se reorganiza de maneira não-linear para atingir um novo estado evolutivo<sup>56</sup>.

Ainda conforme os autores, o que torna as transformações de âmbito caótico únicas é que a mesma dinâmica que assegura a estabilidade e a ordem do sistema pode precipitar sua desordem e posterior reorganização, dadas determinadas condições. Essa é uma questão passível de ser estendida às ciências sociais, contexto em que as estruturas geram diferenças de natureza incremental conduzindo mudanças de faceta organizacional conforme discussão anterior.

### 2.2.3.2 Sistemas Sociais E O Lócus Das Organizações

Levando a questão dos sistemas para o âmbito das ciências sociais, a principal dificuldade, segundo Espejo (2002), é enxergar sistemas como uma estrutura implicada pelas ações dos indivíduos, de forma que sua definição genérica, de acordo com o autor, seria a de um constructo do observador composto por recursos inter-relacionados constituindo um todo. Em vez de se alcançar essa dimensão, é mais comum observar uma estrutura fragmentária em uma tentativa de planificação, de

---

<sup>56</sup> Excerto original: “[...] entities that are systematically structured via the reciprocal interactions of their parts, and whose long-term, orderly behavior can destabilize and become unpredictable. In such instances, the system either self-destructs (a trivial case given our interests), or reorganizes itself in a non-linear fashion to achieve a new evolutionary state” (Harvey; Reed, 1994, p. 375).



forma que as abordagens desenvolvidas também adquirem tais características, como, por exemplo, a discussão anterior que compreendia as diferentes abordagens concernentes à mudança organizacional.

De acordo com Espejo (2003), as instituições têm a prerrogativa de materializar os sistemas sociais, enquanto uma organização – seja ela formalizada como instituição ou não – é definida pelo autor como

[...] uma rede fechada de pessoas em interação *criando, regulando e implementando* seus significados sociais. Se um coletivo atinge este fechamento, este está produzindo um sistema social, independentemente se este é uma instituição formal ou não, ou se está produzindo o significado pretendido ou não (ESPEJO, 2003, p. 59, tradução nossa)<sup>57</sup>.

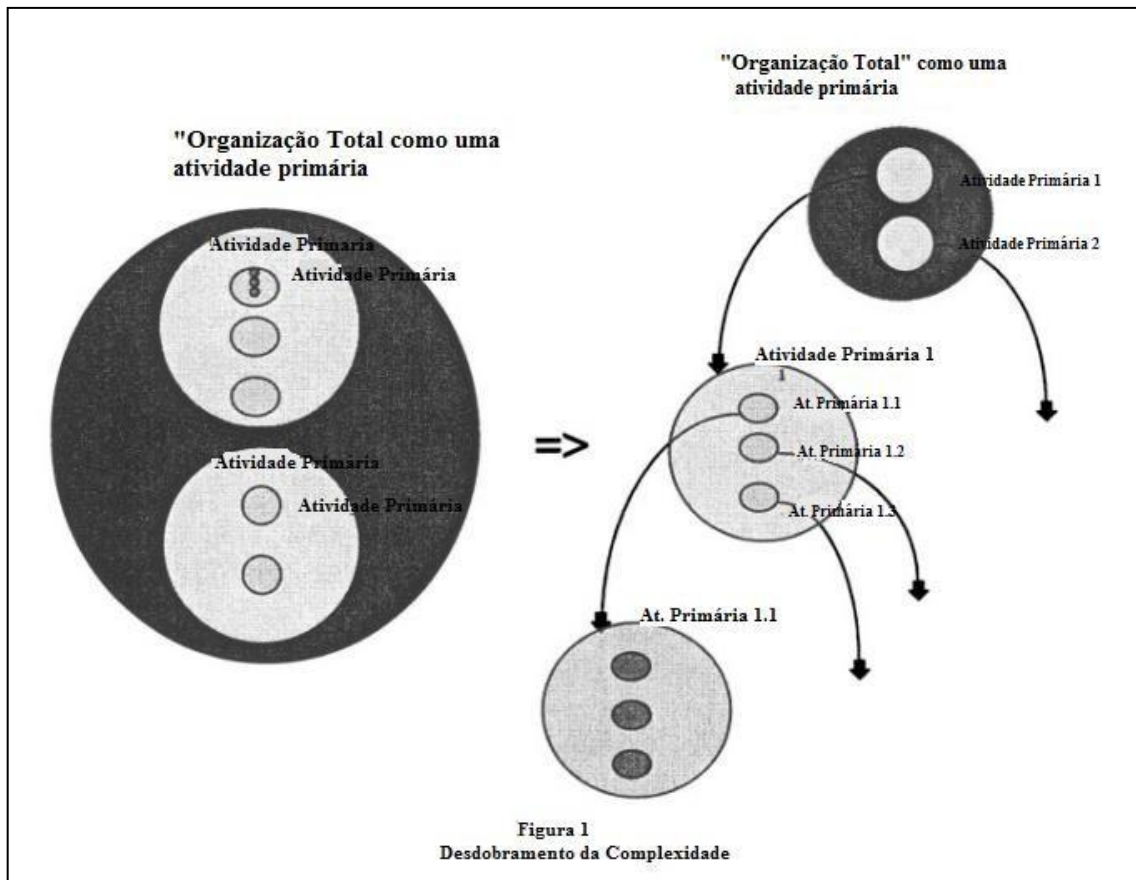
Apesar de a intenção ser a obtenção de funcionalidade enquanto sistema e eficiência enquanto organização, a estrutura e a reprodução do sistema social por meio das organizações não dependem dos resultados ou as metas delas para serem atingidos. Porém, tal questão passa a ser relevante à medida que a variável a ser observada é a mudança organizacional, o aprendizado e o comportamento das estruturas unitárias que compõem a organização e, por conseguinte, o sistema. Desse modo, o autor explicita a capacidade de auto-organização do sistema, característica das organizações tidas como *recursivas* e o aprendizado organizacional como mecanismo que dá corpo aos sistemas sociais mediante a *coesão social* e os *papéis*.

Organizações recursivas seriam organizações ideais quanto ao quesito de auto-organização, uma vez que sua principal característica é o pluralismo em contraposição à fragmentação de recursos (ESPEJO, 2002), que constitui um obstáculo para que a sinergia completa das organizações seja alcançada ao ponto de suas atividades primárias se repetirem em todas as escalas. A figura a seguir ilustra esse ponto de vista expressado pelo autor.

---

<sup>57</sup> Excerto original: “[. . .] a closed network of people in interaction *creating, regulating and implementing* its social meanings.<sup>8</sup> If a collective achieves this closure<sup>9</sup> it is producing a social system, regardless of whether it is a formal institution or not, or whether it is producing its intended meaning or not” (ESPEJO, 2003, p. 59).

**Figura 16 - Desdobramento da Complexidade - Organizações Recursivas**



Fonte: Figura original presente em Espejo (2002, tradução nossa).

Na figura acima é possível observar que a estrutura total da organização é a de interconectividade entre as atividades exercidas por ela, que se diferenciavam em camadas que replicam as atividades primárias, mas sem perder a sinergia. A essa interconectividade pode-se dar o nome de recursividade.

Já em relação aos papéis exercidos e a coesão social como outras características organizacionais atinentes a um sistema social, Espejo (2003) delimita que essa relação, baseada em papéis sociais e sistemas de significados constitui estruturas fortes dada a capacidade dos indivíduos de defender crenças e valores. Porém, à guisa de diferenças entre a demanda do sistema por indivíduos e papéis se dá ao passo que, permanecer no sistema pode ser uma escolha do indivíduo, mas que o papel que ele exercia socialmente no sistema emerge de uma demanda do sistema e não do indivíduo. Logo, tal papel será constituído novamente no caso de o

sistema ser socialmente coeso e, caso contrário, ocorrerão contribuições fragmentárias e distantes que limitarão a coesão.

Dessa forma, as organizações dentro de um sistema adaptativo complexo que, segundo Espejo (2002; 2003), contariam com as prerrogativas da recursividade, da promoção da coesão social por meio dos papéis sociais e o aprendizado organizacional a partir do aprendizado individual.

Contudo, apesar de o raciocínio desenvolvido pelo autor quanto aos sistemas sociais revelar fundamentos, outra maneira de enquadrar os sistemas sociais e, por conseguinte, explicitar a evolução de organizações se dá pelo uso dos *sistemas sociais dissipativos*, que são designados com base em princípios da Física, das Ciências Naturais e das próprias Ciências Humanas e Sociais, por meio de proposições que serão apresentadas a seguir.

### 2.2.3.3 Sistemas sociais Dissipativos

Um dos sistemas evolutivos passíveis de serem aplicados também nas ciências sociais, bem como observados na natureza, são os *sistemas sociais dissipativos* (*dissipative social systems*, cf. nomenclatura original em inglês). Tais sistemas têm base na teoria do caos e, portanto, trabalham com sistemas não lineares – visto o rompimento com os sistemas lineares preconizados pelo paradigma Newtoniano<sup>58</sup>. Ademais, extraem força motriz do ambiente a fim de ampliar sua complexidade e processar sua estruturação interna, ou ainda, expõem sua desordem interna para o ambiente no qual estão imediatamente inseridos (Harvey; Reed, 1994).

Harvey e Reed (1994) incluem diversas propriedades inerentes a esse tipo particular de sistema por meio de proposições que ajudam a ilustrar melhor o funcionamento e as peculiaridades dos sistemas sociais dissipativos. Tais proposições foram elencadas juntamente com suas implicações no quadro abaixo.

---

<sup>58</sup> Também conhecido como *paradigma clássico*, preconizava a linearidade do sistema, tornando possíveis as previsões de comportamentos deste uma vez que três condições gerais fossem satisfeitas: 1) estipulada a posição precisa de todos os componentes do sistema; 2) determinado o momentum do sistema e de suas partes constituintes; 3) conhecidas as leis formais e dinâmicas que regem o sistema e seu movimento (Harvey; Reed, 1994). Uma vez que a não-linearidade dos sistemas caóticos rompe com essas premissas, estabelece-se um novo paradigma. Para mais informações, vide: HARVEY, D. L.; REED, M. H. The evolution of dissipative social systems. **Journal of Social and Evolutionary Systems**, v. 17, n. 4, p. 371–411, 1994 e HAYLES, K. **Chaos bound: orderly disorder in contemporary literature and science**. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1990.

**Quadro 7 - Proposições e Implicações sobre Sistemas Sociais Dissipativos**

<b>Sistemas Sociais Dissipativos</b>	
<i>Proposições</i>	<i>Implicações</i>
1. Os sistemas dissipativos são baseados na dinâmica do caos determinístico.	Os sistemas dissipativos têm as seguintes prerrogativas: dependência sensível, pontos densos e não compartimentação, de forma que instabilidades, mesmo que pequenas, afetam o sistema como um todo.
2. As estruturas dissipativas se dividem em camadas ontológicas e entes hierárquicos, a partir do excedente organizacional, diferenciando uma camada da outra.	A estrutura hierárquica evolui a partir da emergência de novas propriedades qualitativamente distintas, gerando novos níveis na hierarquia sucessivamente, de forma que existe também uma estrutura de regulação e controle dos níveis inferiores na escala hierárquica e, por fim, a mudança estrutural se dá em consequência do aumento e da diminuição da estabilidade no espaço-tempo.
3. Os sistemas dissipativos são constituídos a partir da termodinâmica.	Apesar de uma aplicação mais ligada à física, na qual tais sistemas são ativamente empenhados na troca de matéria e energia com o ambiente ao redor, no caso dos sistemas sociais, ele seria o equivalente a inferir que tais sistemas não são isolados do meio que se encontram, promovendo trocas com ele e se adaptando.
4. Os sistemas dissipativos consistem em configurações distantes do equilíbrio.	Tais sistemas são instáveis, com fluxos de energia advindos do ambiente sob a forma de trocas, de modo que eles evoluem em configurações radicalmente distintas. Tal evolução é irreversível, uma vez que a nova "estabilidade" em torno de um novo ponto de equilíbrio for alcançada.
5. Os sistemas dissipativos testam fronteiras.	A estática dos sistemas sociais dissipativos, assim como seu equilíbrio, se dá por meio de pontos de repouso transitórios, que delimitam a busca do sistema por novos caminhos para seu desenvolvimento.
6. Os sistemas dissipativos evoluem por meio de mecanismos de bifurcações assistidas	A evolução dos sistemas dissipativos e suas respectivas mudanças são baseadas na existência de perturbações, que o fazem entrar em estado de flutuação entre uma ou mais alternativas até o momento em que ocorre o rompimento com a trajetória original e uma das alternativas se torna a nova trajetória do sistema. Porém, tal movimento não exige a existência de bloqueios e/ou condições que forcem o sistema a seguir sua trajetória original em vez das alternativas emergentes.

<b>Sistemas Sociais Dissipativos</b>	
<i>Proposições</i>	<i>Implicações</i>
7. Sistemas dissipativos evoluem por meio de processos de quebra de simetria (ou rompimento com paridades).	A transformação do espaço evolutivo em termos de dimensão é marcada pelo rompimento de simetria, que é marcado, por sua vez, pelos pontos de transição entre processos diversos e aqueles que ocasionaram a emergência destes pontos de transição e da quebra de simetria.
8. Os sistemas sociais dissipativos são inerentemente entidades históricas.	Os processos e estruturas derivados da ciência do caos foram a espinha dorsal da experiência histórica, de forma que o estudo do caos determinístico consiste em observá-lo como a força estruturadora pela qual as entidades dissipativas e sua evolução se expressam na narrativa histórica.
9. Os sistemas sociais são uma categoria especial de sistemas dissipativos naturalmente constituídos.	A ênfase em aspectos não lineares e distintos dos sistemas sociais como sua natureza transitória, as camadas ontológicas do sistema, entre outros.

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em Harvey e Reed (1994).

Neste sentido, considerando a estrutura dos sistemas sociais em estruturas complexas e dissipativas, é possível depreender que eles: 1) são construídos ao longo do tempo – sua evolução é expressa por meio de narrativas históricas; 2) têm quebras de linearidade por serem complexos e caóticos, que ocasionam a disrupção e a consequente evolução do arranjo; 3) a interdependência entre as camadas do sistema faz com que mudanças ou instabilidades em qualquer camada afetem as demais. Considerando estas acepções sucintas feitas com base em Harvey e Reed (1994), é possível verificar que há mais senso de detalhamento do que distanciamento em relação às considerações de Espejo (2002; 2003): os primeiros incluem uma relação de propriedades dos sistemas sociais e como estes apresentam propriedades atinentes aos sistemas denominados dissipativos, enquanto o segundo busca determinar a dinâmica de tais sistemas, especialmente enquanto dinâmicas organizacionais relacionadas ao aprendizado.

Ou seja, é possível que a maior contribuição desta abordagem, escapando da linearidade mais comumente observada em trabalhos advindos do campo das ciências humanas e sociais, é o fato de que sua estrutura compreende que, mesmo no caos existe uma ordem, uma ordem que gera complexidade no sistema em vez de mera aleatoriedade e dinâmica, ao invés de uma tendência à estática inercial.

Ademais, estabelecida a complementaridade entre as visões apresentadas, a questão que persiste é como se dá a representação das relações das propriedades e descrições estruturais. Tal ordenamento não-linear cria representações que estão próximas da geometria fractal, que permitiria uma representação gráfica com melhor visualização das dinâmicas apresentadas.

#### 2.2.3.4 A Estrutura de Fractais

Proveniente da matemática, mais especificamente dos estudos de Mandelbrot, o conceito de fractal caracteriza objetos com estruturas em várias escalas, refletindo um princípio hierárquico de organização que conta com uma característica peculiar: a autossemelhança (PEITGEN; RICHTER, 1986). Longe de constituírem uma estrutura completamente inédita, o sistema de fractais preconizado por Mandelbrot foi fruto de observações e críticas de outros matemáticos, e um exercício da interdisciplinaridade, apontando para a descoberta de formatos que, apesar de baseados na geometria Euclidiana, não foram sistematizados anteriormente (MANDELBROT, 1986). Isso culminou em uma formulação que, apesar de o próprio Mandelbrot assumir ter sido realizada sob a ótica de um matemático, contribuiu para o desenvolvimento de outros campos da ciência, incluindo a teoria complexa e dos sistemas dinâmicos.

A aplicação dos fractais na teoria complexa (ou teoria do caos conforme apregoada por Hayles (1990) se apoia em uma mudança no foco da unidade individual para as “simetrias recursivas entre os níveis da escala” (HAYLES, 1990, p. 13), de forma que existe uma conexão entre os elementos estruturados em uma camada e os demais elementos em outra(s) camada(s), criando uma interação no sistema como um todo. De forma aplicada, a autora citou um exemplo que inclusive contempla temática atinente aos estudos de defesa, como citado abaixo:

A imagem recorrente que uso para explicar as interconexões complexas entre teoria, tecnologia e cultura é a de um circuito de retorno. A mobilidade crescente das tropas e suprimentos na II Guerra Mundial, por exemplo, fez com que a informação precisa se tornasse um fator mais importante do que nunca na estratégia militar. Conseqüentemente, houve pesquisa intensiva no conceito de informação. Nos anos imediatamente posteriores à Guerra, as teorias que emergiram a partir desta pesquisa foram traduzidas para as novas tecnologias, que, por sua vez, transformaram as culturas de países altamente desenvolvidos de forma súbita e profunda. Essas transformações

estimularam a criação de novos métodos de análise para sistemas complexos, enquanto a própria sociedade se tornou um sistema complexo em termos técnicos. Portanto, o circuito de retorno conectou teoria com cultura e cultura com teoria por meio da tecnologia (HAYLES, 1990, p. 14, tradução nossa)<sup>59</sup>.

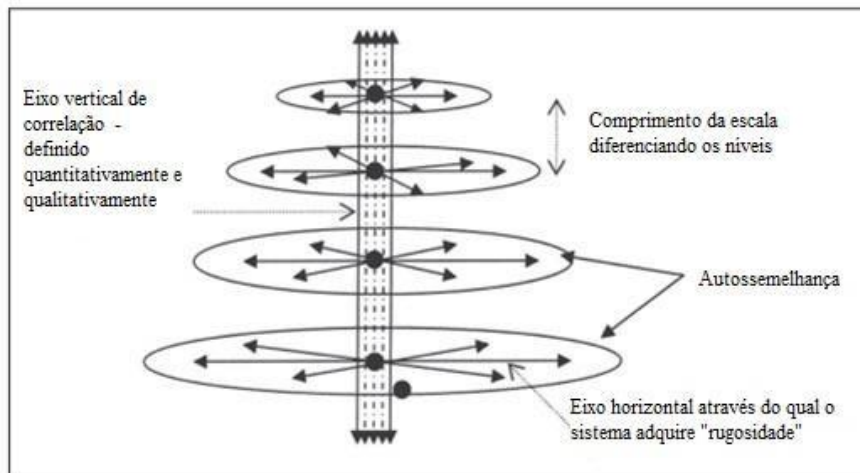
Neste sentido, as partes de um sistema se conectam com outras em camadas distintas dele, pois são similares, e sua interconexão se dá por meio dos circuitos de retorno (a serem explicitados de forma aplicada mais adiante). É justamente a essa relação dinâmica entre as camadas hierarquicamente organizadas e sua diferenciação por meio de excedentes organizacionais que Harvey e Reed (1994) se referiam. Convém acrescentar, também, que os circuitos de retorno, bases para as interconexões complexas na visão de Hayles (1990), também constituem as bases do aprendizado e da recursividade dos sistemas sociais descritos por Espejo (2003), de forma que, mediante tais circuitos de retorno, ficam estabelecidas as relações de coevolução das organizações e seu meio. Seria uma representação de como o aprendizado, por exemplo, transforma associações em sistemas sociais propriamente ditos e, no fim, os torna passíveis de serem representados também segundo a estrutura de fractais.

De forma esquemática, o sistema fractal possui um eixo vertical de correlação, que pode ser definido quantitativamente e qualitativamente pela semelhança entre os elementos que compõem a estrutura de cada camada; um eixo horizontal que define estes elementos, de forma que o sistema adquira suas delimitações e robustez; e, por fim, o comprimento da escala diferenciando os níveis, que delimita as fronteiras entre uma camada (ou nível) e a seguinte (CHETTIPARAMB, 2005, 2013). A seguir, uma representação esquemática do sistema está ilustrada para melhor visualização.

---

<sup>59</sup> Excerto original: “The recurrent image I use to explain the complex interconnections of theory, technology, and culture is a feedback loop. The increased mobility of troops and supplies in World War II, for example, made accurate information a much more important factor in military strategy than’ it had ever been before. Consequently, there was intensive research on the concept of information. In the years immediately following the war, the theories that emerged from this research were translated into new technologies, which in turn transformed the cultures of highly developed countries in ways both subtle and profound. These transformations stimulated the creation of new methods of analysis for complex systems, for society itself had become a complex system in a technical sense. Thus the feedback cycle connected theory with culture and culture with theory through the medium of technology” (HAYLES, 1990, p. 14).

**Figura 17 - Parâmetros guias do sistema fractal**



Fonte: Esquema original presente em Chettiparamb (2005, tradução nossa).

Uma inferência consequente da visualização do arranjo a partir deste sistema é que é justamente a autossemelhança entre as estruturas apresentadas através dos diferentes níveis que faz com que estes sejam associados e estejam alinhados, de modo que, “por meio de tais alinhamentos, a mudança em um nível pode resultar em uma mudança ao longo de todo o sistema, e os alinhamentos, portanto, podem ser um importante mecanismo para a coevolução” (CHETTIPARAMB, 2013, p. 13-14, tradução nossa)<sup>60</sup>. Essa é mais uma acepção relacionada aos pressupostos apresentados por Harvey e Reed (1994), em que, os sistemas dissipativos, por serem baseados no caos determinístico, possuem dependência sensível observada entre suas camadas, de modo que as instabilidades afetam o sistema como um todo independentemente de que camada elas ocorrem.

Portanto, é possível inferir que a estruturação por meio do sistema de fractais, em conjunto com a consideração das dinâmicas dos sistemas complexos por meio dos sistemas dissipativos e suas propriedades e, por fim, a compreensão das organizações e seus aprendizados em sistemas sociais, vem agregar de forma substancial as interações entre as componentes de cada camada, bem como as interações entre camadas, propiciando uma compreensão do todo que as compõem. Tal estruturação impacta diretamente o entendimento do processo que se dá no

<sup>60</sup> Excerto original: “Through such alignments, change in one level can result in a change throughout the system, and the alignments can therefore be an important mechanism for co-evolution” (CHETTIPARAMB, 2013, p. 13-14).



âmbito do modelo conjunto e das operações conjuntas propriamente, conforme se apresentará de forma resumida a seguir.

#### 2.2.3.5 Considerações Iniciais Sobre A Visualização Do Jointery Por Meio Do Sistema De Fractais

Anteriormente, por meio da revisão bibliográfica abrangente apresentada no capítulo 2.2, buscou-se mostrar que a estruturação por meio das teorias organizacionais de forma isolada era pouco suficiente para demonstrar como se desenvolviam os processos de mudança organizacional a partir de uma perspectiva macroscópica. Sobremaneira, existem diversas fontes que explicitam tal mudança em uma perspectiva microscópica a partir de diversas ramificações presentes na teoria das organizações, porém cada abordagem assume o protagonismo de algum aspecto em relação aos demais como força motriz para o acontecimento das mudanças.

À guisa de esclarecimentos terminológicos que talvez não tenham ficado melhor delimitados anteriormente, quando se mencionam os termos “mudança organizacional militar” ou “mudança militar”, eles se referem de forma análoga à inovação militar, afirmando que os resultados da mudança militar quem irão garantir se seu caráter é minoritário ou majoritário, conforme explicam Farrell e Terriff (2002). Enquanto a inovação militar mais se assemelha a um processo disruptivo, envolvendo o “desenvolvimento de novas tecnologias militares, tática, estratégias e estruturas”, a “adaptação envolve o ajuste de meios e métodos militares pré-existentes, podendo levar à inovações quando múltiplos ajustes gradualmente produzam a evolução de novos meios e métodos” (FARRELL; TERRIFF, 2002)<sup>61</sup>.

Conforme preconizado por outros autores, mais especificamente por Farrell e Terriff (2002), existe um amplo espectro de perspectivas e de abordagens explicativas acerca da mudança militar, agregando que o processo é tanto moldado pela política quanto pela própria instituição militar, que estratégia e política caminham lado a lado, que a cultura organizacional militar pode influenciar na ação do Estado e, finalmente,

---

<sup>61</sup> Trechos adaptados mediante tradução nossa. Excerto original: Innovation involves developing new military technologies, tactics, strategies, and structures. Adaptation involves adjusting existing military means and methods. Adaptation can, and often does, lead to innovation when multiple adjustments over time gradually lead to the evolution of new means and methods (FARRELL; TERRIFF, 2002, p. 6).

que a tecnologia não é um fator determinante, o que contraria autores mais entusiastas da RAM e, conseqüentemente, vai ao encontro de autores que apregoam a combinação de variáveis materiais e imateriais no âmbito da guerra moderna, como Biddle (2006).

Apesar de Farrell e Terriff (2002) considerarem tanto os diversos constrangimentos à mudança militar, como as divergências de interesses e/ou objetivos na condução da mudança ou inovação militar, a tecnologia disponível e o ambiente estratégico e de emprego e, por fim, a própria identidade ou cultura organizacional, quanto possibilidades reais e os vetores para tal mudança, os autores não apresentam uma estrutura que direcione às inter-relações entre os fatores relacionados, assim como outros autores discutidos anteriormente. É nesse aspecto que a estrutura sistêmica apregoada pela teoria complexa e pela estrutura de fractais vem agregar, servindo como um amálgama de diversas considerações que, observadas isoladamente, produzem sentido distinto do que produziriam caso fossem observadas de forma conjunta.

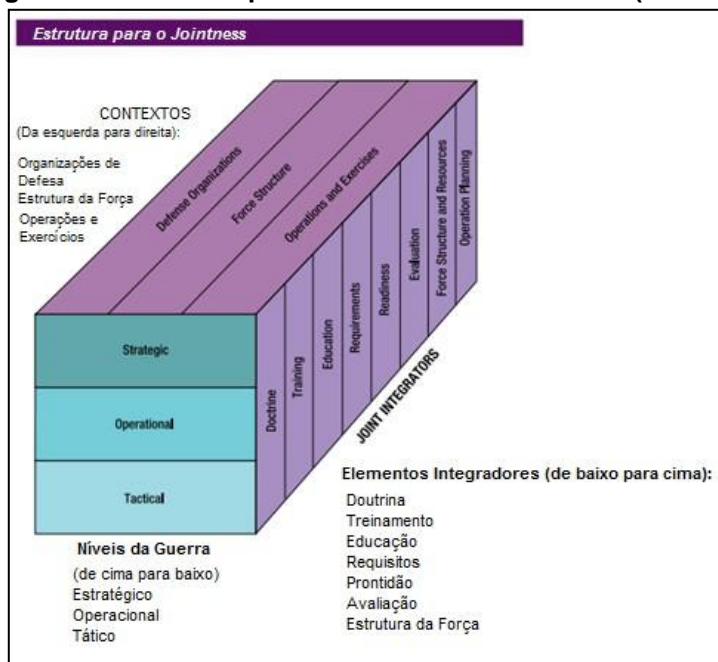
Por essa razão, também foram apresentadas, anteriormente, considerações da teoria complexa e da estrutura de fractais, a fim de ambientar as contribuições possíveis mediante este prisma para o estudo de caso da presente tese, possibilitando a sistematização do que se entende como processo de mudança organizacional dada no meio militar sem maiores compartimentações. Dessa forma, enquanto as acepções da teoria complexa, versando sobre sistemas complexos e adaptativos, se encarregam de apresentar a dinâmica do processo de *jointery/ jointness*, a estrutura de fractais se encarregaria de ilustrar e organizar essas acepções de modo que todos os elementos principais apresentados pelas demais abordagens de mudança organizacional estivessem compreendidos no processo, originando um sistema de camadas com caráter evolutivo e interdependente.

Esse direcionamento partiu da premissa de que o modelo organizacional conjunto – *jointery* segundo terminologia britânica, *jointness* conforme a terminologia estadunidense – constitui um sistema, já que é possível observar todas as variáveis apregoadas pelas principais abordagens de mudança organizacional e inovação militar em um só plano a partir de uma abordagem holística, interagindo e atuando em diferentes camadas institucionais e contextos de aplicação.

Convém lembrar que, segundo Taylor (2011), *jointery* consiste em um neologismo, um “termo guarda-chuva” utilizado não apenas em termos operacionais, mas em âmbito institucional também. Portanto, Vitale (1995) se esforçou em captar o processo em uma abordagem compreensiva, buscando entender a inter-relação das partes que o compõem. No entanto, quando se tenta compreender os desdobramentos do processo de *jointery* além da camada das operações e exercícios (a serem relacionadas adiante), a questão fica no mínimo nebulosa, visto que a bibliografia sobre o assunto lida mais com questões de aplicação no teatro de operações. Questões como a emergência do processo e as inter-relações entre suas variáveis ficam sem resolução.

O esquema abaixo, um modelo interpretativo elaborado pelo autor, delimita de forma ilustrativa uma maneira possível de se visualizar o processo que se desdobra no modelo conjunto.

**Figura 18 - Estrutura para o Processo de Jointness (Jointery)**



Fonte: Figura original presente em Vitale (1995, tradução nossa).

As delimitações do autor em termos de contexto, ou seja, ambientes em que ocorrem o processo de *jointery*, equivalem às camadas em que o processo de desdobra, enquanto o que o autor denomina como “níveis da guerra”, tem uma aplicação mais próxima de contexto de desdobramento *per se*. Isso ocorre devido ao

fato de que a utilidade política de reformas no âmbito organizacional e o próprio arranjo no âmbito do modelo conjunto perdem objetividade e especificidade nesse tipo de separação, podendo fomentar uma relação de dependência estrita entre o “nível operacional” e a burocracia política que não existe necessariamente na prática. Outro ponto a se considerar nesta alocação de Vitale (1995) é ausência de tais referências ou associações na Teoria da Guerra preconizada por Clausewitz (2006), em que a definição de Guerra é a do ato de compelir o oponente a obedecer a nossa vontade. Ademais, em esclarecimento, Clausewitz acrescenta que:

Pessoas de bom coração podem obviamente pensar que haveria alguma forma engenhosa de desarmar ou derrotar um inimigo sem muito derramamento de sangue, e poderiam imaginar que este é o verdadeiro objetivo da arte da Guerra. Apesar de agradável, essa é uma falácia que deve ser exposta: a Guerra é um negócio perigoso em que os equívocos provenientes da bondade são os piores. O emprego máximo da força não é de forma alguma incompatível com o emprego simultâneo do intelecto. Se um lado emprega a força sem escrúpulos, inabalado pelo derramamento de sangue que isso envolve, enquanto o outro lado se refreia, o primeiro será proeminente. Aquele lado forçará o outro a seguir seus termos; cada um levará seu oponente a extremos, e os únicos fatores limitantes são os contrapontos inerentes na Guerra (CLAUSEWITZ, 2006, p. 13-14, tradução nossa)<sup>62</sup>.

Desse modo, é possível inferir que Clausewitz (2006) considera a Guerra como um todo não passível de divisão em níveis, pois consiste em esforços ocorridos que impulsionam simultaneamente o processo em sua totalidade. Como Vitale (1995) não referencia ou baseia sua divisão explicitando a aplicabilidade dela, o que o autor compreende como “níveis da guerra” será captado como contextos de desdobramento do processo de *jointery* para fins de análise e aplicação nesta tese.

Não obstante, considerando o modelo interpretativo proposto por Vitale (1995) ilustrado anteriormente e retomado no assunto principal, é possível observar que *jointery* se comporta como um todo que agrega partes que se inter-relacionam e não

---

<sup>62</sup> Excerto original: “Kind-hearted people might of course think there was some ingenious way to disarm or defeat an enemy without too much bloodshed, and might imagine this is the true goal of the art of war. Pleasant as it sounds, it is a fallacy that must be exposed: war is such a dangerous business that the mistakes which come from kindness are the very worst. The maximum use of force is in no way incompatible with the simultaneous use of the intellect. If one side uses force without compunction, undeterred by the bloodshed it involves, while the other side refrains, the first will gain the upper hand. That side will force the other to follow suit; each will drive its opponent toward extremes, and the only limiting factors are the counterpoises inherent in war” (CLAUSEWITZ, 2006, p. 13-14) .

constituem meras parcelas a serem somadas para resultar de forma direta no processo. Essas partes são constituídas, de acordo com o autor, por elementos integradores – no caso, o treinamento, planejamento operacional, requisitos, estrutura da força e recursos, prontidão, Doutrina, educação e avaliação –, contextos de ocorrência – organizações de defesa, estrutura da força e operações e exercícios, e pelos níveis – estratégico, operacional e tático.

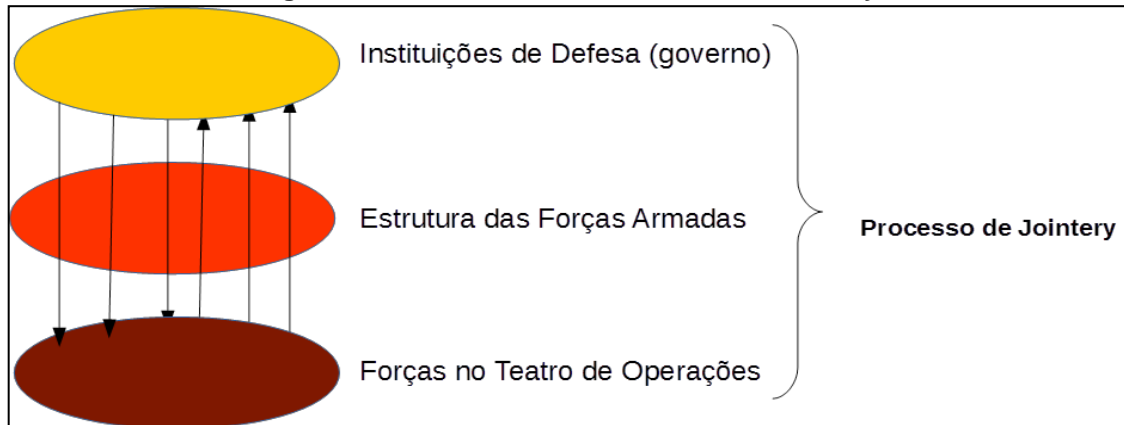
Considerando que o *jointery* constitui processo adotado com ocorrência em organizações de defesa, na estrutura da força, especialmente nos casos de combinação de armas e nas operações e exercícios, e que os elementos integradores estão todos representados nas diferentes camadas em que o processo de *jointery* ocorre, é possível inferir que o modelo conjunto pode ser representado pelo sistema de fractais, no qual a repetição da estrutura é o que caracteriza o reforço do sistema como um todo (CHETTIPARAMB, 2013).

Tal consideração parte, em tese, da premissa de que o modelo conjunto se constituiria em um sistema em que os elementos integradores (ao menos em nível de referência comum) se replicam em diferentes níveis organizacionais de forma similar e que tal estrutura também contempla, por semelhança, os níveis de desenvolvimento de papéis em termos operacionais, táticos e estratégicos.

Considerando as instituições de defesa, por exemplo, no âmbito governamental, é possível localizar, entre seus departamentos e atribuições, papéis ligados ao desenvolvimento das três categorias de elementos integradores – elementos de alcance das operações militares, elementos de capacidade e da missão – de forma que, excluídas as peculiaridades do arranjo burocrático e das atribuições em termos de grau de atuação, todos os elementos integradores do processo conjunto estão ali representados. Tal representação se replica em outras camadas, guardadas as devidas proporções e peculiaridades, tais como a própria estrutura de cada força armada e nas forças que se encontram no teatro de operações, revelando a propriedade de autossemelhança presente no sistema de fractais.

Sob a forma de uma representação gráfica na imagem a seguir, são apresentados três esquemas que ilustram como se dão as relações entre as camadas, o processo no âmbito do modelo conjunto e o desdobramento em unidades que se replicam nas camadas, a fim de proporcionar um melhor entendimento da estrutura proposta pela presente tese.

**Figura 19 - As camadas e o Processo de Jointery**



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

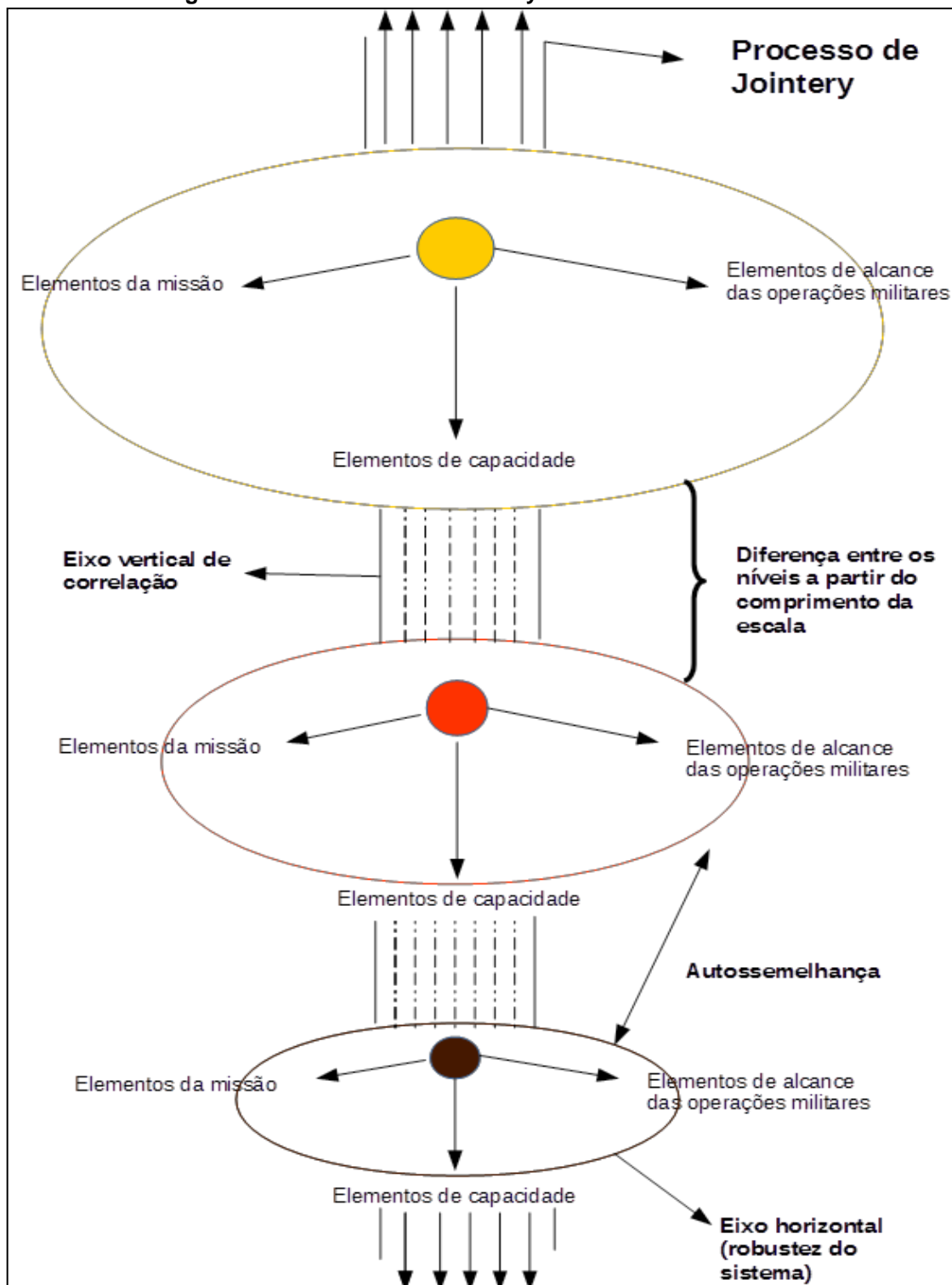
Na figura acima, são representadas as camadas de ocorrência do processo de jointery, ou processo conjunto, por meio das setas, que tanto seguem em sentido ascendente quanto descendente, demonstrando que o processo organizacional referido não emerge exclusivamente a partir de decisões ou iniciativas governamentais, nem a partir das ações tomadas no âmbito do teatro de operações, mas sim como uma relação de via dupla que será melhor delimitada e representada ao longo da apresentação do estudo de caso.

A hierarquia representada se dá por meio de uma relação de subordinação assumida em regimes democráticos, nos quais as Forças Armadas servem ao Estado, representado pelo governo eleito, e as forças presentes nos teatros de operações consistem no pessoal destacado para alguma missão específica a partir da estrutura das forças armadas como um todo.

Outra leitura que pode ser feita é a partir dos graus de especificidade em sentido descendente: as especificidades de aplicação dos elementos integradores são mais visíveis nas camadas das forças no teatro de operações e na estrutura das forças armadas do que nas instituições de defesa como órgãos representativos no governo, salientando que estas são mais sensíveis aos impactos da gestão dos elementos mencionados – questão que também será mais aprofundada a partir dos estudos de caso. São justamente essas diferenças que fazem com que cada camada seja diferenciada e não agremiada em um todo único e planejado; tais diferenças correspondem ao já previamente mencionado excedente organizacional (HARVEY; REED, 1994), proporcionando uma espécie de identidade a cada camada, além de definir o comprimento do eixo vertical de correlação no sistema de fractais,

diferenciando as aplicações observadas nesta camada ao mesmo tempo em que o processo perpassa por todas.

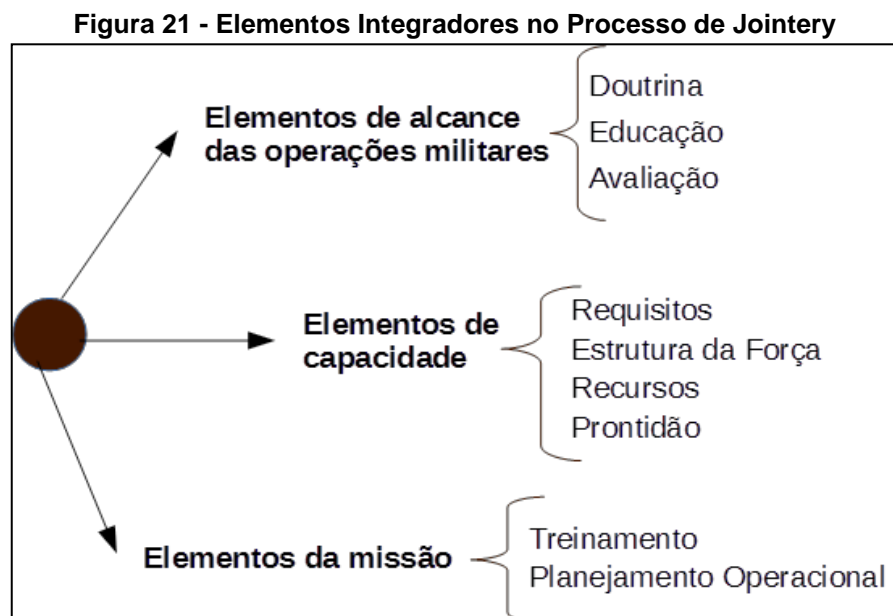
**Figura 20 - O Processo de Jointery na Estrutura de Fractais**



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Partindo de uma representação mais complexa, o esquema na página anterior apresenta a estrutura da dinâmica do processo conjunto em seus desdobramentos por camadas e suas respectivas inter-relações, dadas tanto pelas diferenças estabelecidas entre as camadas por meio do excedente organizacional, quanto pela autossemelhança na replicação da estrutura de elementos integradores em todas as camadas, mostrando tanto a diferenciação quanto a relação de interdependência do sistema. Enquanto o eixo vertical de correlação determina tais questões, o eixo horizontal, determina o grau de especificidade de cada camada e sua respectiva sensibilidade às mudanças nos elementos integradores. Chettiparamb (2013) esclarece que tal eixo que indica a robustez do sistema assimila os fenômenos contextuais que são únicos e particulares em uma determinada escala, conferindo a noção de sensibilidade do local em relação ao global ou, no caso aqui representado, a consideração da sensibilidade e das peculiaridades de cada camada em relação às demais e ao sistema como um todo.

Por fim, no esquema abaixo, é apresentado um detalhamento dos elementos integradores e quais seriam estes em cada categoria, tendo por base os conceitos apresentados por Vitale (1995).



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Vitale (1995) sugere a existência de um sistema conjunto, visto que, por compreender *jointery* como um processo, ele não seria formado sem um sistema, que,



por sua vez, não poderia ser formado sem a compreensão do seu funcionamento e dinâmica. Logo, para o autor, tais compreensões são críticas para que se promova uma inferência sobre a inter-relação de todos os componentes do processo em meio às dimensões, assim como compreender como tal inter-relação se deu no passado, buscando pela eficiência e efetividade no futuro. Dessa forma, a principal premissa do autor é que como processo, o *jointery* não ocorre em uma base *ad hoc* e nem poderia ser efetivo ou eficiente em tal base justamente por extrapolar o âmbito estritamente operacional. Ele, na verdade, consiste de uma estrutura que prescinde de estudos e estabelecimentos de marcos, para que funcionamento e efetividade possam ser mensurados. Portanto, não se trata de um processo que se possa controlar ou produzir sem plena consciência dos resultados, interfaces envolvidas e, particularmente, ao sabor da aleatoriedade.

Corroborando com tais premissas do autor e encontrando uma representação profícua aos objetivos da presente tese, ressalta-se que a união da estrutura específica apresentada por Vitale (1995) com a representação do sistema de fractais tem como objetivo ampliar o horizonte do estado da arte das abordagens organizacionais atinentes às mudanças militares, empreendendo esforços a fim de ilustrar como se processa o modelo conjunto em nível sistêmico, e, em última instância, as operações conjuntas. Tais esforços visam, por sua vez, contribuir para com os estudos de caso em busca de um avanço dos estudos estratégicos como um todo, trazendo luz e avançando as discussões sobre esta nova modalidade da guerra moderna nas palavras de Angstrom e Widén (2015).

#### **2.2.4 Método Per Se: Estudo de Caso Comparativo e o Process-Tracing**

Estruturas e abordagens teóricas sem um método apropriado e delimitado reduzem de forma significativa os esforços de análise. Anteriormente, foram apresentadas as abordagens, estrutura de análise, bem como os fundamentos para que tais estruturas e abordagens fossem acolhidas como opções de sustentação para a presente tese; a esta altura, serão apresentados o método, a opção pelo estudo de caso e pelo rastreamento de processos (*process-tracing*), bem como uma sucinta descrição dos fundamentos para a escolha dos casos a serem analisados, suas variáveis e aplicações.

Como qualquer método, o uso de estudos de caso e do *process-tracing* possui contribuições, potencialidades e limitações. Van Evera (1997) aponta que as possibilidades providas pelo estudo de caso em termos de compreensão de como as teorias se aplicam neles é algo mais fácil de ser concebido se o procedimento de planificação do pano de fundo dos casos for realizado, iluminando o processo causal por trás dos resultados obtidos. Porém, como diversos pesquisadores criticam, tal opção também limita o analista, pois nem sempre pode ser reproduzida em outros casos de modo a corroborar uma teoria geral, conforme discutido anteriormente. O que se posta como desafio na presente tese é o meio termo: compreender o processo causal por trás da instauração do sistema observado no modelo conjunto, mensurando suas componentes, também investigando como é dado o processo como um todo, provendo um arranjo para que análises posteriores acerca da efetividade organizacional possam ser realizadas. Em suma, o objetivo é conceber um instrumento diagnóstico que não se limita apenas a um caso específico.

A escolha pelo modelo britânico se deu pelo pioneirismo apresentado por ele. Desenvolvido ao longo de um histórico de aplicação planejada do processo conjunto em termos de operações e instituições, ele que oferece uma base para que tal processo seja “desvendado” em termos de parâmetros específicos. O caso brasileiro entra como perspectiva de aplicação, tanto por conta do horizonte de emprego de força diferenciado, quanto pelo histórico mais recente, proporcionando uma base comparativamente diferente para que seja feita a segunda fase do “desvendar”: o estabelecimento de parâmetros gerais a partir de comparação.

As consequências destas opções metodológicas, motivações para a escolha dos casos em termos de análise, hipóteses causais e possíveis aplicações do produto deste estudo para o caso brasileiro serão apresentadas a seguir.

#### 2.2.4.1 Estudo de Caso e Process-tracing: Potencialidades e Limitações

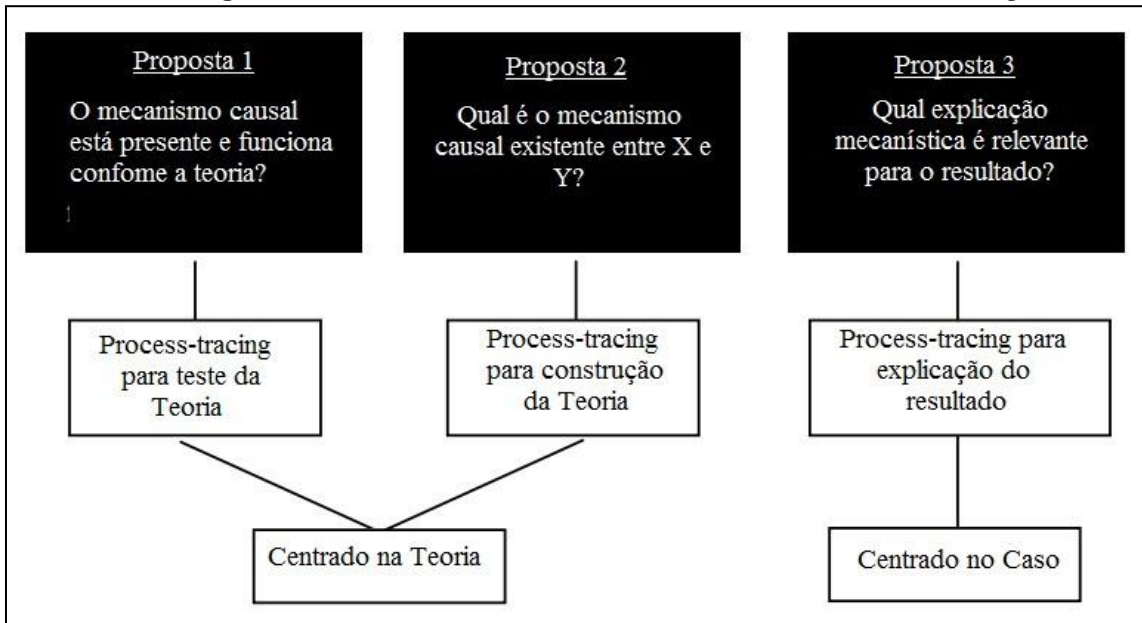
Os estudos de caso tendem a serem escolhas menos tomadas dentro do espectro qualitativo, uma vez que sua capacidade de teste de teorias é limitada – nem tudo que se aplica a um estudo de caso se aplicaria a outros (VAN EVERA, 1997). No entanto, como instrumento para se interpretar acontecimentos ou fenômenos a partir de marcos analíticos bem delimitados, tal opção também pode oferecer potencial rico

de análise, pois permite a exploração de interconexões de ideias que se expressam de diferentes formas dependendo do marco analítico optado pelo analista (RAGIN, 2007). Ou seja, a partir de ideias iniciais bem delimitadas, o estudo de caso pode fornecer bases para o desenvolvimento de um trabalho de pesquisa único.

Objetivamente, os estudos de caso buscam testar teorias, criar teorias, identificar condições que antecederam a teoria, testar a importância de tais condições e, por fim, explicitar casos que sejam de importância intrínseca, de modo que os meios para a elaboração de tais testes consistam na comparação controlada, nos procedimentos de congruência e no rastreamento de processos, também conhecido como *process-tracing*. Todas as três formas de teste apresentadas prescindem de três passos para sua realização, independentemente dos seus métodos: a afirmação da teoria, expectativas sobre o que seria observado no caso se a teoria for válida e se esta for falsa e, por fim, a verificação nos casos sobre a observância da aplicação ou não aplicação da teoria (VAN EVERA, 1997). Por ser um teste com forte base, rastrear os processos, que correspondem na ponte entre evidências causais e respectivos resultados, cria uma base para fornecer previsões únicas, uma vez que a busca deste tipo de teste é a dos mecanismos causais, aprofundando a compreensão de inter-relação entre variáveis (BEACH; PEDERSEN, 2013).

O *process-tracing* conta com basicamente três propostas de aplicação que divergem entre si e, apesar de servir como teste para teoria, pode também ter como centro o estudo e a compreensão do caso escolhido, a fim de compreender como se dá o mecanismo causal nas condições previstas naquele caso. Nesse sentido, Beach e Pedersen (2013) explicitam tais propostas e suas aplicações de modo a demonstrar que, apesar da literatura não apregoar de forma mais delineada, tais diferenças são fundamentais para que o analista tenha uma noção mais acurada de seus objetivos de pesquisa. O esquema a seguir ilustra tais diferenças:

Figura 22 - Três diferentes usos dos métodos de *Process-tracing*



Fonte: Esquema original presente em Beach e Pedersen (2013, p. 12, tradução nossa).

Os autores basicamente afirmam que, além de constituir um teste para teoria, o process-tracing também pode ser utilizado de outra maneira, não visando necessariamente provar se uma teoria está correta, mas sim verificar sua utilidade ao dar a melhor explicação possível para o mecanismo causal envolvido. Desse modo, os passos para a construção da análise variam, a despeito das similaridades em termos de pontos de partida (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Ou seja, testar teorias existentes é uma aplicação que possui passos completamente distintos daqueles envolvidos na construção de uma teoria ou na identificação da mecânica causal de estudos de caso únicos. A redução do método a mera forma de teste de teorias acaba por reduzir também seu potencial de análise – algo que foi revisado por Beach e Pedersen (2013) a despeito das depreensões disponíveis por Van Evera (1997) no final da década de 1990.

Porém, apesar dos diferentes usos desta abertura a novas considerações para a aplicação do *process-tracing*, existem quatro questões norteadoras para a aplicação do processo de forma geral, apoiando o analista antes que este dê passos mais orientados ao uso pretendido. Conforme Mahoney (2012), são elas:

- a) o resultado a ser explicado realmente ocorre?
- b) os fatores causais levantados como hipótese explicativa realmente ocorrem?
- c) as causas postuladas realmente causam o resultado?

d) como as hipóteses rivais são eliminadas?

Todas essas questões levam o analista a prosseguir de forma consciente na busca pelas inter-relações que ele deseja compreender, realizando os testes de hipóteses necessários para o avanço da análise na inferência causal, ao passo que tal método visa delimitar inferências causais e descritivas ou explicativas a partir das evidências (COLLIER, 2011).

Tais testes, concebidos para apoiar a inferência causal, constituem quatro ferramentas que servem para corroborar ou refutar hipóteses, variando em forma, grau de necessidade e de suficiência. O quadro a seguir ilustra esses testes, seus graus de necessidade, suficiência e consequência para hipóteses rivais.

**Quadro 8 - Testes para Inferência Causal no *Process-tracing***

Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Se a hipótese passar no teste:	Se a hipótese falhar no teste:	Hipóteses concorrentes:
Testes Duplamente Decisivos ( <i>Doubly Decisive Tests</i> )	Alta	Alta	Confirmação da hipótese e eliminação das demais	Eliminação da hipótese	Aprovação no teste as elimina, falha as fortalece
Arma fumegante ( <i>Smoking gun test</i> )	Baixa	Alta	Confirmação da hipótese	Enfraquecimento da hipótese, sem sua eliminação	Aprovação as enfraquece e falha as fortalece
Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Se a hipótese passar no teste:	Se a hipótese falhar no teste:	Hipóteses concorrentes:
Passagem pelo aro ( <i>Hoop Test</i> )	Alta	Baixa	Indica relevância da hipótese, mas não a confirma	Eliminação da hipótese	Aprovação as enfraquece e falha as fortalece
Indícios ( <i>Straw-in-the-Wind test</i> )	Baixa	Baixa	Indica relevância da hipótese, mas não a confirma	Eliminação da hipótese	Aprovação as enfraquece e falha as fortalece

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em Punton e Welle (2015).

Apesar de os testes apoiarem o analista a inferir quais hipóteses possuem maior potencial explicativo perante outras, algumas ressalvas como as apontadas por George e Bennett (2005) se fazem necessárias. Segundo os autores:

Delinear os processos que podem ter levado a um resultado ajuda a estreitar a lista de causas potenciais. Porém, mesmo com observação especial, pode ser difícil eliminar todas as explicações rivais em potenciais senão uma, especialmente quando agentes humanos estão envolvidos – de forma que eles podem estar fazendo seu melhor para conciliar processos causais. Mas o *process-tracing* força o pesquisador a levar a equifinalidade em consideração, ou seja, a considerar caminhos alternativos pelos quais o resultado possa ter ocorrido e oferece a possibilidade de mapear um ou mais caminhos causais em potencial que sejam consistentes com o resultado e a evidência do *process-tracing* em um único caso. Com mais casos, o pesquisador começa a traçar o repertório de caminhos causais que levam a um dado resultado e as condições sob as quais eles ocorrem – ou seja, desenvolve uma teoria tipológica (GEORGE; BENNETT, 2005, cap. 10, não paginado, tradução nossa)<sup>63</sup>.

Portanto, ressalta-se mais uma vez que existe a possibilidade de se realizar não apenas o teste, mas o desenvolvimento teórico a partir do *process-tracing*. Tal consideração, evocando à percepção de Beach e Pedersen (2013), é particularmente pertinente ao passo que os objetivos da presente tese não seriam atendidos exatamente pelo processo de teste de teorias por meio do *process-tracing*, mas sim pela criação de uma base teórica que determine os parâmetros causais que regem as inter-relações envolvidas no modelo conjunto. Com base nisso, convém elucidar quais as peculiaridades que tornam este segundo uso do *process-tracing* diferente do teste de teorias ou do estudo da mecânica de casos e, também, porque tal opção é geralmente menos visualizada que as demais.

Segundo Beach e Pedersen (2013), a principal diferença entre os *process-tracing* visando ao teste da teoria e à construção da teoria envolve justamente a ordem: enquanto o primeiro se relaciona à teoria antes do fato, o segundo faz justamente o oposto – isto é, fato antes da teoria. Ademais, enquanto construção de teoria, o *process-tracing* não afirma que o mecanismo causal encontrado por meio dos

---

<sup>63</sup> Excerto original: “Tracing the processes that may have led to an outcome helps narrow the list of potential causes. Yet even with close observation, it may be difficult to eliminate all potential rival explanations but one, especially when human agents are involved—for they may be doing their best to conceal causal processes. But *process-tracing* forces the investigator to take equifinality into account, that is, to consider the alternative paths through which the outcome could have occurred, and it offers the possibility of mapping out one or more potential causal paths that are consistent with the outcome and the *process-tracing* evidence in a single case. With more cases, the investigator can begin to chart the repertoire of causal paths that lead to a given outcome and the conditions under which they occur—that is, to develop a typological theory. (GEORGE; BENNETT, 2005, cap. 10, não paginado).



É possível inferir, portanto, que essa modalidade constitui um exercício criativo em que os passos 1 e 2 podem se repetir, visto que a coleção de evidências e a verificação de manifestações observáveis podem formar pano de fundo para a realização de mais pesquisas. A identificação desta ocorrência, mediante a aplicação dos testes, foi pontuada por Mahoney (2012) como algo que pode ocorrer em pesquisas qualitativas e estudos de caso, levando o analista à uma diversidade de evidências ou manifestações observáveis, uma vez que a descoberta de dados pode levar a novas manifestações observáveis que sustentem a manifestação causal procurada.

Dessa forma, outra inferência possível é o alinhamento da proposta do *process-tracing* em termos metodológicos com a proposta de investigar as inter-relações em nível sistêmico que supostamente existem no modelo conjunto, uma vez que a existência de diversas variáveis pode direcionar justamente a novas descobertas ao longo do ordenamento dos dados, sem oferecer necessariamente um risco à investigação dos mecanismos causais que se busca entender. Tal inferência basicamente determina a opção por esta proposta metodológica.

#### 2.2.4.2 Apresentando Os Estudos De Caso Escolhidos: O Jointery Britânico E As Operações Conjuntas No Brasil

O estudo de caso desta tese é o modelo conjunto britânico, que se desdobra não apenas em operações militares realizadas conjuntamente entre as forças armadas do Reino Unido, mas se estende para o âmbito organizacional – especialmente após a instituição do Comando Conjunto Permanente (PJHQ – *Permanent Joint Headquarters*) e várias outras reformas que tiveram lugar após esse acontecimento – denotando que, antes de uma nova modalidade operacional na guerra, o que os britânicos vieram a denominar de *jointery* seria um arranjo mais complexo, capaz de extrapolar camadas.

As evidências iniciais que podem ser observadas no caso e amparam o desenvolvimento deste estudo são:

- e) instituição do Comando Conjunto em caráter permanente;



- f) instituição da Educação Conjunta em caráter sem precedentes (por meio do Joint Services Command and Staff College – JSCSC, com base na Defence Academy);
- g) abertura para internacionalização de um dos principais cursos, o ACSC (Advanced Command and Staff Course);
- h) estrutura conjunta também visualizada no âmbito no Ministério da Defesa (MoD).

Tais evidências sugerem que o modelo conjunto não apenas extrapola a camada operacional inerente à estrutura das forças armadas, mas também atinge outras camadas, como a institucional, também apresenta estruturas similares nestas camadas, de forma que se torna possível indagar sobre a natureza sistêmica apresentada pelo modelo.

Algumas das manifestações observáveis a partir das evidências é a das estruturas similares e a ausência de certeza quanto à orientação para implantação do modelo – se foi algo que partiu de um nível superior para as camadas inferiores, ou que emergiu a partir das camadas inferiores, alcançando posteriormente as superiores – se afastando de conclusões apregoadas comumente pelas abordagens organizacionais até o momento. Além disso, outra questão que permeia o âmbito das manifestações observáveis até o âmbito das manifestações causais é o que impulsionou o Reino Unido à adoção deste modelo – quais os parâmetros gerais, de onde emergiu esta mudança organizacional e em que sentido ela se deu. Os impactos são aparentemente mais observáveis do que os “fatos” que orquestraram o processo, e é justamente por essa razão que o *process-tracing* é um método cabível para este estudo.

Quanto à aplicação do *process-tracing* para a construção teórica, ela traz à baila uma oportunidade de oferecer uma perspectiva inédita acerca do estudo de caso, de forma a tentar complementar visões teóricas que já foram desenvolvidas. Longe de almejar a resposta para tudo, o objetivo com o uso desta estratégia metodológica, conforme ressaltado por Beach e Pedersen (2013) é justamente o de encontrar o mecanismo causal (ou os mecanismos causais) e não o de provar em absoluto sua suficiência em relação aos fenômenos observados. É o de dar início a

uma agenda de pesquisa a fim de progredir com as pesquisas em estudos estratégicos.

Outro ponto a se considerar nesta opção metodológica e sua aplicação é a da possibilidade de se construir uma linha explicativa passível de ser aplicada a outros casos. É por isso que foi escolhido um caso pioneiro como estudo primário, o Reino Unido, a fim de se construir as bases teóricas e, por fim, um caso com aplicação mais próxima do cotidiano: o caso brasileiro. Uma vez descobertos os parâmetros gerais do processo, que sustentam as manifestações causais existentes, será hipoteticamente possível verificar como se dá tal processo no Brasil, respeitadas as peculiaridades de cada local. Não se trata, contudo, de uma comparação *strictu sensu*, pois os contextos dos locais são distintos em muitos níveis, mas de uma proposta de modelo a partir do prisma brasileiro como produto final do estudo com base em uma derivação de parâmetros gerais de um modelo consolidado, valendo-se do contexto corrente de reestruturação institucional da Defesa, bem como do âmbito das operações conjuntas.

Portanto, em termos de contribuições metodológicas, esta tese visa agregar compreensões complementares às já destacadas pelas abordagens organizacionais, à luz da estrutura fornecida pela teoria complexa de modo que, a partir do *process-tracing*, sejam compreendidos os parâmetros que nortearam a adoção do modelo conjunto pelo Reino Unido. Tal movimento congrega a interdisciplinaridade, ao envolver abordagens organizacionais mais exploradas pela Gestão de Defesa ao lado da Teoria Complexa, mais comumente aplicada no campo das ciências exatas, o avanço do *process-tracing* como método aplicável a estudos atinentes às Relações Internacionais e, por fim, a busca pelo avanço dos Estudos Estratégicos de forma aplicada no Brasil, dando voz a este campo de estudos basilar para o desenvolvimento de novos rumos para a Defesa brasileira.

### **3 O MODELO CONJUNTO: ESTUDOS DE CASO, PARÂMETROS BASE E A MATERIALIZAÇÃO DA ABORDAGEM ANALÍTICA**

No capítulo anterior, foram apresentados os antecedentes históricos na ascensão do poder marítimo, que propulsionaram a instituição do modelo conjunto como sinônimo de guerra moderna, bem como a estrutura teórico-metodológica pela qual esta tese foi desenvolvida, com a proposta de buscar os mecanismos causais que regem o processo envolvido no modelo conjunto britânico, ou *jointery*.

A proposta deste capítulo é delinear mais de forma mais detalhada o processo de *jointery* a partir dos dados coletados, inclusive em pesquisa de campo, a fim de dar vazão às estruturas propostas na seção I, concluindo assim a busca por mecanismos causais emergentes do modelo britânico e atinentes ao processo conjunto. Para tanto, esta seção será estruturada primordialmente em três partes: a parte 1, que versará sobre o estudo de caso britânico, a parte 2, que versará sobre a aplicação do modelo conjunto na estrutura teórica e, por fim, a parte 3, que versará sobre o contexto brasileiro e as circunstâncias sob as quais seria possível deduzir um modelo conjunto peculiar à realidade do país.

A primeira parte do presente capítulo, mais adensada em virtude das apresentações conceituais e contextualizações, visa ambientar tanto o modelo conjunto britânico em termos de antecedentes históricos específicos, instituição e desenvolvimento, tanto quanto procura apresentar o desdobramento da *jointery* no âmbito da educação militar conjunta, argumentando quanto ao grau de aprofundamento do processo como um todo bem como seu grau de sucesso.

A segunda parte busca demonstrar as associações entre os dados específicos do estudo de caso e a abordagem teórico-metodológica apresentada previamente, numa tentativa de demonstrar se, no âmbito da educação militar conjunta, existe uma relação causal suficiente para a sustentação do processo em termos de autossemelhança com as demais camadas em que ele se apresenta, estabelecendo o teste hipotético que consistirá na espinha dorsal do desenvolvimento da estrutura da tese.

Outros pontos igualmente relevantes neste capítulo são a detecção de parâmetros base para o desenvolvimento do modelo conjunto como processo, a partir das seguintes questões: é possível replicar o processo conjunto? Qual a mecânica

causal que orienta este processo? Alguns pontos iniciais referentes a estrutura de orientação do processo já foram adiantados na seção anterior, mas o emprego metodológico e o delineamento mais preciso ficarão a cargo deste capítulo.

A parte final, por sua vez, contará com a apresentação do contexto brasileiro e o desenvolvimento das operações conjuntas no país desde a instauração da Doutrina até aplicações correntes e possíveis. O foco deste capítulo será buscar, na realidade brasileira, quais parâmetros gerais se encontram presentes no desenvolvimento do processo conjunto, mostrando o estado da arte, as possibilidades e potencialidades. É a partir desta matriz, que se dará o produto final desta tese no capítulo subsequente: uma análise de cenário de operações conjuntas na defesa costeira brasileira, permitindo um horizonte de aplicação expandido.

Logo, o capítulo 3 como um todo se destina, em suma, a moldar a parte de aplicação da tese tanto em termos metodológicos quanto em termos de extensão, ao compreender o caso brasileiro, configurando uma natureza mais prática desta tese.

### 3.1 O MODELO BRITÂNICO: UMA JORNADA DE GESTÃO DE DEFESA, INTRODUÇÃO DE CONCEITOS E APRENDIZADOS ORGANIZACIONAIS RUMO À EDUCAÇÃO MILITAR CONJUNTA

A Gestão de Defesa e as várias mudanças de abordagem de gestão e política constituíram uma tônica importante para a emergência da *jointery* como modelo adotado pelo Reino Unido, tanto em termos institucionais quanto em termos operacionais. Sua evolução segue de mãos dadas com a evolução do modelo conjunto britânico até o que pode ser observado atualmente. Especialmente no primeiro aspecto, é possível observar que estruturas institucionais quanto ao comando conjunto e às operações conjuntas e combinadas antecederam a própria criação do Ministério da Defesa britânico, confirmando, mais uma vez, as acepções de Beaumont (1993) quanto ao fato da *jointery* não se constituir como uma novidade.

Neste sentido, esta parte tem como objetivo o delineamento do contexto de evolução da *jointery*, a partir de uma perspectiva institucional, apresentando como se deu a emergência das primeiras iniciativas de institucionalização das operações combinadas, as lições aprendidas por meio de falhas como no caso emblemático de Galípoli e como as transições de políticas de defesa e segurança no Reino Unido

abriram caminhos para a instituição da educação militar conjunta, congregando a formação de oficiais, antes realizada com base nos institutos das forças singulares, com a experiência acadêmica e o aprendizado juntamente com civis, docentes e discentes. Por fim, a realização de um balanço sobre o grau de aprofundamento do processo de *jointery* em termos de perspectivas de sucesso, questões de terminologia e aplicação encerra a contextualização pretendida para esta parte.

O principal intuito de se estruturar a temática nesta ordem e com um viés mais contextual, é apresentar as peculiaridades apresentadas pelo modelo britânico, como veios institucionais e operacionais que se confluem, de forma que as mudanças organizacionais promovidas para a instauração do processo da *jointery* e todo o sistema que caracterizou a complexidade do modelo se dão tanto em sentido ascendente quanto descendente – considerando a estrutura de camadas apresentada na seção anterior. Em sentido descendente, é possível observar que a mecânica das institucionalizações e das mudanças de abordagem de gestão conferiram a tonalidade mais enxuta do modelo, a partir de descentralizações de atividades com a instituição de mais agências, estudos e revisões sobre o setor da defesa em específico, iniciativas que tiveram como carro-chefe as políticas de redução de custos visando à adequação orçamentária, o que reduziu o número de pessoas e o tamanho das repartições públicas.

Todas essas iniciativas impactaram no *modus operandi* militar, levando a novas interpretações e veredas. Por sua vez, em sentido ascendente, a tendência desenvolvida para que novas operações fossem conduzidas de forma conjunta, no âmbito de lições aprendidas a partir de experiências da I Guerra, introduziu uma demanda para que políticas nesse sentido ganhassem vida em um pano de fundo matizado por uma série de questões: o próprio contexto da II Guerra, as operações combinadas em andamento, o reemergir da vocação marítima britânica e a necessidade de se introduzir, a partir da queda da ex-URSS, um novo modo de guerra que se adequasse às operações de paz vindouras no período pós-colonização, de maneira que fosse construída uma ponte entre os conceitos emergentes de RAM (Revolução nos Assuntos Militares) e RAP (Revolução nos Assuntos Políticos).

Por fim, outros pontos destacáveis quanto ao conteúdo a ser desenvolvido nesta parte são:

- a) a busca por excelência e conceito por parte do Reino Unido como uma questão que, apesar de não ser totalmente prevista pelos estudos que nortearam a introdução da *jointery*, materializados nas políticas de defesa e suas respectivas revisões – especialmente a partir da *Strategic Defence Review* de 1998 –, culminou na inauguração do *Joint Services and Command Staff College* (JSCSC), ambiente de aprendizado único em estrutura física e curricular;
- b) o fato da *jointery* ter limites de aplicação a despeito da extensão do conceito para várias áreas, descortinando antigos questionamentos quanto à manutenção das identidades no âmbito das forças armadas para além do foco inicial na redução de custos da área de defesa: o limiar para a maximização de eficiência, as dificuldades conceituais e de aplicação do termo, bem como as perspectivas pelas quais este pode ser avaliado como movimento bem sucedido ou um mecanismo para ampliação de pleitos na agenda política por parte dos militares.

Tais contextualizações, além de constituírem espinha dorsal do estudo de caso, fornecendo pano de fundo, conceitos e alguns dados para operacionalizar a análise empírica a ser dada na parte II, fornecem dados que aproximam o Reino Unido com o Brasil, a partir de similaridades em termos operacionais com horizontes de emprego brasileiros: as operações de paz e vocação marítima a despeito do maior emprego ser terrestre em ambos (atualmente, caso mais aplicável ao Brasil); a demanda por uma estrutura mais enxuta no setor público para fins de dinamização e redução de custos, haja vista o orçamento reduzido do setor de defesa em ambos, guardadas as devidas proporções, e, por fim, a vanguarda no setor de defesa e segurança no âmbito regional. Tais aproximações, que compõem a base para a seleção do estudo de caso, revelam, em última instância, que, se detectados parâmetros de modelo geral, há a possibilidade de algumas lições aprendidas serem corroboradas para a construção do modelo brasileiro no âmbito organizacional, questão que será apresentada na parte III.

Portanto, considerando que o processo de *jointery* não é nem bom, nem ruim, mas mensurável em termos de objetivos, atingidos e não atingidos, e obedecendo a um contexto de desenvolvimento, as análises nesta parte da dissertação, terão como

objetivo contribuir para iluminar os principais aspectos organizacionais que originaram o modelo britânico.

### 3.1.1 Considerações iniciais e evidências sobre o contexto da evolução da Jointery no Reino Unido

Que o Reino Unido já operava conjuntamente antes da II Guerra Mundial, é um fato. A recente história das operações conjuntas capitaneadas pelo Estado britânico não invalida experiências anteriores, sejam elas bem sucedidas (como as derrotas impingidas ao período das Guerras Napoleônicas) ou fracassos que, *a posteriori*, se tornaram lições aprendidas (como o caso da Campanha de Galípoli, na I Guerra Mundial) (GRIFFIN, 2005). Porém, como já registrava Beaumont (1993), as operações conjuntas apresentavam intermitências ao longo de sua história mais recente, tornando dificultoso um estudo mais específico sobre estas; Griffin (2005) já apontava para a emergência de maiores rivalidades entre as forças armadas ocorrendo no período entre guerras como um obstáculo, questão que também foi apontada por Jablonsky (2010) que descreveu as experiências de Dwight Eisenhower nos Estados Unidos. Outro ponto a acrescentar nesse sentido seria a ausência de uma formalização e consenso sobre o que vinham a ser as operações conjuntas, despertando inseguranças sobre o *locus* das identidades das forças singulares e suas peculiaridades (GRIFFIN, 2005) – o que talvez retroalimentasse as rivalidades.

Considerando tal perspectiva, é possível observar não apenas uma história, mas também uma evolução das operações conjuntas em diversos domínios a fim de que se consolidassem menos ao acaso ou em uma base *ad hoc* e mais em bases mais coordenadas previamente e institucionalmente moldadas. Tal processo de evolução se deu em termos de definição conceitual, experiências bem-sucedidas, malsucedidas e na criação de organismos em prol de fomentar mudanças organizacionais e a criação da Doutrina. Todos esses domínios, invariavelmente, passaram pelas redefinições do que vinham a ser as operações conjuntas e o processo de *jointery* como um todo, mediante a perspectiva da arte operacional.

Apesar de ser um termo capaz de conduzir a conclusões equivocadas, o termo “arte operacional” serve tanto à arte militar quanto à ciência, e demanda tanto a parte teórica, ligada aos estudos, quanto a parte da aplicação prática. Segundo Vego (2009, p.4, tradução nossa), apesar de ser um conceito passível de mudanças,

[...] em termos genéricos, a arte operacional pode ser definida como um componente da arte militar preocupado com a teoria e a prática de planejamento, preparação, condução e sustentação de campanhas e grandes operações que visem cumprir objetivos estratégicos ou operacionais em um dado teatro<sup>64</sup>.

Basicamente, a arte operacional é o elo mais básico entre a estratégia e a tática, tendo a prerrogativa de afetar a esfera política, uma vez que seu desenvolvimento perpassa essa esfera e aos resultados, alcançando os objetivos ou não, possuindo caráter interdependente.

Quanto à definição apresentada, definir *jointery* em termos operacionais também passa pelo conceito de arte operacional e suas alterações, uma vez que, segundo Vego (2009), é possível acrescentar operações conjuntas nesta definição já que elas revelam maior ocorrência na contemporaneidade do que as campanhas – mais observadas nos períodos anteriores e durante as Guerras Mundiais.

Ou seja, *jointery* nestes termos revela novamente complexidade, uma vez que a maneira de se conceber os objetivos estratégicos ou operacionais por meio desse modelo necessita de planejamento, preparação, condução e sustentação com base nas três forças singulares que devem operar de forma conjunta e não apenas em um âmbito tático, caracterizando um método específico de emprego de forças combatentes, de acordo com Vego (2009).

Tal sustentação trouxe à tona diversos debates e desconfianças quanto ao seu emprego, especialmente na delimitação do quão integradas as forças deveriam ser: a manutenção das forças singulares deveria prosseguir? Se existe a maximização de eficiência e diminuição dos recursos empreendidos, por que não? Observar o experimento canadense de unificação de suas forças armadas em 1968, realizado durante a gestão Trudeau, já serviu, de certa forma, como um alerta para que tal

---

<sup>64</sup> Excerto original: “In generic terms, operational art can be defined as a component of military art concerned with the theory and practice of planning, preparing, conducting, and sustaining campaigns and major operations aimed at accomplishing strategic or operational objectives in a given theater” (VEGO, 2009, p. 4)



conduta não prosseguisse, visto que o reestabelecimento de identidades das forças canadenses ainda não pode ser observado de maneira plena (EDMONDS, 2002; FRIEDMAN, 2011), mesmo após transformações estruturais dadas de 2005 em diante<sup>65</sup>. Essa questão é fundamentalmente ligada à aceção de Griffin (2005), na qual a integração das forças *não significa* a perda da identidade individual delas ou no desenvolvimento de um único ator, mas sim na unificação da propostas e ações.

Ainda quanto no caso canadense, Boomer (1998) já indicava, antes das reformas, que a Doutrina conjunta (*joint doctrine*) servia menos aos interesses canadenses do que a Doutrina combinada (*combined doctrine*), que se alinhava aos aliados no âmbito da OTAN e, portanto, refletia uma padronização de conduta das operações que envolviam tais Estados. Em meio à evolução desse debate, o que seguiu expressivo para o Estado canadense foi a impossibilidade de elaborar e seguir uma “grande estratégia” (*grand strategy*) própria e, conseqüentemente, desvinculada dos EUA ou do Reino Unido tanto em virtude de questões oriundas do período entre guerras, que levaram à reformulação da estrutura de suas forças armadas e um maior alinhamento com os EUA a partir do desgaste britânico na era nazista, quanto em virtude desta unificação das forças sob a bandeira da redução de gastos (GRANATSTEIN, 2011). Logo, o questionamento que surge a partir dessa experiência, é justamente até que ponto a sustentação da *jointery* deve ir, visto que justificativas econômicas levadas às últimas conseqüências podem ser danosas quando se visa a maximização da eficiência como objetivo simultâneo.

Sob uma perspectiva oposta, encontramos argumentos de que a manutenção da rivalidade entre as forças é benéfica de maneira a não criar conluios que excluam a parcela civil dos processos deliberativos. Segundo Hartley (2002), o discurso de maximização de eficiência e redução de recursos prescinde de parcimônia, por meio de uma análise em que tais informações sejam comprovadas de fato. O autor, cético acerca de tal comprovação, inclui que o incentivo ao modelo conjunto oferece oportunidades de integração entre as forças armadas em prol de aprovação de

---

<sup>65</sup> Transformation I e Transformation II constituíram em fases reestruturação de comando no Canadá, constituindo o Comando de Operações Conjuntas Canadenses (CJOC – *Canadian Joint Operations Command*) como instituição de total espectro para as operações canadenses desta natureza, além de outros comandos para o desenvolvimento de outras designações. Para mais informações acerca sobre isso, vide sítio: <http://www.forces.gc.ca/en/about-org-structure/canadian-joint-operations-command.page>. Acesso em 17/10/2016. Mesmo tal reestruturação de comando não garantiu que determinadas máculas da década de 1960 restituíssem as forças suas identidades e idiossincrasias.

projetos que não seriam aprovados em base individual se termos orçamentários fossem analisados *strictu sensu*, além de oferecer desvantagens à participação civil no processo deliberativo, estabelecendo uma relação de monopólio sobre as inovações militares e sua introdução. Desta forma, a solução sugerida por Hartley (2002) seria introduzir regras políticas que garantissem uma competição pelas inovações entre as forças armadas e o setor privado, a fim de assegurar a dinâmica das soluções inovadoras no setor e os métodos de aprimoramento da capacidade de defesa. Adicionalmente, o autor considera a rivalidade entre as forças benéfica para que as informações sobre vulnerabilidades e críticas realizadas de uma força sobre as outras sejam suscitadas, bem como em termos de poderio de barganha na agenda política.

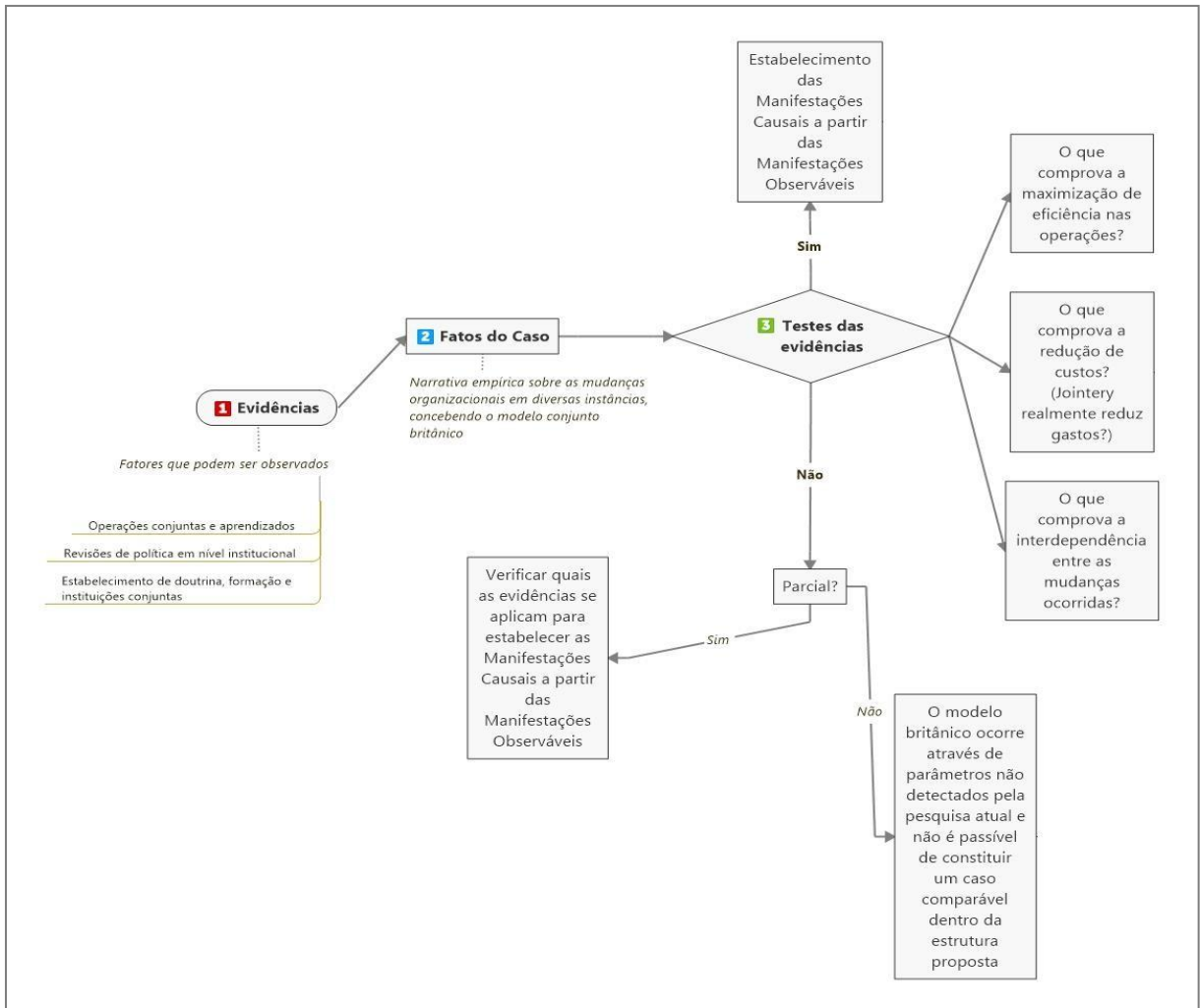
Outro ponto a ser destacado para a elaboração do contexto geral, que já se revelou envolvido na querela manutenção de eficiência e cortes orçamentários, é o da capacidade militar a ser desenvolvida/mantida. Guardadas as devidas proporções, o fato de ser membro da OTAN e possuir relações com os EUA traz desafios ao Reino Unido tanto quanto para o Estado canadense. A diferença está na natureza da divisão: enquanto o tolhimento do Canadá está na ausência de possibilidade de elaboração de uma grande estratégia; o Reino Unido se encontra no dilema de encontrar quais pontos da RAM se intersectam com a RAP (Revolução dos Assuntos Políticos; *RPA – Revolution of the Political Affairs*), assegurando a evolução dentro de um orçamento significativamente menor em relação aos EUA e, além disso, a escolha entre a centralidade europeia ou americana no âmbito da OTAN ante as lacunas tecnológicas existentes entre os Estados membros e a necessidade de manter suas respectivas capacidades expedicionárias, o que pressiona o estado britânico a optar pela primeira linha, acompanhando assim os EUA, ou a terceira linha, acompanhando Estados signatários mais recentes cujas economias são menores (DORMAN, 2002; FREEDMAN, 2002).

Todas estas questões foram e ainda são basilares para a discussão da evolução da *jointery* no Reino Unido e conferem a complexidade anteriormente apontada acerca desta, revelando as várias facetas que compuseram a ignição do processo e seu desenvolvimento sobre as bases que podem ser observadas contemporaneamente. Porém, em termos mais ligados diretamente aos objetivos desta tese, essas questões consistem em bases de análise das evidências do

processo de *jointery* a serem apresentadas, de forma que a construção do rastreamento deste processo seja concluída a partir de verificação do que pôde ser observado e da mecânica de causas para tal ocorrência. Em outras palavras, o objetivo será compreender todas as evidências que levaram à consecução do modelo britânico como tal, delimitando-as de forma a entender se elas estão ligadas por inter-relações que podem ser compreendidas mediante a estrutura de fractais, suscitando assim a abordagem apresentada no capítulo anterior e em uma nova forma de compreensão do processo.

Dessa forma, é importante compreender o contexto em que tais evidências emergiram, tanto para que elas se caracterizem como evidências do processo, quanto para o teste destas como evidências válidas, apontando assertivamente as manifestações observáveis e, por fim, as manifestações causais para que seja possível compreender ou não o processo mediante a estrutura proposta. Portanto, seguindo os passos da Figura 21, mostrada no capítulo anterior, temos os seguintes elementos assinalados a serem cumpridos a partir do aprofundamento da contextualização e da discussão dos fatos compreendidos no estudo do caso britânico, como apresentado a seguir.

**Figura 24 - Primeiros Passos da Aplicação do Caso em Process-Tracing**



Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em estrutura apresentada anteriormente por Beach e Pedersen, (2013) e Mahoney (2012).

Em termos de evidências, pode-se verificar a faceta das operações em termos de instâncias militares, instituições de defesa e, por fim, estabelecimento das iniciativas conjuntas nestas duas camadas, aludindo às camadas fractais, que foram estabelecidas no capítulo anterior a fim de delimitar os fatos do caso – ou seja, as mudanças que transcorreram em suas diversas instâncias organizacionais a fim de conceber o modelo conjunto britânico.

O que caracterizará a construção teórica nas bases metodológicas propostas será justamente o teste das evidências, que as considerará como bases ou fundamentos para as manifestações passíveis de observação e, por fim, manifestações causais ou não. Para realizar tais testes, a confrontação das evidências coletadas em conjunto com as explicações concorrentes será parte crucial desta tese,

ressaltando mais uma vez a importância e a inexorabilidade de apontar os contextos de desenvolvimento de tais evidências.

Dessa forma, a apresentação de tais passos será dada da seguinte maneira:

- a) apresentação dos antecedentes de natureza institucional do processo de *jointery*, demonstrando a estruturação dos elementos externos que levaram à construção do processo;
- b) apresentação da Formação Conjunta de Oficiais a partir de uma perspectiva institucional, de vivências e de remodelações curriculares, tendo em vista a relação entre os avanços propiciados na área da formação e os avanços do próprio processo de *jointery*;
- c) considerações gerais sobre o processo de *jointery*, a educação conjunta e a profissão militar nesse contexto, fornecendo visões quanto às questões que habitam o âmbito do sucesso, ou da estagnação da *jointery* e as diferentes interpretações existentes relacionadas tanto ao conceito quanto aos resultados alcançados.

A aplicação das evidências e os respectivos testes para apoio da construção teórica serão apresentados na parte seguinte.

### 3.1.2 Os Antecedentes Institucionais do Modelo Britânico

Segundo Janowitz (1971, p. 13, tradução nossa), “a organização militar é um reflexo da tecnologia da guerra. Portanto, a história da organização militar e da profissão militar é geralmente escrita a partir do ponto de vista de mudanças no sistema de armamentos”<sup>66</sup>. Porém, o próprio autor admite que por meio do viés sociológico, a análise da instituição figura de maneira diferente, de forma que outros aspectos são levados em consideração, conferindo outros matizes à discussão do caráter eminentemente tecnológico da guerra apregoado pela RAM. Em discussão anterior sobre a emergência das operações conjuntas e do modelo conjunto como sinonímia da guerra moderna nas palavras de Angstrom e Widén (2015), foram delineados os prenúncios de que tal modelo surgiu como um novo paradigma, a despeito de sua ocorrência não institucionalizada em outros períodos. O modelo britânico demonstra justamente estes outros matizes, partindo de sua institucionalização e desenvolvimento na contemporaneidade.

A peculiaridade do modelo britânico, ou *jointery*, vem da institucionalização, em como ele “saltou” da esfera operacional e tática para a esfera institucional e vice-versa, se configurando como um processo *per se*, envolvendo mais esferas e se tornando mais complexo – tanto em termos de aparato quanto em termos de proximidade com a teoria apresentada no início. Isso se deve, em parte, graças à necessidade britânica de concatenar a RAM com outro tipo de revolução concomitante que promove disparidades em relação ao foco dado nas políticas de defesa: a Revolução dos Assuntos Políticos (RAP; *RPA – Revolution on the Political Affairs*) (FREEDMAN, 2002).

Enquanto, partindo de um aspecto geral, é difícil compreender se o processo emergiu a partir do princípio da necessidade, conforme descrito por Rubel (2001), ou a partir de uma decisão *top down* a partir de órgãos governamentais, o caso britânico, conforme especialistas entrevistados, também inclui este ponto difuso, sem um recorte mais preciso. Porém, todos concluem que o ponto de partida mais sobressalente para o processo como um todo foi a instauração do Comando Conjunto

---

<sup>66</sup> Excerto original: “Military organization is a reflection of the technology of war. Therefore, the history of military organization and the military professional is generally written from the point of view of changes in weapon systems” (JANOWITZ, 1971, p. 13).

Permanente (PJHQ – *Permanent Joint Headquarters*) em 1996, na Base de Northwood<sup>67</sup>.

Apesar da data de instituição de certo modo recente, as raízes do PJHQ já se viam lançadas desde a instauração da estrutura do Comitê de Estados-Maiores (*Chiefs of Staff Committee*), designada à luz da cooperação com os EUA em operações e que, invariavelmente, “destacou as diferenças institucionais entre os dois países [nessa questão] menos de um ano antes de Pearl Harbor” (JABLONSKY, 2010, p. 29–30, tradução nossa)<sup>68</sup>. É possível depreender essa relação de origem uma vez observada a continuidade do Estado-Maior (*Chief of Staff*), mesmo dentro da estrutura reformulada do PJHQ, que primou pelo Estado-Maior de Operações Conjuntas (*Chief of Joint Operations – CJO*). Logo, é possível depreender que tais raízes datam da década de meados da década de 1940.

É um processo difícil depurar qual fato histórico se fez relevante para os EUA e qual seria o equivalente na história do *jointery* para o Reino Unido, uma vez que os embriões desse processo se deram de forma quase que amalgamada nos dois países, guardadas as devidas proporções e as respectivas peculiaridades institucionais – as quais, ao longo do tempo, se fizeram distintas fora do âmbito da OTAN. Ao mesmo tempo em que o processo em si, em um âmbito geral, já acontecia na Antiguidade, conforme assinala Vego, (2008) e nos tempos de Alexandre, o Grande, este se configura em intermitências históricas, tentativas de institucionalização em diferentes graus e estudos pouco convergentes no sentido de desenvolver uma análise mais aproximada do objeto (BEAUMONT, 1993; GRIFFIN, 2005), o que gera mais definições de caráter subjetivo do que um material estrutural passível de generalizações.

Dessa forma, o que se pode delinear como ponto de partida para compreensão da *jointery* é justamente:

---

<sup>67</sup> Informações acerca do histórico da instituição estão disponíveis no sítio: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212174735/http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/DoctrineOperationsandDiplomacy/PJHQ/PjHQHistory.htm>. Acesso em 01/09/2016. Considerações sobre a instauração do PJHQ como marco concedidas em entrevistas gentilmente cedidas pelo ex-oficial da RAF e professor David Lester-Powell, em 08/02/2016, o tenente coronel da RAF John Shields, em 09/02/2016 e pelo Dr. Stuart Griffin, em 10/02/2016, nas dependências do JSCSC, Shrivenham, Reino Unido.

<sup>68</sup> Excerto original: “[. . .]the distinction highlighted the institutional differences between the two countries less than a year before Pearl Harbor” (JABLONSKY, 2010, p. 29–30).

- a) a figura de Dwight Eisenhower é a de precursor das operações conjuntas em âmbito internacional (operações combinadas)<sup>69</sup> e como um dos maiores representantes na instituição das operações conjuntas, mesmo que sua atuação principal tenha acontecido nos EUA (GRIFFIN, 2005; JABLONSKY, 2010);
- b) *jointery* corresponde tanto a um estado de espírito quanto a um método de executar a guerra *per se* (GRIFFIN, 2005);
- c) *jointery* definitivamente não constitui a extinção das identidades individuais das forças singulares, apesar do temor e da existência de rivalidades entre tais forças, gerando resistências na aplicação do processo (BEAUMONT, 1993; GRIFFIN, 2005; JABLONSKY, 2010).

Tendo em mente tais assertivas e o que versa a literatura sobre a evolução do modelo conjunto britânico, é possível verificar fases em que houve uma orientação mais no âmbito operacional e tático e outras em que a preponderância passou a ser institucional. Esse traço institucional possuía raízes desde o Comando de Operações Combinadas (COHQ – *Combined Operations Headquarters*), que cumpriu importante papel durante operações mais importantes da II Guerra Mundial (FERGUSON, 1961).

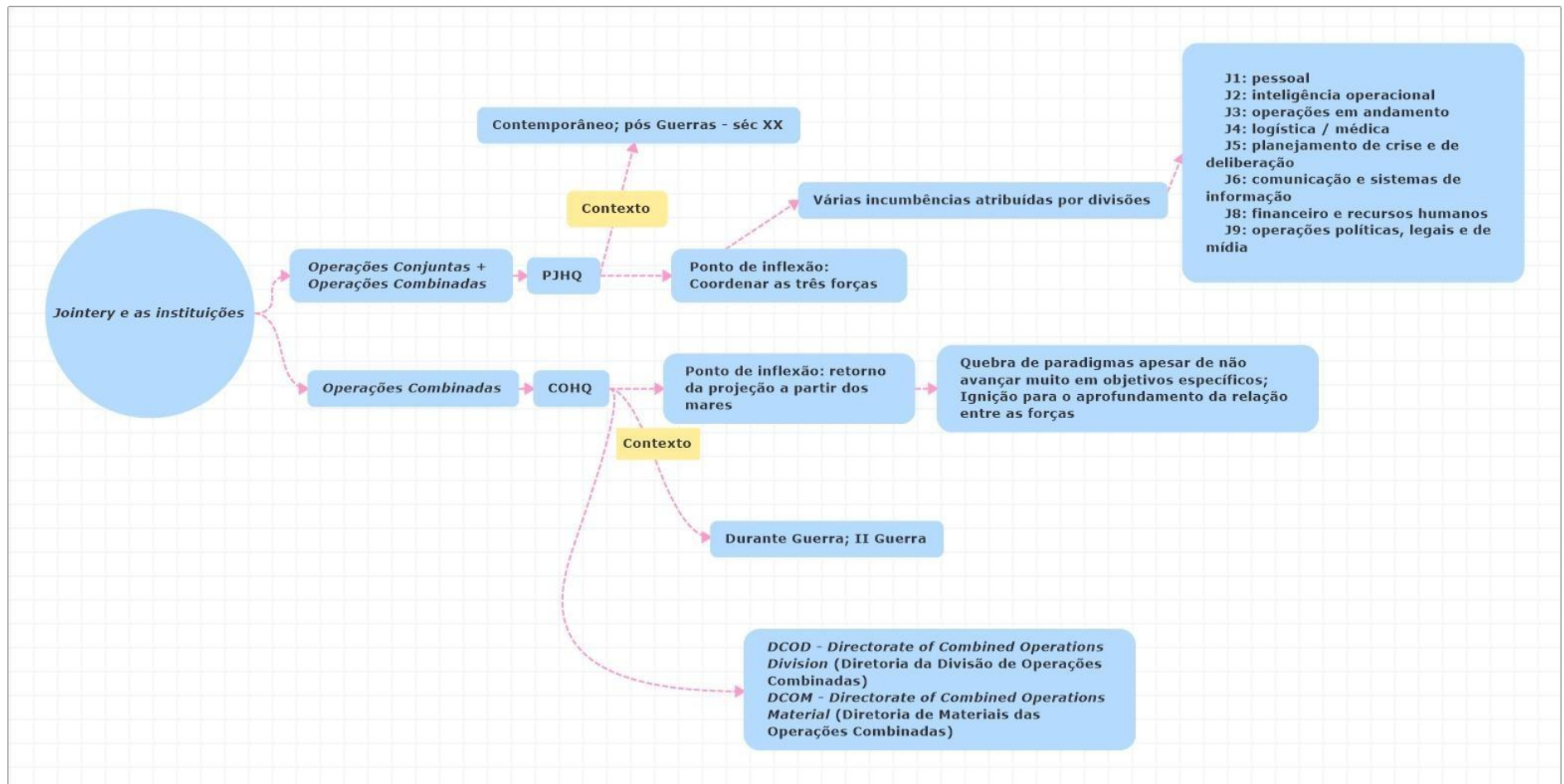
Logo, em termos de aprofundamento do processo de *jointery*, existem duas instituições que se constituíram como divisor de águas, pois, além de emergirem sob contextos diferentes, cada uma delas quebrou paradigmas e alterou o curso da história britânica em seu *modus operandi* de condução de operações.

---

<sup>69</sup> Operações combinadas, conforme memorando dos Chefes de Estado-Maior Combinados Britânicos, consiste no exercício colaborativo entre duas ou mais nações aliadas a partir de 1942, a fim de evitar confusão com o termo “joint operations”, designado para operações que envolvem mais de uma força armada, seja em âmbito nacional ou internacional (UNITED STATES OF AMERICA; UNITED KINGDOM, 1942). Ainda, conforme Fergusson (1961), tal designação também serviu para intitular as operações anfíbias, questão trabalhada historicamente pelo autor.



Figura 25 - Instituições que moldaram o Modelo Conjunto Britânico



Fonte: Ilustração elaborada pela autora (2017) com base em Fergusson (1961) e informações acerca do PJHQ no sítio: <https://www.gov.uk/government/groups/the-permanent-joint-headquarters>. Acesso em 05/10/2016.

O esquema anterior ilustra brevemente os pontos de inflexão enfrentados pelo COHQ e pelo PJHQ, demarcando os contextos e as contribuições que cada instituição trouxe.

Apesar do esquema ilustrado ser uma representação sucinta, convém salientar que não é possível dissociar completamente o histórico institucional britânico do histórico de operações e suas conseqüentes evoluções tendo como palco a Guerra, bem como não é possível considerar a demanda por reduções orçamentárias, mudanças no âmago do Ministério da Defesa e a gestão do setor como meros espectadores em todo esse processo. Dessa forma, é fundamental assumir a inter-relação estabelecida entre contexto, política e resultados conseqüentes, não apenas em termos de instituição dos aparatos demonstrados acima, mas como um pano de fundo mais amplo e com mais matizes a serem observados como influências.

Não obstante, para fins de organização e demarcação das fases institucionais pelas quais o Estado britânico passou, tal separação é conveniente, pois a emergência do PJHQ ocorreu após uma série de várias revisões organizacionais que tomaram lugar de forma mais pronunciada após o COHQ, delimitando o contexto contemporâneo em que o modelo britânico e o processo de *jointery* assumiram forma. Ademais, enquanto a emergência do COHQ está mais diretamente ligada às operações em andamento *per se* devido ao seu contexto, a emergência do PJHQ já indica um prenúncio de maior estabilidade organizacional, visto que a Doutrina conjunta estava em vias de estabelecimento, assim como a formação conjunta de oficiais. Dessa forma, para melhor explorar tais antecedentes, essa divisão artificial será mantida, conforme será visto a seguir.

### 3.1.2.1 COHQ Como Instrumento De Institucionalização Das Operações Combinadas

A instituição do COHQ está intrinsecamente ligada à evolução das operações combinadas no Reino Unido, que perpassaram pelas operações anfíbias, a redescoberta da vocação marítima britânica e a criação o primeiro centro de treinamento e desenvolvimento compreendendo todas as forças armadas, lançando as bases para instituições posteriores. Porém, antes da chegada desta instituição e conforme mencionado anteriormente, a ocorrência de operações conjuntas a partir da

cooperação entre as forças já ocorria em uma base não formal, contando com a experiência pessoais dos comandantes como fator de sucesso ou fracasso das operações desde antes de Edward III, no século XIV (GRIFFIN, 2005).

Para um Estado com ampla tradição em operações anfíbias e emprego de força além-mar, tendo sua primeira operação combinada ocorrido durante a Guerra dos Sete anos com a França, em 1757 (FERGUSSON, 1961), soa, no mínimo, curiosa essa demanda por renascimento e redescoberta de uma vocação em geral atribuída de forma automática como a relação britânica com os mares, dada a questão de vocação geopolítica nos termos de Gray (1992). No entanto, segundo Fergusson (1961) e, posteriormente, Speller (2001), o que se estabeleceu foi uma tradição de negligência, na qual foi possível observar, na prática, um alinhamento com o discurso da busca preponderante pelo comando dos mares sem necessariamente uma compreensão do que fazer após tal conquista, já que se ela tratava de uma fórmula efetiva desde o século XVII contra as investidas francesas (GRAY, 1992). Dessa forma, teoricamente, configurou-se um embate entre duas escolas clássicas de pensamento sobre poderio marítimo, a mahaniana e a corbettiana<sup>70</sup>.

Foi por meio de Corbett que não só as operações anfíbias foram rememoradas, como também a importância das várias plataformas marítimas foi enaltecida, lançando as bases para que se chegasse a uma compreensão para além das rivalidades estabelecidas entre as forças, uma vez que “o poder marítimo, o poder terrestre e o poder aéreo são companheiros em vez de oponentes. Cada um precisa do outro se o sucesso na guerra é para ser atingido” (GRAY, 1992, p. 281).

No entanto, tal acepção só chegaria à Marinha e a tiraria da míngua de sua redução de capacidades na década de 1980, após a guerra das Falklands, visto que, até tal ocorrência, a divisão de escolas de pensamento no âmbito britânico se dava

---

<sup>70</sup> Mahan (2010) apregoava a abordagem que primava pelo comando dos mares, enaltecendo tal feito pelos britânicos na região do Chipre e do Egito, e corroborando com a visão de que a estratégia naval deve ser calcada em fundação, apoio e aumento por representar o poderio marítimo de um país. Já Corbett (1988), foi um dos precursores da abordagem conjunta ao apregoar a atuação conjunta das plataformas naval e terrestre, abordagem adotada pelos britânicos e cujo pensamento fomentou questões discutidas tanto no âmbito do teatro de operações quanto em outros desdobramentos da *jointery*: “quem apoia e quem está sendo apoiado”. Maiores informações quanto à teoria do poder marítimo aplicado e do comando naval, vide: MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783**: with all maps and illustrations. [S.l.:s.n.], 2010. E CORBETT, J. S. **Some principles of maritime strategy**. [S.l.: Naval Institute, 1988.

entre Nelson, calcado nos princípios de engajamento da frota de forma decisiva e comando dos mares (questões baseadas na experiência da batalha de Trafalgar e similares ao apregoado por Mahan), e Corbett, que apregoava o suporte entre plataformas. Tal pensamento foi aderido pelas condutas expedicionárias britânicas vindouras, mantendo as capacidades de operar no mar e a partir dele também no contexto da Guerra Fria (EDMONDS, 1997; MÄDER, 2004). Dessa forma, emergia um Reino Unido que seria uma iminente potência marítima, com um emprego de poder além-mar (a fim de assegurar colônias) e não orientada por uma conduta de guerra doméstica a fim de salvaguardar território nacional contra invasores, conduzindo a um comodismo em termos de política (GRAY, 1992) e uma necessidade de readaptação especialmente após a descolonização e com a instituição de revisões de políticas no final do século XX.

Retornando às operações anfíbias como expressão das operações conjuntas (apresentadas por Fergusson (1961) como operações combinadas), elas ganharam maior vazão a partir do século XVIII, mas houve uma espécie de vácuo no período das guerras de forma que elas só foram novamente observadas com maior frequência ao longo da II Guerra Mundial (SPELLER, 2001). Não há um grau evidente de consenso entre os historiadores quanto a importância e o papel das operações anfíbias e operações combinadas como estratégia britânica no período que antecedeu as grandes guerras, visto que alguns, como por exemplo Speller (2001), declaram que a queda na preponderância de operações anfíbias chegou juntamente com a tecnologia empregada no âmbito marítimo (submarinos e torpedos), enquanto outros, como Grimes (2016), já acreditam que as operações combinadas eram, de fato, uma espécie de preferência do almirantado britânico, porém dentro de um espectro servil aos interesses operacionais da Marinha. Ainda, segundo Grimes (2016, p. 2),

Antes da primeira crise marroquina, a cooperação entre as forças resultou em um exercício de desembarque conjunto em 1904 e um intercâmbio de oficiais estabelecido entre as escolas naval e militar. Enquanto a desconexão política que foi desenvolvida em 1905 entre o almirantado e o departamento de guerra obstruiu uma abordagem coletiva para a guerra anfíbia. Isso não explica o porquê do planejamento operacional combinado ter se proliferado durante o mandato de Fisher como um chefe das forças.

Lorde Fisher era um almirante conhecido por não tolerar incompetências<sup>71</sup> e talvez enxergasse nessa cooperação uma via de maximização de eficiências, o que hipoteticamente o levaria a optar pelas operações combinadas. Porém, a combinação entre ausência de Doutrina arregimentando estas operações, a possibilidade de fricções em termos de comando, já que a integração direta (generais tornando-se almirantes em operações específicas) era uma realidade em detrimento de um comando conjunto estabelecido, além de outras falhas de natureza estratégica e operacional, culminaram na derrocada em Galípoli, forçando a adoção de providências de natureza institucional a fim de não incorrer novamente em tal experiência (FERGUSSON, 1961; UNITED KINGDOM, 2013).

Galípoli se tornou um exemplo emblemático de como operações conjuntas não deveriam ser conduzidas, uma vez que sua concepção falhou em diversos aspectos, desde a visão dividida sobre as probabilidades de sucesso, contanto com aspectos não partilhados de Winston Churchill, Jackie Fisher e Kitchener, até falhas de comunicação entre as forças e outros equívocos de natureza operacional:

[...] essa ambiguidade estratégica militar tanto anuviou a visão da grande estratégia do propósito da expedição quanto conduziu o nível operacional à lama. Sobretudo, essa confusão refletiu problemas nos termos com os quais a guerra se desenvolveu (GRIFFIN, 2005, p. 27, tradução nossa)<sup>72</sup>.

A falta de concatenação de objetivos entre Kitchener, ministro da Guerra e uma figura influente que angariou considerável poder no âmbito do *War Office* e do *War Council*, e não tinha como estratégia a divisão de recursos, e os objetivos de Churchill, Primeiro Lorde do Almirantado Britânico, quanto a uma expedição militar a Constantinopla na tentativa de tirar a Turquia de jogo, conseguir apoiar a Rússia e trazer os países bálticos para a égide dos Aliados. Em conjunto com uma série de falhas estratégicas e operacionais ele trouxe Galípoli aos termos de conjunto de lições

---

<sup>71</sup> Maiores informações sobre Fisher e sua atuação vide sítio: <http://www.firstworldwar.com/bio/fisher.htm>. Acesso em: 20/10/2016.

<sup>72</sup> Excerto original: “[. . .] This military strategic ambiguity both rose up to cloud the grand strategic vision of the expedition’s purpose and filtered down to muddy the Waters at the operational level. As much as anything, this confusion reflected problems coming to terms with the way in which the war had developed” (GRIFFIN, 2005, p. 27).

a serem aprendidas (EARNSHAW, 2010; GRIFFIN, 2005; UNITED KINGDOM, 2013).

Apesar desse desfecho, o que motivou Lorde Kitchener, que representava o Exército, a não o remover do principal teatro de operações (França) teria sido a crença de que a Marinha conseguiria, sozinha, fazer com que os turcos desviassem suas tropas da região do Cáucaso diante um ataque naval em Dardanelos, apoiando a Rússia ao mesmo tempo em que a atenção do teatro operacional e os recursos ficariam centrados. Logo, uma das principais motivações para a não-ocorrência de uma operação conjunta em Dardanelos foi política (UNITED KINGDOM, 2013). Além disso, acreditava-se que uma retirada sem maiores baixas ou impactos na moral britânica seria possível, caso a operação falhasse. Logo, se a operação tivesse ocorrido nestes termos, sendo bem-sucedida, o impacto estratégico seria muito relevante: um reforço efetivo para os russos, desviando recursos e tropas turcas da região do Cáucaso para a região de Constantinopla (objetivo final do ataque naval), sem, no entanto, desviar a atenção do teatro operacional francês.

Contudo, o ceticismo de alguns escalões da Marinha e do Exército se provaram corretos à luz dos problemas enfrentados na implementação da operação. Detalhes compreendidos pela Comissão de Dardanelos apontam para mudanças de logística levando à confusão, dada a ausência de um comando conjunto para coordenar o pessoal de planejamento da Marinha e do Exército para a ação – a desconsideração de dados apresentados por parte de Kitchener, o aponta para uma falha na questão de inteligência, acrescidos de problemas de manutenção em que embarcações ficaram isoladas e sem munição no Mar de Mármara, compuseram mais matizes ao quadro da derrocada da operação (EARNHSHAW, 2010).

A superestimação dos aliados em relação aos turcos também cumpriu um papel no desenvolvimento de Galípoli, criando uma situação em que a capacidade combatente aliada era notável, os soldados eram de alta qualidade, mas os comandantes eram pouco qualificados em termos de liderança e concatenação da operação, de forma que Marinha e Exército terminaram por conduzir operações separadas e sem objetivos em comum (GRIFFIN, 2005). Isso contra soldados turcos com armamentos mais rudimentares, porém completo conhecimento e domínio no manejo do próprio terreno. A acepção de Biddle (2002), em que a defesa teria

preponderância em relação ao ataque e que há mais variáveis a serem consideradas além da capacidade combatente *per se*, se revelam aplicáveis neste caso, especialmente no afundamento de navios aliados, levando cerca de 700 marinheiros à morte (GRIFFIN, 2005).

Em termos de consequências para as operações conjuntas e combinadas, Griffin (2005) ressalta que a necessidade de comando conjunto foi realçada, em conjunto com a de um comando maduro e competente, questão a ser repensada pelos britânicos, ao passo que críticas provenientes de franceses quanto às baixas e dos australianos quanto à condução das operações e do comando em si, se materializavam à revelia da autoconfiança e competência britânica. Apesar de constar entre as conclusões do relatório da Comissão de Dardanelos que, a despeito das falhas operacionais, Marinha e Exército trabalharam de forma harmoniosa e em cooperação entre si (UNITED KINGDOM, 1917), talvez seja exatamente esse o ponto mais ilustrativo para demonstrar que o conceito de *jointery*, como processo que se desdobra também em operações conjuntas e combinadas, não consiste em sinônimo de cooperação entre as forças, mas transcende tal aspecto e prescinde de sinergia e interoperabilidade – questões que serão abordadas posteriormente.

Já para as operações anfíbias, conforme Earnshaw (2010) afirma, por tempos se difundiu a crença de que tais operações eram impossíveis de serem concretizadas em uma região costeira defendida, dados os avanços tecnológicos e a preponderância da defesa em relação ao ataque. Porém, apesar dos traumas, as lições aprendidas e os estudos desta modalidade de operações no período entre guerras entraram em consonância com os debates, culminando na revisão da Doutrina existente quanto a operações navais e militares combinadas (datada de 1913), e na formação de um Comitê Interdepartamental sobre Operações Combinadas para reescrevê-la (EARNSHAW, 2010).

Tais lições ecoam até os dias atuais tendo-se em mente que tal cenário ainda é analisado e consta em componente curricular em termos de lições aprendidas (ou para nunca serem esquecidas). Dessa forma, além de mudanças de caráter tecnológico, a vinda da Força Aérea como força armada e o surgimento do COHQ em 1940 como um mecanismo coordenador para as forças vieram reforçar as ganas, de forma que os equívocos de Galípoli não se repetiriam. Entretanto, convém ressaltar

que, já em 1938, a tendência de aprofundamento de cooperação entre as forças já se traduzia na instituição do Centro de Desenvolvimento e Treinamento Entre Forças (ISTDC – *Inter-Services Training and Development Centre*) e na elaboração e revisão do Manual de Operações Conjuntas, o que ampliou as discussões nos centros de formação de oficiais (FERGUSSON, 1961; SPELLER, 2001).

Apesar de um sensível declínio após 1943, seja devido à atmosfera anteriormente mencionada de desconfianças – dentre as quais, discordâncias quanto à nomeação de Keyes, veterano de Galípoli e vitorioso almirante do ataque de Zeebrugge<sup>73</sup> de 1918, como Diretor de Operações Combinadas (Speller, 2001) – ou por conta da predominância de um papel menor à organização<sup>74</sup>, o COHQ decerto serviu como mecanismo de transformação, tirando da inércia os bloqueios que imobilizavam as forças armadas e os aliados, conforme explicou Fergusson (1961). Isso promoveu tanto uma reemergência das discussões e aplicações do poderio marítimo britânico quanto uma aproximação por meio do apoio material americano enquanto Estado aliado. Logo, entre as diversas mudanças operadas no Reino Unido em termo de condução de operações e institucionalização, dois pontos observados e passíveis de evolução a partir do COHQ foram o de aprofundamento da institucionalização e das preocupações com modelo de gestão, que culminaram no modelo hoje observado e que será discutido adiante.

---

<sup>73</sup> Bloqueio naval britânico em 1918 com o objetivo de bloquear a entrada para o porto de Zeebrugge pelo canal de Bruges, bloquear a entrada ao porto de Ostend a partir do mar e infligir danos a esses portos. Mais informações sobre o desenvolvimento deste ataque e o contexto em que foi desenvolvido – Primeira Guerra Mundial – ver o sítio: <http://www.greatwar.co.uk/battles/yser/zeebrugge-ostend-raid.htm>. Acesso em 24/10/2016.

<sup>74</sup> Possivelmente, a Operação Overlord conduzida em 1944 na região da Normândia sob o comando de Dwight Eisenhower e do Comando Supremo da Força Expedicionária dos Aliados (SHAEF – *Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force*) e o sucesso como operação conjunta e combinada, rendendo estudos até a atualidade inclusive como componente curricular em cursos do JSCSC, anuviou parte do papel desempenhado em termos de aplicação pelo COHQ, em conjunto com o ambiente doméstico de desconfianças e a minimização crescente do papel da organização. Mais informações acerca da condução da operação sob o ponto de vista do comando conduzido pelos americanos e pela ascensão de Dwight Eisenhower e das operações conjuntas, vide: JABLONSKY, D. **War by Land, Sea and air**: dwight eisenhower and the concept of unified command. New Haven: Yale University Press, 2010.



### 3.1.2.2 Reorganização Institucional E De Gestão: As Políticas De Defesa Do Reino Unido E Os Antecedentes Da Formação Conjunta De Oficiais

A Gestão de Defesa britânica foi adquirindo novas tônicas, especialmente após a 2ª Guerra Mundial, no período da Guerra Fria e depois, tornando mais evidente que a faceta institucional da *jointery* também era um fio condutor para a materialização de mudanças. Conforme Edmonds (2002, p. 152, tradução nossa)

[...] Tão pouco pode se assumir que '*jointery*' está confinada à fusão de funções das forças. O Ministério da Defesa é composto tanto por pessoal das forças armadas quanto por servidores civis que tradicionalmente desempenharam funções separadas por distinção. Muitas destas funções se sobrepuseram, especialmente em áreas como gestão financeira, consultoria e planejamento político, análise operacional, ciência e tecnologia e aquisição. Onde há uma sobreposição marcante, a necessidade de o titular de cargo ser das forças ou um servidor civil do Ministério perde sua importância; geralmente departamentos ministeriais separados foram fundidos. Isso também viria para a estrutura de '*jointery*'<sup>75</sup>.

Desse modo, um ponto principal para a organização da defesa britânica foi a instituição do Ministério da Defesa (MoD – Ministry of Defence), em 1946, e um delineamento do papel da gestão nesta organização registrado em livro branco, em 1957 (com efeito em 1958), demonstrando a relevância das considerações para além do pessoal das forças ao abarcar as considerações de natureza organizacional (EDMONDS, 2002).

No entanto, as características especiais que uma organização encarregada pela defesa como o MoD tem, apesar do fenômeno da '*jointery*' e também perpassado por ela, é justamente a hibridez ao comportar civis e militares sob um mesmo recinto burocrático sem, no entanto, eliminar as diferenças fundamentais entre as burocracias típicas de cada um (JANOWITZ, 1971). Isso gerou e ainda gera fricções desde sua concepção até a instalação de outros laboratórios de experiência a partir do aprofundamento do processo de *jointery*. Se já existiam desconfianças no âmbito do

---

<sup>75</sup> Excerto original: "Nor should it be assumed that '*jointery*' is confined to the merging of service functions. The Ministry of Defence is made up with both service personnel and civil servants who traditionally have performed distinctly separate functions. Many of these functions have overlapped, particularly in such areas as financial management, police advice and planning, operational analysis, science and technology, and procurement. Where there has a marked degree of overlap, the necessity of the office-holder being either from the services of MoD civil servant ceases to be important; often separate ministry departments have been merged. This also would come to the framework of '*jointery*'" (EDMONDS, 2002, p. 152).

COHQ, mesmo que a maior parte delas fosse em virtude das rivalidades entre as forças, o MoD não se eximiu dessa realidade.

O período posterior à II Guerra demandou reflexões e reavaliações que implicaram na incorporação de mais variáveis, como a tecnologia na guerra e, especificamente para o Reino Unido após tamanhos gastos e esforços, uma política de defesa baseada em três pilares, que são: defesa nacional, manutenção das comunicações marítimas e a salvaguarda do Oriente Médio como contenção ao avanço soviético, o que deu a tônica dos esforços da Guerra Fria aliados aos Estados Unidos (TAYLOR, 2010). Dessa forma, o Ministério da Defesa britânico é o espaço físico de um laboratório de diversas revisões, em caráter de política de defesa e constituição das forças armadas do Reino Unido, apresentadas de forma ilustrativa e sucinta no quadro disponível no *Apêndice 1 - Revisões, Estudos e Livros Brancos Britânicos após a II Guerra Mundial*.

O papel da gestão e as considerações organizacionais começaram ser delineadas em livro branco a partir da Revisão de Sandy, em 1957 -1958, para enaltecer uma postura de contenção ao comunismo e cooperação em defesa, mas, ao mesmo tempo, reduzir os gastos nesta área, uma vez que crises de segurança mais pronunciadas não aconteceram no período contemplado pelas propostas (até meados da década de 1960) (UNITED KINGDOM, 1957; TAYLOR, 2010). Tal primazia na questão das reduções de gastos em busca de uma melhor dinamização e gestão do orçamento em defesa criou uma busca por melhores abordagens, a partir do ponto de vista da gestão como ciência (apresentando ápice de tal busca em 1979) e serviu também como uma resposta à crise financeira do período, materializada nas propostas das Revisões de Healey (1965 – 68) e na instituição do sistema PPBS, em 1964 (EDMONDS, 2002; TAYLOR, 2010).

O sistema PPBS (Planning-Programming-Budgeting System – ou Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação, em tradução livre), foi instituído tanto no Reino Unido quanto nos Estados Unidos, visando melhorias em termos de gestão e tomadas de decisão quanto à alocação orçamentária com base em cinco fases sequenciais: planejamento, programação, orçamento, operações e avaliação (DONVITO, 1969). A união de ações propostas pelo sistema se fazia funcional na medida em que as propostas das Revisões de Healey enquadravam sensíveis

reduções do gasto em defesa, reduções das forças navais no âmbito da OTAN, controle de armamentos e, em conjunto com tais políticas de austeridade, preocupações com o aumento da carga horária de oficiais devido aos cortes em pessoal em exercício, conforme o documento de estimativas de gastos em defesa relativo ao período (UNITED KINGDOM, 1966). A figura a seguir ilustra alguns pontos relativos ao fardo orçamentário que se buscava reduzir no período próximo às revisões.

**Figura 26 - Representação de Custos das Forças Armadas Britânicas<sup>76</sup>**

<u>Marinha</u>				
<u>Emprego médio de destroyers/fragatas:</u>				
	<u>Milhaçãem</u> <u>Anual</u>	<u>Horas</u> <u>anuais</u> <u>em curso</u>	<u>Dias de curso</u> <u>durante</u> <u>24 horas</u>	<u>Razão</u> <u>Mar:</u> <u>Porto</u>
1956-7	27,600	1950	81	1 : 4
1963-4	33,450	2430	142	1 : 1.5
<u>Exército</u>				
<u>Número de unidades de homens enviados além-mar em</u> <u>emergência ou viagens desacompanhadas</u>				
	<u>Unidades</u> <u>Principais</u>	<u>Números em</u> <u>Unidades</u>	<u>Postos</u> <u>Individuais</u>	<u>Total</u>
1963	8	4000	600	4600
1964	16	8000	1200	9200
1965	17	8500	1400	9900
<u>Força Aérea</u>				
<u>Aumento nas horas de vôo por 100 pessoas</u>				
1963			564	
1964			625	
1965			640	

Fonte: Esquema originalmente presente em United Kingdom (1966, p. 223, tradução nossa).

No relatório de gastos gerais feito após a implementação da Revisão – o *Public Expenditures: Post-Devaluation Measures*, realizado em 1967 –, é possível verificar que a projeção de gastos com tecnologia aplicada no setor da aviação, por exemplo, foi reduzida em prol de auxílios que incluíam ajuda humanitária e manutenção da

<sup>76</sup> Nota de tradução: onde se leem pontos nas numerações indicadas, leiam-se vírgulas e vice-versa.

política além-mar estabelecida pelo Reino Unido, que, mesmo ocupando posição de destaque na agenda, também sofreram reduções diante da austeridade econômica. Os gastos com defesa no âmbito extraterritorial eram mencionados como passíveis de redução de acordo com o relatório, de modo que se tornaram os primeiros, contando com um valor investido de 275 milhões de libras antes da adoção das medidas, um valor superior ao investido em auxílio econômico (UNITED KINGDOM, 1967). Os dados nos esquemas a seguir, extraídos do relatório supramencionado, confirmam esse movimento.

**Figura 27 - Projeção de Gastos do Reino Unido para a área de Tecnologia (1967)**

<u>Tecnologia</u>			
	<u>£m.</u>		
	<u>1967-68</u>	<u>1968-69</u>	<u>1969-70</u>
Gasto previsto	234	233	221
Corte proposto*	-	-22	-17
Total após os cortes propostos:	234	211	204

\* Excluindo-se quaisquer gastos no Concorde.

Fonte: Esquema original em inglês presente em UNITED KINGDOM, (1967, p. 83, tradução nossa).

**Figura 28 - Projeção de Gastos do Reino Unido no Exterior (1967)**

<u>Gastos no exterior</u>			
	<u>£m.</u>		
	<u>1967-68</u>	<u>1968-69</u>	<u>1969-70</u>
Gasto previsto	338	381	377

Fonte: Esquema original em inglês presente em UNITED KINGDOM (1967, p. 84, tradução nossa). Gasto previsto em Milhões de Libras.

A Revisão de Mason, feita entre 1974 e 1975 seguiu uma tônica similar, focando nas reduções de contingentes nas forças tentando unir, nesta equação, um reforço de efetivos à OTAN, especialmente o marítimo (TAYLOR, 2010). Reduções de efetivos, tanto no âmbito das forças, quanto de servidores civis no MoD justificavam-se como medidas para que se conferisse maior foco às missões da OTAN, projetando

alterações para os próximos quatro anos, inclusive no contingente de Gurkhas atuando nas forças (SECRETARY OF STATE FOR DEFENCE OF THE UNITED KINGDOM, 1975), conforme mostrado no esquema a seguir.

**Figura 29 - Projeções de Reduções nas Forças Britânicas entre 1974-79**

	Forças em 04.01.74	Reduções em 04.01.79	Forças em 04.01.79	Percentual de Reduções
Marinha/ Fuzileiros Navais	79.000	5.000	74.000	6 por cento
Exército	180.000 (incluindo 7.000 Gurkhas)	15.000 (incluindo 1.000 Gurkhas)	165.000 (incluindo 6.000 Gurkhas)	8 por cento
Força Aérea	100.000	18.000	82.000	18 por cento
Civis no Reino Unido	249.000	15.000	234.000	6 por cento
Civis em bases locais (MOD e DOE)	60.000	15.000	45.000	25 por cento

Fonte: Esquema originalmente presente em United Kingdom (1975, p. 30, tradução nossa).

Revelando projeções promissoras em termos de cortes de gastos, o documento de estimativa de gastos em Defesa de 1975 traz números com estimativas até 1984, buscando concatenar cortes em contingentes de pessoal e, ao mesmo tempo, o reaparelhamento da Marinha para fins de prontidão, visto que o objetivo da OTAN de possuir forças equiparáveis ao Pacto de Varsóvia era algo proeminente (UNITED KINGDOM, 1975). Informações sobre essas equiparações encontram-se nos Anexos 1 e 2, enquanto, a seguir, são incluídas informações sobre projeções de gastos com defesa a partir da entrada em vigor da Revisão de Mason.

**Figura 30 - Diferenças entre Gastos em Defesa Prospectados para período posterior à implementação da Revisão<sup>77</sup>**

(Preços de Pesquisa em Milhões de £, em 1974)					
	1975-6	1976-7	1977-8	1978-9	média anual 1979-80 - 1983-4
Programa Anterior	4,000	4,070	4,150	4,300	4,450
Revisão de Defesa	3,700	3,800	3,800	3,800	3,790
Diferença	300	270	350	500	660

Fonte: Esquema representado originalmente em inglês em United Kingdom (1975, p. 36, tradução nossa).

Mesmo com o enfoque bastante direcionado ao corte de custos, o verdadeiro desafio de conciliação entre gastos com Defesa, orçamento e horizonte de expectativas e aplicações em termos de segurança no Reino Unido viria a se materializar somente a partir de 1979, demandando por mudanças na gestão do setor, além de ajustes econômicos realizados por Margareth Thatcher em uma série de medidas que tinha por objetivo colocar um fim ao que Edmonds (2002) denominou de “Estado babá”, por meio de desnacionalização e privatizações. Esse processo seguia a esteira da invasão soviética ao Afeganistão, também em 1979 (TAYLOR, 2010), o que criou uma busca por maior capacidade de contenção em detrimento da tônica orçamentária apresentada no período anterior. O que se seguiu nesse ínterim, conforme condensado por Edmonds (2002), foi:

- a) mudança na Gestão de Defesa em termos de detecção de problemas e estrutura, entre 1979 e 1983, compreendendo o período da nova revisão da área por Nott (1981);
- b) a ocorrência da Guerra das Falklands (ou Guerra das Malvinas), em 1982, como um fator influenciador no desenvolvimento da gestão e da própria *jointery*, que também aproximando os governos Thatcher e Reagan em prol de uma contenção da ameaça comunista apresentada pela ex-URSS;
- c) a reorganização do MoD em uma estrutura organizacional tripla: Permanent Under Secretary (PUS), Management Information System for Ministries and

<sup>77</sup> Nota de tradução: Nas numerações indicadas na figura, onde se leem vírgulas, leiam-se pontos.

Top Management (MINIS) e Budget System for Administrative Expenditure (MAXIS) – algo que não rendeu tantas reduções de custo, mas uma nova estratégia a ser aplicada, em 1987;

- d) a implementação das bases da nova estrutura de gestão e do MOD, entre 1987 e 1993, concomitantemente ao estágio preliminar da *jointery* iniciando a unificação do pessoal das forças, em 1984, a partir de mais exercícios.

Reiterando, a ameaça apontada pela ex-URSS em concomitância com a Guerra das Malvinas favoreceu para que a Revisão, preconizada por Nott, aumentasse os custos em termos de equipamento, treinamento e capacidade militar. Apesar das questões orçamentárias e das medidas econômicas postas em voga por Thatcher, o discurso preponderante de contenda ao condomínio comunista e a manutenção de efetivos para apoiar a OTAN ingressaram como alta prioridade neste período, constituindo em um ponto de inflexão para os cortes realizados, até este momento (UNITED KINGDOM, 1981).

A Guerra das Falklands, em 1982, trouxe impactos positivos em termos de um reavivamento da Marinha britânica, das operações anfíbias e, especialmente, da importância da superioridade aérea fornecida pela Força Aérea, tendo em vista a determinada subalternidade desde sua implantação e a centralização das operações no âmbito do COHQ (FERGUSON, 1961; MÄDER, 2004).

Apesar de envolver a aplicação de operações conjuntas por compreender mais de uma força armada, Griffin (2005) observa que o conflito não foi marcado por um esforço conjunto calcado na existência de comando agregado, ausente no lado britânico e também no argentino, o que demonstra um ponto de inflexão na história das operações conjuntas. O desfecho favorável para o Reino Unido se deu tanto pelas deficiências de treinamento e profissionalismo por parte do lado argentino em campo, quanto por conta da perícia adquirida pela Marinha Britânica durante a II Guerra Mundial, de forma que a proteção das rotas marítimas atlânticas e a proeminência na guerra antissubmarina, questão respaldada por ações presentes nos documentos de revisão de defesa, conferiu primazia no resultado da guerra. Outros pontos enumerados por Griffin (2005) são:

- a) as dificuldades logísticas mal calculadas pelos argentinos (desde autonomia das aeronaves até questões de tempo ruim, etc), desprovendo o apoio necessário à guarnição do Exército de Menéndez<sup>78</sup>;
- b) a falta de estrutura conjunta e a situação precária das estruturas de comando argentinas, de modo que a falta de espaço para operações de inteligência resultou em divergências de objetivos pelas forças armadas argentinas, dentro do mesmo teatro de operações;
- c) o mal tempo como adversário a não se subestimar, em conjunto com a geografia, de forma que isso acelerou a ofensiva britânica a fim de não perdurar a guerra durante o rigor do inverno.

Em termos de estudos de operações conjuntas, condução de comando e controle conjuntos e manutenção, Falklands não serviu como um grande exemplo, tão pouco em um motor gerador de mudanças, visto que, em termos de Doutrina, o impacto da vitória não servia como combustível suficiente para elas no âmbito militar, vis-à-vis a derrota americana no Vietnã encerrada poucos anos antes (em 1975); a sombra da derrocada serviu como impacto às forças armadas de todo o Ocidente, conforme explicou Mäder (2004).

No entanto, outra apreensão do autor relativo às Falklands seriam seus impactos organizacionais que ecoaram diretamente no modelo britânico em suas peculiaridades: a vitória na guerra demarcou um processo gradual de divórcio entre o modelo britânico e o modelo americano – pesaroso após a experiência no Vietnã –, de forma que discussões que afloraram posteriormente com o advento da RAM já reservavam tônicas diferentes entre o Reino Unido vitorioso e confiante nos rumos de desenvolvimento de suas forças, e os Estados Unidos, ávidos para incluir um novo paradigma nas guerras a partir da supremacia tecnológica (MÄDER, 2004). A falta de comando central no teatro de operações instalado no Vietnã, se aliou ao equívoco estratégico do bombardeio convencional como forma de render uma sociedade agrária que não se fez suscetível a estas formas menos rudimentares de ataque e não conseguiu se postar como um fator determinante para cortar o abastecimento ao sul

---

<sup>78</sup> Dirigente militar das ilhas Falklands durante a ocupação argentina e General ao período da guerra, Mario Menéndez faleceu aos 85 anos em Setembro de 2015. Maiores informações biográficas, vide o sítio <http://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/11888536/General-Mario-Menendez-Arentine-commander-obituary.html>. Acesso em 08/11/2016.



do país (UNITED KINGDOM, 2013). Ademais, tal falta de comando e unidade de comando por parte dos americanos não foi reproduzida pelo lado norte vietnamita, contrabalançando resultados positivos para a vitória americana que, mesmo esperada, devido às assimetrias de emprego de forças, não aconteceu. Destarte, o florescer dessa confiança britânica pavimentou o caminho para a *jointery* em termos organizacionais e o início da cicatrização das máculas deixadas por Galípoli.

No início da década de 1990, a próxima revisão da política de Defesa britânica trouxe impactos sensíveis, não apenas no âmbito da política, mas na estrutura de gestão, visto que a *Options for Change* (Opções para Mudança, em tradução livre) trouxe consigo mudanças que não se limitaram apenas nas proposições ou em seu próprio nome. O novo programa de gestão instaurado em 1991, *New Management Strategy* (NMS), e a descentralização das atividades exercidas pelo MoD em 14 agências, sendo a Defence Research Agency (DRA) a maior delas, foram os destaques organizacionais relativos a este período (EDMONDS, 2002).

Os principais pontos levantados na *Options for Change* foram as reduções nas forças armadas, que optaram pela manutenção das forças antissubmarino e das capacidades anfíbias, em consonância com a vitória das Falklands, com a redução de orçamentos e com os objetivos políticos do Reino Unido já apresentados nas demais revisões quanto à segurança, manutenção de paz e estabilidade<sup>79</sup>.

A queda do Muro de Berlim, apesar de marcar um novo capítulo no contexto mundial e especialmente no contexto europeu, aparentemente não revelou um recrudescer da política de segurança e defesa britânica quanto aos pontos apresentados pela referida revisão, que na esteira da Guerra do Golfo, trazia para o Reino Unido um novo questionamento a ser feito: a RAM, suas extensões em termos de consequências e benefícios para o Estado como novo paradigma na guerra, trazendo à luz, mais uma vez, discussões quanto à dependência das tecnologias de defesa como pontos críticos para o desenvolvimento da segurança nacional em uma

---

<sup>79</sup> Informações de contexto de desenvolvimento da *Options for Change*, objetivos e condução no sítio do Parlamento Britânico:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmdfence/138/13805.htm>. Acesso em 08/11/2016.

curva crescente, a partir das décadas de 1960 e 1970 (EDMONDS, 1991; EDMONDS; OUTTLEY; HAYHURST, 1990).

Essa ascensão americana para a quebra de paradigmas ganhou vigor com a vitória da Guerra do Golfo, em 1991, e as consequências para o Reino Unido e na comunidade da área de defesa foi a intensificação dos debates, que delineou grupos simpatizantes e não simpatizantes à RAM e suas proposições. Segundo Mäder (2004), pontos críticos levantados a partir das reflexões provenientes destes grupos britânicos questionavam as condições surpreendentemente favoráveis nas quais essa guerra foi travada, a imagem distorcida de uma guerra cirúrgica, limpa e livre de custos exacerbada pela mídia no que o autor denomina de “efeito CNN”, além de problemáticas difíceis de serem resolvidas, como a do fogo-amigo.

Como se o “efeito CNN”, a derrocada da URSS e a austeridade fiscal instaurada não constituíssem pontos de dificuldade para o *lobby* das forças armadas britânicas em termos de manutenção de seus interesses, outro ponto gerador de fricções que acontecia no mesmo período emergia da sociedade, que passou a questionar o papel militar, especialmente no período pós-guerra. Seriam eles um setor à parte da sociedade ou submetidos às mesmas regras? Até que ponto o *ethos* militar e sua estrutura teriam de ser considerados como instituição, em vez de uma ocupação em termos profissionais mais análogos ao da população civil? Conforme Mäder (2004, p. 71, tradução nossa), a resposta encontra-se na teoria social:

[...] De acordo com a teoria social, as forças armadas são organizações ‘modernas’ distintas, baseadas no racionalismo e no conceito de Estado-nação. Elas são caracterizadas pela estrutura hierárquica e uma ênfase nos valores coletivos. Incorporam a soberania do Estado, seu clamor pelo monopólio da força dentro do território e, conseqüentemente, o direito do Estado de manter forças armadas para esse propósito. Como consequência, a comunidade militar dispõe de um grande acumulado de símbolos nacionais, tradições e a importância da unidade, todos as distinguindo da sociedade moderna ocidental<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Excerto original: “[...] According to social theory, armed forces are distinctly ‘modern’ organisations based on rationalism and the concept of the nation-state. They are characterised by a hierarchical structure and an emphasis on collective values.<sup>86</sup> They embody the state’s sovereignty, its claim to the monopoly of force within its territory and consequently the state’s right to maintain armed forces for this purpose. As a consequence, the military community sets great store by national symbols, traditions, and the importance of unity, all of which distinguishes it from modern Western society (MÄDER, 2004, p. 71)

No entanto, mesmo as diferenças explicitadas pela teoria não impediram que tais questionamentos surgissem como mais um mecanismo de pressão a ser adicionado na letargia política durante o período imediatamente posterior à guerra, de forma que o processo de mudanças organizacionais se tornou mais difícil de viabilizar, devido à falta de diretrizes estratégicas (mais sensivelmente captadas pelas forças armadas em si).

Não obstante, apesar das pressões por diretrizes mais concretas em um período em que os planos da política de defesa ficaram mais no âmbito esquemático do que no aplicado, convém incluir que, a partir deste período, é possível detectar um transbordamento da *jointery* do âmbito militar para o âmbito institucional, delineando o desenho de uma estrutura de espectro amplo, uma vez que Edmonds (2002, p. 164, tradução nossa) depreende que o processo também pode ser compreendido como um fenômeno que permeia a estrutura de agências, visto que:

[...] Muitas destas agências herdaram outra dimensão de '*jointery*', na medida em que elas geram defesa como um todo, em vez de estarem orientadas por uma única força armada, como foi o caso com muitos dos Estabelecimentos de Pesquisa em Defesa anteriores<sup>81</sup>.

Essa tendência de emprestar o conceito de *jointery* proveniente das operações militares e aplicá-lo em outras áreas, com a justificativa de redução de custos, tornou-se comum e frutífera em outros terrenos no decorrer da década de 1990, de forma que as revisões de Defesa posteriores carregaram em si essa tônica, o que culminou na instituição do PJHQ em Northwood, em 1994, conforme expressado pela revisão posterior, a *Defence Costs Study* (DCS).

Realizada pelo partido Conservador e sendo uma das três maiores iniciativas de ajustes na área da defesa realizadas no período pós-Guerra Fria, a DCS, também difundida como *Frontline First*, conta com um escopo mais voltado para a redução de gastos via cortes do que as iniciativas predecessoras – que foram mais orientadas à luz das políticas de segurança em âmbito de projeção mundial. Porém, ela trouxe a

---

<sup>81</sup> Excerto original: “[...] Many of these agencies heralded another dimension of '*jointery*' inasmuch as their output was defence as a whole, rather than a single service, s had been the case with many of the former Defence Research Establishments” (EDMONDS, 2002, p. 164).

peculiaridade do aprofundamento da civilianização da área da defesa e mudanças estruturais na base das pesquisas e do MoD (DODD, 1994; TAYLOR, 2010).

Em termos de gestão, os esforços empreendidos para a DCS, compreendidos em vinte estudos principais e treze estudos menores, trouxeram à baila descobertas que balizaram a revisão. Tais descobertas, conforme Edmonds (2002) aponta, são:

- a) maior espaço para desburocratização a despeito dos cortes de custos, questão que ganhou proporções visíveis a partir desta revisão;
- b) a delegação de atividades por meio do NMS como chave para maximização da eficiência;
- c) maior necessidade de conscientização de corte de custos nos procedimentos de gestão financeira e aquisição – esta última sofrendo cortes de pessoal;
- d) “[...] como as futuras operações eram propensas a serem conduzidas em uma base conjunta, havia uma forte razão para racionalizar o comando, treinamento e estrutura de suporte em uma base conjunta, de forma a melhorar a efetividade operacional assim como as economias” (EDMONDS, 2002, p. 166, tradução nossa)<sup>82</sup>;
- e) economias a longo prazo dependiam de mudanças na cultura organizacional, primando por práticas trabalhistas simplificadas, responsabilidade e *accountability*, questões que nortearam tanto o incentivo à desburocratização, quanto os pilares para a civilianização da área da defesa segundo discussão apresentada anteriormente por Ratchev (2011).

Formava-se o cenário para a racionalização das forças armadas britânicas em uma base conjunta mediante o PJHQ e estava dado o primeiro passo para a institucionalização da educação conjunta, visto que a primeira menção feita à instituição do Joint Services and Command Staff College (JSCSC) foi dada nesta revisão (LIBEL, 2016).

No entanto, um segundo grande ponto de inflexão no decorrer das revisões na área de defesa no Reino Unido foi a derrota dos Conservadores e a consequente

---

<sup>82</sup> Excerto original: “[. . .] as future operations were likely to be carried out on a joint service basis, there was a strong case for rationalizing command, training and support structure on a joint service basis that would enhance operational effectiveness as well as offer savings” (EDMONDS, 2002, p.166).

ascensão dos Trabalhadores (Labour), em 1997: a emergência da *Strategic Defence Review* (SDR - Revisão de Defesa Estratégica, em tradução livre) e da *Smart Procurement Initiative* (SPI – Iniciativa de Orçamento Inteligente, em tradução livre) conferiram algumas das principais revisões no âmbito da defesa para o Estado, de forma que as questões de orçamento, gestão de pessoal e o processo de aprofundamento da *jointery* ganharam nova tônica e desenvolvimento, redefinindo qual seria a questão central para a defesa britânica visando um modelo sólido em termos de estrutura, uma forma de crítica às revisões capitaneadas pelos antecessores do partido Conservador (DORMAN, 2002; EDMONDS, 2002).

Em uma tentativa de equilibrar eficiência e poupança objetivando a uma economia de 3% ao ano, é possível determinar que a SDR tinha como pilares principais o aprofundamento do processo de *jointery* e o desenvolvimento de forças cuja aplicação seja mais rápida dada sua prontidão (DODD; OAKES, 1998). Planejada, no princípio, para durar seis meses, a SDR se estendeu até 2002 e ganhou um novo capítulo em sua trajetória, reexaminando a política de defesa especialmente após o atentado de 11 de setembro de 2001, nos EUA, e incorporando aspectos mais contemporâneos acerca da guerra assimétrica e medidas contra o terrorismo (TAYLOR, 2010).

Em termos de missões, as principais iniciativas cobertas pela SDR foram a segurança em tempos de paz e em territórios internacionais, diplomacia de defesa, apoio aos interesses britânicos mais amplos (também para as operações de paz e humanitárias), resolução de conflitos regionais dentro e fora do âmbito da OTAN e a manutenção de capacidade de ataque estratégico no âmbito da referida organização (UNITED KINGDOM, 1998). Para tanto, foram necessárias pesquisa e desenvolvimento em tecnologia no âmbito da OTAN, incentivos quanto à prontidão das forças, novas configurações delas primando pelos objetivos mencionados anteriormente, como as modernizações da capacidade aérea no âmbito do projeto Eurofighter<sup>83</sup>. A Marinha teve atribuições mais ligadas à defesa do território doméstico e o estabelecimento das forças conjuntas de reação rápida (JRRF – Joint Rapid Reaction Forces) (SECRETARY OF STATE FOR

---

<sup>83</sup> Também conhecido como Eurofighter Typhoon, o projeto é um consórcio na área da aviação que emprega alta tecnologia na construção de aeronaves (primordialmente caças) em um esforço conjunto entre Reino Unido, Alemanha, Itália e França, desde 1989. Mais informações vide sítio: <https://www.eurofighter.com/about-us>. Acesso em 13/11/2016.

DEFENCE OF THE UNITED KINGDOM, 1998; TAYLOR, 2010), um passo emblemático na instituição de outras iniciativas conjuntas adjacentes, que posteriormente serviriam de base para o modelo conjunto britânico como um todo, especialmente no que tange à delegação de maior responsabilidade ao PJHQ:

[...] 174 O Comando Conjunto Permanente estabelecido em 1996 provou de forma conclusiva seu valor no planejamento e na condução de operações, por exemplo na Operação Bolton, nossa contribuição para a resposta ao confronto do Iraque com as Nações Unidas na Primavera de 1998. As responsabilidades do Chefe de Operações Conjuntas serão ampliadas. Este posto terá autoridade aumentada para ampliar o treinamento e a preparação das Forças Conjuntas de Reação Rápida e terá maior voz ao declarar os requisitos para a guerra conjunta. Autoridade orçamentária e responsabilidade também aumentarão e o posto se tornará um titular de Orçamento de Nível Máximo como de direito (UNITED KINGDOM, 1998, p. 60, tradução nossa)<sup>84</sup>.

Outro ponto realçado foi a abordagem conjunta como um todo, de forma que:

[...] 177. A abordagem conjunta das forças é fundamental para a defesa, não apenas nas operações, mas no apoio e na preparação para elas. Como resultado, muitas atividades de apoio voltadas para a defesa já estão sendo conduzidas, seja por meio de uma organização conjunta ou por meio de uma força armada líder atuando em nome de todas as três. A Revisão estenderá esta abordagem, equilibrando-a com as necessidades específicas das forças singulares (UNITED KINGDOM, 1998, p. 61, tradução nossa)<sup>85</sup>.

Foi justamente essa extensão para além da abordagem conjunta aplicada nas operações que resultou nas iniciativas em prol da educação conjunta e em um aprofundamento do papel dos civis na defesa.

---

<sup>84</sup> Excerto original: “[...]174. The Permanent Joint Headquarters established in 1996 has conclusively proved its worth in the planning and conduct of operations, for example in Operation Bolton, our contribution to the response to Iraqi confrontation with the UN in Spring 1998. The responsibilities of the Chief of Joint Operations will be enhanced. The post will have increased authority for enhancing the training and preparedness of the Joint Rapid Reaction Forces and will have a greater voice in stating joint warfare requirements. Budgetary authority and responsibility will also be increased and the post will become a Top Level Budget holder in its own right” (UNITED KINGDOM, 1998, p. 60).

<sup>85</sup> Excerto original: “[...] 177. The Joint Service approach is fundamental to defence, not only in operations but in supporting them and preparing for them. As a result, many support activities are already undertaken on a defence-wide basis, either through a joint organisation or through a lead Service acting on behalf of all three. The Review will extend this approach, balancing it with the specific needs of the individual Services” (UNITED KINGDOM, 1998, p. 61).

No novo capítulo da SDR, revisões e considerações contra o terrorismo ganharam espaço maior conforme mencionado anteriormente, enfatizando a importância de operações com base nos conceitos estabelecidos pela NEC (*Network Enabled Capability*, ou Capacidade de Operar em Rede, em tradução livre), pela capacidade de condução em missões (*Expeditionary Capability*, ou Capacidade Expedicionária) e pelas operações com base em impactos (EBAO – Effects-Based Operations) (FARRELL; BIRD, 2010). Porém, um ponto crucial em termos de mudança organizacional, foi o realce da importância do papel dos civis na área da defesa como uma tendência a ser continuada:

[...] 64. O sucesso nas operações também continuará a depender da contribuição de civis trabalhando para o Ministério da Defesa e contratados fornecendo apoio. Esse papel chave – com civis tanto implementados crescentemente em áreas operacionais quanto realizando uma série de tarefas essenciais no Reino Unido e afora – tem se tornado mais importante conforme as Forças Armadas tornaram-se mais fortemente engajadas nas operações expedicionárias. Essa tendência é propensa a continuar (UNITED KINGDOM, 2002b, p. 20, tradução nossa)<sup>86</sup>.

Independentemente das considerações sobre a SDR ser revolucionária ou evolucionária, o fato é que ela saiu da égide do corte de custos para o estabelecimento de qual tônica a transformação militar no Reino Unido deveria acontecer, “mais ágil, conjunta, expedicionária, orientada a partir de efeitos e com tecnologia nas forças”<sup>87</sup> (FARRELL; BIRD, 2010, p. 37, tradução nossa). Outro ponto importante é o de suscitar uma cultura própria, pois, apesar de pertencer à OTAN e ser um dos principais aliados dos EUA no âmbito da organização, o Reino Unido conta com peculiaridades próprias, além da questão do constrangimento financeiro que o leva a definir uma agenda alternativa em termos de conceitos e aplicações, conforme já mencionado por Dorman (2002), o que levaria o Reino Unido a um dilema tecnológico em futuro próximo segundo o próprio autor. O ceticismo ou precaução maior quanto ao emprego da tecnologia, apoiado

---

<sup>86</sup> Excerto original: “[...] 64. Success in operations will also continue to depend on the contribution of civilians working for the Ministry of Defence, and contractors providing support. This key role – with civilians both increasingly being deployed to operational areas, and also performing a range of essential tasks in the UK and elsewhere – has become more important as the Armed Forces have become more heavily engaged in a range of expeditionary operations. This trend is set to continue” (UNITED KINGDOM, 2002b, p. 20).

<sup>87</sup> Excerto original: “[...] more agile, joint, expeditionary, effects-oriented, and technology-enabled forces” (FARRELL; BIRD, 2010, p.37).

quase sem maiores questionamentos pelos entusiastas da RAM, é um traço britânico que, aliado à cultura de comando britânica – derivada da filosofia de *Mission Command* –, faz com que o Estado britânico opte pelos conceitos de NEC e EBAO em vez de simplesmente emular os EUA sem poder arcar com os custos financeiros de uma corrida tecnológica que só os EUA conseguem embarcar (FARRELL; BIRD, 2010).

Nesse sentido, é possível inferir que o estabelecimento de uma linha de ação baseada em conceitos passíveis de serem aplicados e aprimorados constitui o cerne das mudanças organizacionais militares operadas no Reino Unido, e que, apesar do estabelecimento da capacidade expedicionária não ser uma questão peculiar tão somente à SDR, a composição de aprimoramento gradual presente nos documentos de revisão de defesa apresentados até o momento é evidente e se torna mais notório a partir da SDR, demarcando a excelência britânica nesta modalidade de guerra (FARRELL; BIRD, 2010) e, portanto, uma espécie de deslocamento da esteira americana para os próprios rumos britânicos.

Além disso, outra evidência é que a linguagem da transformação militar não é captada da mesma forma pelos vários países que compõem OTAN, seja por questões internas, ou questões financeiras. Financiar inovações consiste não apenas em ônus, mas em se fornecer estruturas condizentes para tanto, seja na presença da intervenção de civis incentivada pela SDR no Reino Unido, ou a partir da escolha própria das forças em adotar as inovações militares dada uma cultura organizacional de maior abertura (questão que ocorreu em países como Polônia, Espanha e França), ou mesmo a partir de demandas burocráticas no cumprimento de interesses políticos e metas na área, questão que permeou todas as revisões de defesa analisadas até o momento (TERRIFF; OSINGA, 2010). A opção britânica, mesmo com influências externas, foi a de instituir moldes próprios suficientes e pacíficos em relação à RPA e os objetivos de manter a interoperabilidade com os EUA no âmbito da OTAN, apoiando os aliados conforme a transição de agendas acontece.

Nesta esteira de interoperabilidade, prontidão e ampliação da capacidade expedicionária, a tônica da próxima revisão de defesa, o *Defence White Paper* (DWP) buscou cumprir os objetivos da Conferência de Praga (2002), em um esforço para reduzir as lacunas presentes entre as capacidades militares entre os membros da OTAN, optando por intensificar a *jointery* no âmbito institucional e operacional, na



modernização de forças e novas estruturas para alocar servidores civis (TAYLOR, 2010; TERRIFF; OSINGA, 2010).

O DWP revela uma continuidade da SDR e de seu novo capítulo em termos de propostas, aplicações e objetivos, agregando a questão logística como um ponto de aprimoramento das operações expedicionárias em sua manutenção de excelência e enfatizando a relevância de estruturas institucionais conjuntas que emergiram a partir da revisão de defesa anterior, como o *Joint Doctrine and Concepts Centre* (JDCC – Centro de Conceitos e Doutrina Conjunta), as JRRF e as mudanças promovidas no âmbito da *Defence Training Review* (DTR), a partir de 2001 (UNITED KINGDOM, 2003). Outro

ponto importante foi a preocupação com a Gestão de Defesa nos âmbitos de manutenção de capacidade vis-à-vis os recursos e objetivos a serem atingidos após a DTR, primando pela integração entre civis e militares também no âmbito da formação:

[...] 5.10 Precisamos de políticas de pessoal que cubram todos os estágios da carreira de um oficial, desde o pensamento sobre se juntar à Força ou depois deixá-la. As forças desenvolvem seu pessoal mediante suas carreiras para equivaler à série de tarefas requeridas para gerar capacidade militar. Uma série de novas iniciativas está à mão, incluindo uma nova estratégia para acomodações, arranjos disciplinares das três forças; novos arranjos de pensão e compensação; Administração Conjunta de Pessoal modernizada e entrega de treino individual racionalizada [...]. Olhando de forma mais ampla, nós continuaremos a explorar cada oportunidade para trabalhar de forma mais conjunta (entre as Forças e com as estruturas de Pessoal Civil), garantindo que as Forças, a Central e as organizações de apoio trabalhem cada vez mais próximas, avançando para programas de mudanças-chaves (UNITED KINGDOM, 2003, p. 18, tradução nossa)<sup>88</sup>.

Logo, o DWP tornou-se um ponto de continuidade e aprofundamento das mudanças organizacionais e institucionais preconizadas pela SDR, enfatizando cada

---

<sup>88</sup> Excerto original: “[...] 5.10 We need personnel policies that cover all stages of a service person’s career, from thinking about joining to leaving the Forces afterwards. The Services develop their people throughout their careers in order to meet the range of tasks required to generate military capability. A series of new initiatives is in hand, including a new strategy for Defence Housing; tri-Service disciplinary arrangements; new pension and compensation arrangements; modernised Joint Personnel Administration and rationalised delivery of individual training. [...] Looking more widely, we will continue to explore every opportunity to work in a more joint fashion (between the Services and with the Civilian Personnel structures), ensuring that the Services, Head Office and supporting organisations work ever more closely together, and by driving forward the key change programmes” (UNITED KINGDOM, 2003, p. 18).

vez mais o papel da gestão e das pessoas em sua função, desempenhado nas relações entre civis e militares, o âmbito de ampliar a capacidade militar e os objetivos da política de Defesa britânica, conferindo espaço para que a formação conjunta de oficiais e a educação como interface entre civis e militares também ingressasse como marca do pioneirismo britânico na instituição da *jointery*.

Desde o desenvolvimento do MoD como órgão coordenador da Defesa e suas adjacências do PJHQ como coordenador e gestor da *jointery*, a evolução das políticas de defesa e seus ajustes ao contexto político internacional e econômico doméstico constituíram o cerne dos desafios para a institucionalização da *jointery*, conforme se buscou discutir até a presente parte. As tônicas entre as revisões de defesa variavam entre racionalização de gastos, cortes de custos, modernização e mudanças organizacionais de natureza institucional, de forma que a concatenação desses componentes com os objetivos de política externa e a redução de lacunas no âmbito da OTAN, especialmente após 1991, se mostrou um desafio de natureza permanente e progressiva.

O próximo desafio interposto pela jornada britânica neste processo é o encadeamento das forças armadas e dos servidores civis no âmbito da formação, questão recente que foi apregoada com maior precisão de propostas ao final do século e que se tornou desafiadora por não ter precedentes relativamente bem sucedidos para que as mudanças organizacionais ocorressem com base externa, à diferença da seara tecnológica e operacional que, apesar de não se caracterizar como uma emulação completa, propriamente, tem como base o modelo americano<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> A introdução da NEC e da EBAO, segundo Terriff e Osinga (2010), foi um exemplo de emulação bem sucedida tendo o exemplo americano como fonte, visto que, segundo os autores, tal emprego, a fim de aumentar a eficiência militar, interpretou a transformação militar necessária como um meio para um fim. No entanto, tendo em mente as discussões do primeiro capítulo acerca de modalidades de transformação/mudanças militares, a forma como NEC e EBAO se desenvolveram – como um mecanismo similar, porém com adaptações à realidade britânica, em vez de mera incorporação dos conceitos e aplicações da NCW (Network Centric Warfare) e da EBO (Effects-based Operations) – e a situação de adaptabilidade britânica apresentada por Dorman (2002), discorda-se da hipótese de mera emulação.

### 3.1.3 A Formação de Oficiais: um novo paradigma na educação militar conjunta

O marco para o início de um novo paradigma na educação e formação de militares no Reino Unido começou em 1999 com a iniciativa de Lorde Robertson, a *Defence Training Review* (DTR – Revisão de Treinamento em Defesa, em tradução livre). Ele declarou:

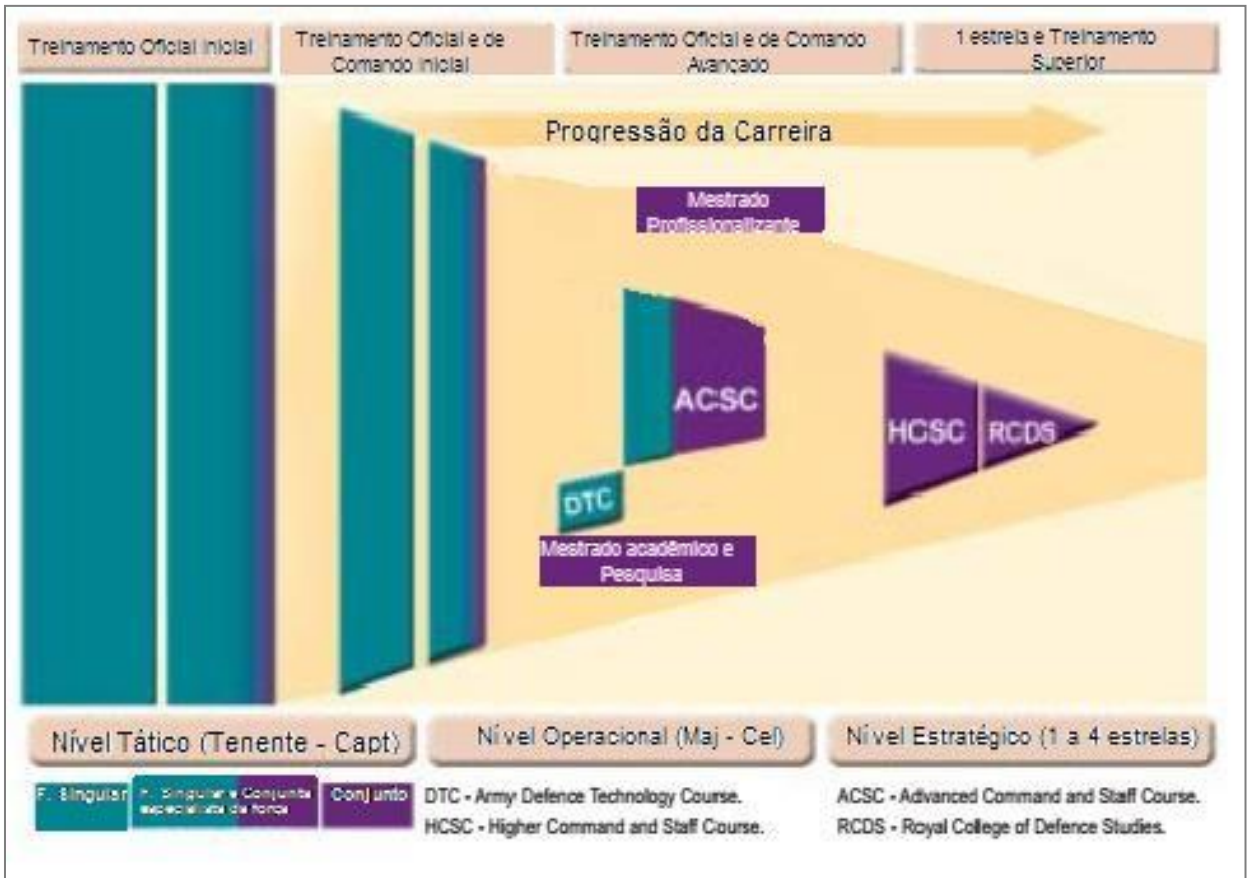
Estou solicitando um estudo fundamental de amplo espectro da educação e do treinamento [. . .] o objetivo será considerar como a educação e o treinamento podem satisfazer os requisitos do Departamento em termos de prontidão, qualidade, relação custo-benefício, Doutrina e efetividade operacional até pelo menos o ano de 2010 (UNITED KINGDOM, 2001, p. 5, tradução nossa)<sup>90</sup>

A proposta foi de estabelecer um plano de carreira calcado em treinamento progressivamente conjunto, de modo que o oficial saísse do ambiente da força singular e fosse aos poucos sendo exposto ao ambiente conjunto em termos de formação, tanto na educação quanto no treinamento, dado que a tendência prospectada é a de aprofundamento do processo de *jointery* em seus mais diversos âmbitos. O esquema a seguir ilustra tal proposta.

---

<sup>90</sup> Excerto original: “I am ordering a wide-ranging, fundamental study of education and training ... the aim will be to consider how education and training can most effectively meet the Department’s requirements for timeliness, quality, value for money, doctrine and operational effectiveness until at least the year 2010”(UNITED KINGDOM, 2001, p. 5).

**Figura 31 - Principais Estágios de Treinamento e Educação na Carreira de Oficial Atual**



Fonte: Esquema original em UNITED KINGDOM (2001, p. 15, tradução nossa).

Ao longo da carreira dos oficiais, a exposição ao ambiente conjunto vai se tornando cada vez maior, conforme o grau que eles progredem na cadeia hierárquica, de forma que alto comando é exposto a um ambiente totalmente conjunto e o nível mais predominantemente tático, que exige uma maior especialização em armas, por exemplo, está para um ambiente mais voltado para a força singular. Dentre os cursos presentes ao longo da progressão da carreira dos oficiais e alguns servidores civis ligados ao MoD, apresentados na figura acima, estão:

- DTC – *Army Defence Technology Course* (Curso de Tecnologia em Defesa do Exército) – com cursos associados que já se desmembraram conforme temática, público alvo e duração;
- ACSC – *Advanced Command and Staff Course* (Curso Avançado de Oficiais e Comando), que se tornou um dos principais cursos na Academia de Defesa (*Defence Academy*), uma vez que, ao integrar oficiais estrangeiros, ele se tornou uma “vitrine” para mostrar o modelo conjunto britânico ao mundo;

- c) HCSC – *Higher Command and Staff Course* (Curso de Oficiais e Alto Comando);
- d) RCDS – *Royal College of Defence Studies* (Faculdade Real de Estudos de Defesa, em tradução livre).

Todos os cursos são realizados atualmente nas dependências da Academia de Defesa em Shrivenham, com exceção do RCDS, sediado em Londres. Porém, para se atingir esta estrutura, diversas mudanças entraram em voga a partir de propostas que emergiram da DTR. Em um âmbito geral, as principais propostas se concentram em:

Ofertar treinamento mais conjunto e mais multinacional;  
 Melhorar o treinamento de liderança e gestão;  
 Maior integração entre as Forças e os civis, e com a sociedade como um todo;  
 Maior alinhamento com as necessidades operacionais e de mercado, e estruturas;  
 Explorar nova tecnologia para tornar o treinamento e a educação melhores e mais acessíveis, provendo-os onde e quando forem necessários;  
 Aumentar o recrutamento e a retenção, especialmente por meio das principais mudanças propostas para a educação em Defesa, incluindo o estabelecimento de uma Academia de Defesa e uma faculdade – *Defence Sixth Form College* – a introdução de um Esquema de Bolsa de Estudos para graduandos em Defesa e a certificação progressiva;  
 Ofertar treinamento com maior custo benefício, inclusive por meio de um treinamento principal e um programa de racionalização do Estado, liberando assim, recursos tanto para financiar nossa proposta quanto para a Defesa de forma mais geral (UNITED KINGDOM, 2001, p. 40, tradução nossa)<sup>91</sup>.

Desta forma, os anos que se seguiriam a DTR, conforme apresentados no próprio documento, viriam a ser determinantes para a fundação do novo sistema de educação e treinamento, das escolas e da implementação do plano de revisão como

---

<sup>91</sup> Excerto original: “[...] Deliver more joint and multinational training; Improve leadership and management training; Be more integrated between the Services, between the Services and civilians, and with society at large; Be more aligned to operational and business needs and structures; Exploit new technology to make training and education better and more accessible, delivering it where and when it is needed. Boost recruitment and retention, particularly through the major changes proposed to Defence education, including establishing a Defence Academy and a Defence Sixth Form College, the introduction of a Defence Undergraduate Bursary Scheme, and progressive accreditation; Provide much-needed enhancements to civilian training; Deliver training more cost-effectively, including through a major training and estate rationalisation programme, thus freeing resources both to fund the improvements we propose and for defence more generally” (UNITED KINGDOM, 2001, p. 40)

um todo, planejado para ser completamente aderido até 2007, conforme mostra a linha do tempo no Anexo 3.

Considerando a evolução demonstrada e prospectada pela DTR, a estrutura contemporânea da Academia de Defesa do Reino Unido e os objetivos políticos sustentados pelos Livros Brancos, em que o avanço do processo de *jointery* foi um dos pilares desde o contexto posterior à Guerra Fria, é possível inferir que a estrutura formação dos oficiais cumpre seu objetivo de pronto. Porém, um processo de maturação complexo, multifacetado e que imbui em si uma estrutura de permanente reorganização é o que sustenta institucionalmente a educação conjunta no Reino Unido, trazendo uma diversidade de discussões sobre origem, desenvolvimento e prospecção para o futuro, assim como problemáticas que envolvem o papel do profissional militar, sua relação com os civis, os novos paradigmas de segurança na Europa e no cenário internacional e quais os objetivos desta nova modalidade de profissionais descortinada por este modelo educacional recente e seus desafios de inserção no cenário contemporâneo.

Neste sentido, as seções a seguir buscarão trazer elementos e análises acerca da instituição da Defence Academy enquanto organização renovada e alinhada ao aprofundamento do processo de *jointery* no âmbito da educação, apresentando o olhar de quem vivencia o dia-a-dia nela, tanto sob a perspectiva docente quanto sob a perspectiva discente; a composição do Joint Services and Command Staff College (JSCSC) enquanto instituto e enquanto congregador de cursos preparatórios para a vivência conjunta; o Advanced Command and Staff Course (ACSC) como principal veículo de tal vivência no âmbito da educação e, por fim, considerações sobre qual é o grau ótimo de *jointery* e qual o papel da educação militar neste processo.

### 3.1.3.1 Construindo Um Novo Perfil De Educação Profissional Militar: A Defence Academy E As Relações Civis-Militares No Dia-A-Dia Sob O Olhar De Especialistas

Conforme discussão anterior, o vetor que atravessou grande parte da formulação da política de defesa britânica foi o de concorrência entre o corte de custos e espaço para o desenvolvimento de pleitos, em separado por parte das forças

armadas britânicas e a agenda de aprimoramento na área, fazendo com que a *jointery* emergisse como solução para o desenvolvimento de Doutrinas no âmbito das forças singulares.

Logo, sob a perspectiva de dinâmica de custos e eficiência operativa, a *jointery* emergia como opção indelével. No entanto, sob o ponto de vista de coesão, a dinâmica de grupos primais parecia preponderante, ressaltando as já presentes rivalidades entre as forças nos diversos âmbitos – agenda, orçamento, relevância, etc.

Para compreender o contraponto militar, é necessário primeiro entender a dinâmica de “tribo”. O companheirismo e o sentimento de “tribo” em grupos militares menores e mais coesos, desenvolvidos após a II Guerra, é uma situação que não pode ser menosprezada, pois consistem em laços derivados de um esforço de engajamento no combate que transcende o teatro de operações por se tratar de uma situação de condicionamento, questão que, segundo Grossman (1996), vai se tornando algo mais próximo do que o próprio treinamento no dia-a-dia do combate. O gatilho da agressão, acionado em batalha e trazido à tona por exposição ao instinto (GAT, 2006) é algo previsto, mas não tão passível de se mensurar a partir dos treinamentos e difícil de controlar de forma mecânica e simples, como seria o acionamento de um interruptor. Os laços estabelecidos neste nível de coesão, da mesma forma, não são facilmente desfeitos, sendo necessária uma base organizacional forte e legítima.

Os fatores que afetam a formação destes grupos, conforme George (1971, p. 303–305), são:

- a) pano de fundo social dos membros da unidade;
- b) personalidade dos membros da unidade;
- c) proteção dos líderes imediatos;
- d) desempenho dos líderes imediatos;
- e) disciplina militar, profissionalismo e o papel do soldado (horas de serviço);
- f) compromisso com o sistema sociopolítico, ideologia e patriotismo;
- g) doutrinação para a Guerra;
- h) exigências da vida militar e da situação de combate;
- i) aspectos técnicos dos sistemas de armamentos;
- j) sistema de substituição e política de rotatividade;
- k) prestígio social da profissão militar;

l) práticas igualitárias dentro da organização militar.

Tais fatores, apesar de associados com a formação de grupos primais, segundo George (1971), também estão associados com a motivação e o desempenho em combate e, por extensão, podem ser refletidos no *ethos* militar em contraponto com as novas dinâmicas que se instalavam no cenário social e político britânico, especialmente após a II Guerra. Tais dinâmicas emergiram de forma mais latente após a Guerra Fria, gerando questionamentos por parte da sociedade sobre o papel que os militares desempenham e desempenhariam naquela nova conjuntura.

Rememorando a questão do “efeito CNN” como situação configurada após a Guerra do Golfo (1991), as pressões sociais acerca do distanciamento das forças armadas em relação à sociedade e a ingerência delas em questões de defesa nacional passaram a ser alvo de questionamentos; a concepção do que as forças armadas vinham a constituir e representar como organizações entrou em crise perante a compreensão de que elas nada mais seriam do que ocupações laborais, como quaisquer outras, aos olhos da sociedade (MÄDER, 2004). Somando-se a prospecção da paz na alteração da ordem mundial com a derrocada da ex-URSS, a já amplamente apregoada questão orçamentária e a falta de diretrizes políticas específicas quanto ao emprego e a capacidade requerida das forças armadas no pós-Guerra, criou um cenário de incertezas e de descenso no perfil dos militares britânicos.

Nesse ínterim, a questão que poderia ser inferida a partir das diversas mudanças propostas pelos documentos de políticas de defesa é, justamente: qual o papel e o perfil do profissional militar britânico a fim de atender ao novo cenário que se instalava. Jordan Jr. (1971), afirma que o avanço na profissão militar moderna se encontra atrelado a diversas dimensões: político-militar, científico-tecnológica e de capacidade militar. Ainda segundo o autor, desde sua compreensão na década de 1970, o sistema de educação militar deveria focar no desenvolvimento da capacidade de “gestão e aplicação dos recursos militares na dissuasão, manutenção da paz e papéis no combate no contexto de rápidas mudanças tecnológicas, sociais e políticas”(JORDAN JR., 1971, p. 212, tradução nossa)<sup>92</sup>. Portanto, dada toda a carga de mudanças

---

<sup>92</sup>Excerto original: “[...] the management and application of military resources in deterrent, peacekeeping, and combat roles in the context of rapid technological, social, and political change” (JORDAN JR., 1971, p. 212).



sociais de percepção da sociedade sobre a área da Defesa e o papel desempenhado pelas forças armadas, a nova conjuntura política mundial e doméstica, e o próprio emprego da tecnologia no combate conforme o debate da RAM, o desafio de moldar a educação profissional militar britânica estava lançado.

Desde a *Front Line First*, a preocupação em termos operacionais era a da manutenção da prontidão, alinhamento das demandas operacionais e táticas da OTAN com a manutenção da excelência em operações expedicionárias, capacidade militar que sempre se buscou manter, mesmo à revelia do orçamento reduzido e da pujança tecnológica dos EUA que aumentou as lacunas e assimetrias no âmbito da referida organização militar. Contudo, mesmo sob a perspectiva evolucionária das políticas de defesa e o próprio documento direcionado especificamente para as reformas na área da formação – educação e treinamento –, não houve um delineamento mais preciso sobre qual seria o novo perfil profissional do militar britânico e como reconciliar o combatente condicionado às visões de “tribo”, para um profissional moldado à visão conjunta e à vivência interagencial. A planificação dessa transformação, por meio de propostas e diagramas vistos na DTR tampouco ilustra como e se de fato foi feita essa conciliação. Ao invés, ele aponta, de forma geral, a estrutura que deveria lapidar os caminhos para que tal redirecionamento da profissão militar adquirisse um formato tangível.

Este foi um desafio abraçado pela nova estrutura de formação de oficiais configurada na Academia de Defesa do Reino Unido (Defence Academy of United Kingdom – DA). Como um complexo de institutos, a DA trouxe, da sua própria maneira, a materialização do conceito de *National Defence University* (NDU – Universidade Nacional de Defesa, em tradução livre), extrapolando o conceito de *jointery* de conteúdo a ser disseminado entre os discentes para estrutura organizacional basilar, dada sua composição híbrida.

Com origens que vão desde as reformas de Bagnall na década de 1980, até as discussões sobre a RAM que, conforme apresentado anteriormente, suscitaram no questionamento do perfil de profissional militar que o Reino Unido teria de produzir a partir do final da Guerra Fria, a instituição da estrutura contemporânea da DA se materializou na esteira de três iniciativas tidas como os marcos da *jointery*: o estabelecimento do PJHQ, a instituição da JRDF e a criação do Joint Services

Command and Staff College (JSCSC)<sup>93</sup> (LIBEL, 2016). Com capital público e privado graças à iniciativa de financiamento privado (PFI) adotada pelo MoD em 1998 – época da fundação do instituto –, contando com um contrato de 30 anos, a DA conta com uma estrutura de governança peculiar que se desdobra de forma organizacional em potencialidades e debilidades, materializando um arranjo em que existe o envolvimento de civis desde suas fundações (LIBEL, 2016). Uma ilustração mais detalhada dessas estruturas se encontra no esquema a seguir.

**Figura 32 - Estrutura de Governança da Defence Academy**



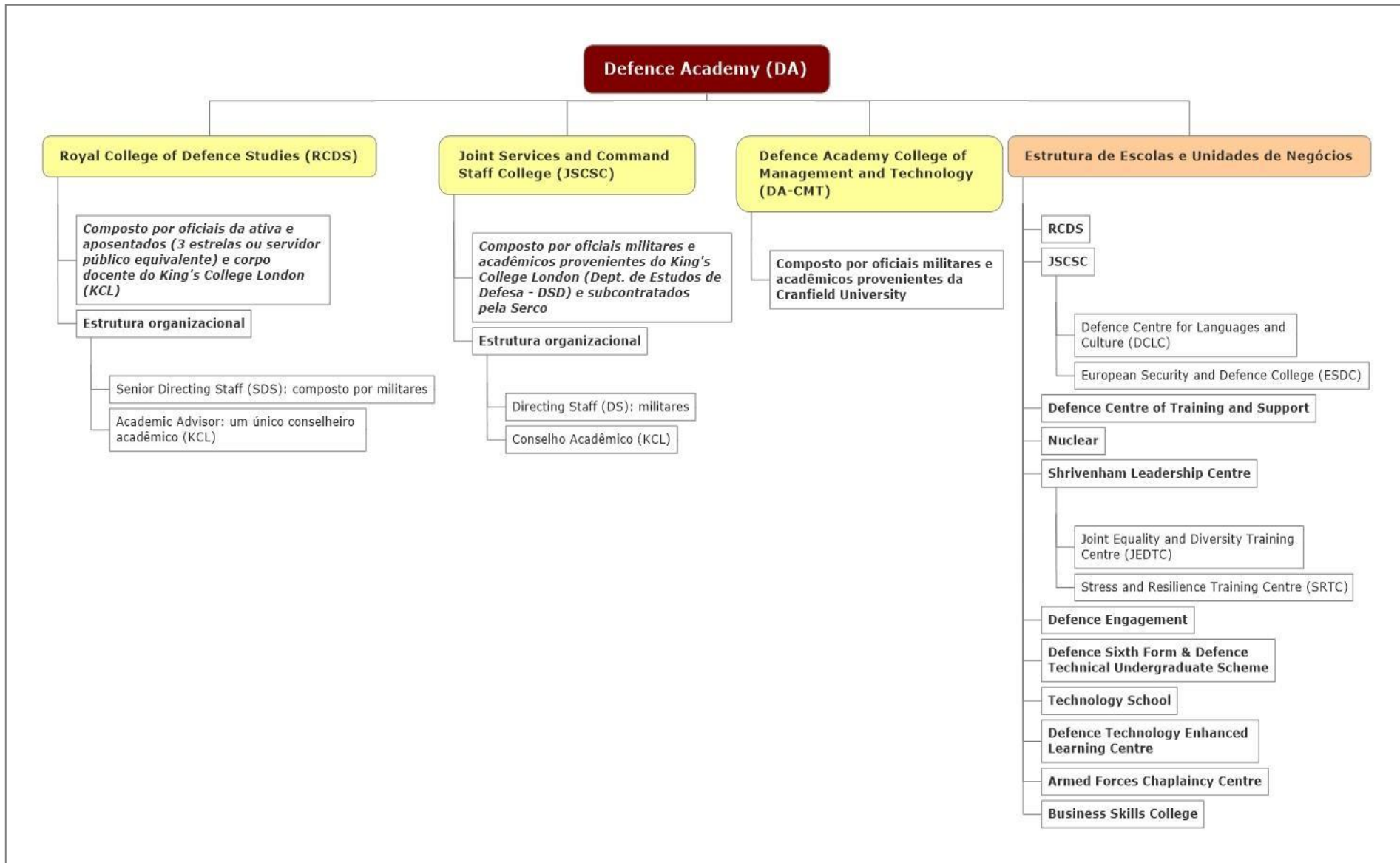
Fonte: Esquema elaborado pela autora (2017) com base em informações do sítio: <http://www.da.mod.uk/>. Acesso em 18/11/2016.

Antes do ano de 2014, a estrutura de conselhos executivos do consumidor era replicada em cada instituto abrigado pela DA, ocorrendo depois a centralização. Ainda que o esqueleto principal do complexo se resume a Royal College of Defence Studies (RCDS), JSCSC e College of Management e Technology (DA-CMT), a estrutura de escolas e unidades de negócios se expande em centros abrigados no âmbito destes três institutos e fora deles, conforme ilustrado no esquema na página seguinte.

---

<sup>93</sup> Cronologia de eventos fundacionais encontra-se presente no Anexo 4.

Figura 33 - Estrutura de Institutos da Defence Academy



Fonte: Esquema elaborado pela autora (2017) com base em Libel (2016) e informações do sítio <http://www.da.mod.uk/>. Acesso em 18/11/2016.

Segundo ilustração de ambos os esquemas, é possível verificar a concentração de institutos presentes na DA, bem como breves indicações da estrutura organizacional híbrida presentes nos principais institutos. O formato híbrido pressupõe a presença de militares e acadêmicos nas escolas, oferecendo não apenas aos discentes, mas aos próprios docentes, a experiência das relações civis-militares no dia-a-dia e na composição da formação do profissional de defesa do instituto, seja este militar ou servidor civil ligado às agências de defesa do MoD. Especialmente no JSCSC, trata-se de uma experiência de docência única:

[...] o JSCSC emprega um modelo de ensino único, por meio do qual os membros do DS e do DSD planejam, ensinam e avaliam a aula juntos. Isto oferece insumos e um currículo militar profissional e acadêmico equilibrados. Uma consequência indireta é que embora os membros do DS tenham muita exposição às práticas acadêmicas e à pesquisa, eles mantenham sua identidade profissional e não se tornem “docentes militares de carreira” (LIBEL, 2016, cap. 2, não paginado, tradução nossa).<sup>94</sup>

A questão organizacional apontada pelo autor, a saber, a não-criação de docentes militares de carreira, é compartilhada pelos demais institutos e se aprofunda na medida em que a atuação dos parceiros estratégicos configurados pelo King’s College London e pela Universidade de Cranfield é a de fornecedores acadêmicos, o que impede a formação e retenção de um quadro docente específico e “da casa”, dado que os militares ocupando a função de docentes tampouco permanecem, devido à rotatividade. Essa é uma questão a ser discutida tanto devido à finitude do contrato firmado à luz da PFI quanto por conta da debilidade institucional configurada numa relação de dependência acentuada no sentido da provisão de servidores.

À parte deste debate, a experiência de expor a civis e militares ao mesmo ambiente acadêmico se mostra não apenas desafiadora, quanto à possibilidade de embates de *ethos* diferentes, mas uma proposta específica para cumprir a agenda do final do século: formar profissionais de defesa com a capacidade de analisar estrategicamente e agir independentemente de diretrizes formuladas. É desse modo que a Dra. Victoria Syme-Taylor, docente sênior do DSD, acredita que a revisão da

---

<sup>94</sup> Excerto original: “[...] The JSCSC employs a unique teaching model, whereby the DS and the DSD members plan, teach and assess the class together. This provides a rigorous, balanced military professional- academic curriculum and provision. An indirect consequence is that although DS members have much exposure to academic practices and research, they maintain their professional identity and do not become a “career military faculty” (LIBEL, 2016, cap. 2, não paginado).

formação de oficiais no meio de suas carreiras pode contribuir para lapidar as capacidades do profissional militar do futuro:

[...] é possível observar que a educação militar de oficiais na metade da carreira deve ser continuamente revisada por duas razões. Primeiramente, por ser um requisito para refletir a natureza mutável do ambiente de segurança e, em segundo lugar, por se tratar de uma necessidade para refletir mudanças nas melhores práticas da educação superior. As necessidades intelectuais específicas dos oficiais militares devem ser vistas como únicas, mas é de vital importância que a educação que eles recebam seja do mais alto padrão e comparável ao nível de pós-graduação oferecido aos estudantes civis (SYME-TAYLOR, 2010, p. 213, tradução nossa)<sup>96</sup>.

Levando essa questão para além das fronteiras domésticas, Simpson e Syme-Taylor ([201-?]) levantam apontamentos organizacionais acerca da estrutura de reforma da educação profissional militar proposta para Estados que não contam com uma estrutura similar à do Reino Unido dentro do contexto de deslocamento das forças britânicas para estes Estados e sua posterior retirada gradual. Questões como cultura organizacional, estrutura fornecida pelos Estados apoiados em sustentação das forças armadas, recursos e conhecimentos específicos aplicados, são pontos que os autores ressaltam como centrais para o cumprimento das medidas de tal reforma, visto que, em caso de ausência, se configuraria um desperdício de tempo e recursos que os autores denominam de “*fire and forget*” (“atirar e esquecer” em tradução literal). Dessa forma, a preocupação em tornar a experiência dos estudantes estrangeiros, algo equivalente a, aproximadamente, um terço dos estudantes do JSCSC, em uma experiência enriquecedora e edificante é um objetivo contínuo. Isso se dá de tal forma que a Dra. Syme-Taylor e o oficial da Marinha brasileira, André Sochaczewsky, concordam que o intercâmbio cultural possibilitado por meio da instituição cria oportunidades e dificuldades: uma oportunidade de troca de

---

<sup>96</sup> Excerto original: “[. . .] it can be observed, that military education of officers at mid career level must be continuously reviewed for two reasons. Firstly, a requirement to reflect the changing nature of the security environment and secondly a need to reflect changes in best practice in higher education. The particular intellectual needs of military officials must be seen as unique, but it is of vital importance that the education they receive is of the highest standard and comparable to the post graduate level offered to civilian students” (SYME-TAYLOR, 2010, p. 213).

perspectivas e aumento do pensamento crítico, com a dificuldade existindo especialmente nos diferentes legados de questões políticas domésticas<sup>97</sup>.

Entre os vários desafios que habitam o horizonte deste modelo de ensino-aprendizagem proposto pelo JSCSC estão:

- a) proporcionar a transposição de uma lógica de aprendizado mais tático para uma lógica de aprendizado mais ampla, criando uma transição entre a fase do aprendizado obtido no âmbito dos institutos das forças singulares e o aprendizado no ambiente conjunto;
- b) conciliar a educação com o treinamento, de forma a suscitar a reflexão mais do ponto de vista do pensamento crítico, do que dos aspectos mais doutrinários;
- c) estabelecer a confiança nas relações entre civis e militares por meio de uma relação à parte da estrutura hierárquica;
- d) formar profissionais que compreendam e consigam reproduzir a “arte de combinar”;
- e) definir um ritmo para o currículo atual, em que sejam contempladas as diversas regiões e áreas a serem cumpridas na agenda de discussões sem um maior apressamento.

Segundo a Dra. Syme-Taylor, há uma dificuldade em termos de explorar a discussão em determinadas áreas em detrimento de outras por conta do tempo disponível para a dedicação de tais atividades no escopo do Curso Avançado de Comando e Estado-Maior (*Advanced Command and Staff Course - ACSC*). Sochaczewski acrescenta que, apesar do ritmo favorável do curso em 2016, existe a dificuldade de absorver uma variedade de informações em pouco tempo para maiores reflexões sobre os assuntos abordados, semelhante ao que ocorre em alguns módulos ensinados na Escola de Guerra Naval (SYME-TAYLOR; SOCHACZEWSKI, 2016).

Essa necessidade de remoldar o curso pode apoiar não apenas o projeto de expansão do modelo conforme apresentado anteriormente, como também proporcionar uma integração mais bem engendrada com os estudantes do exterior,

---

<sup>97</sup> SYME-TAYLOR, V.; SOCHACZEWSKI, A. "Visões sobre *Jointery* e seus impactos na Formação de Oficiais". Entrevista concedida e documentada nos arquivos pessoais da autora. Shrivenham, JSCSC, 17/03/2016.

uma vez que, segundo o comandante da Marinha britânica, Adrian Balhetchet; apesar da *jointery* já se encontrar no DNA britânico atualmente, para o estudante estrangeiro “ela é um pouco mais alienígena”<sup>99</sup>. Quanto às dificuldades entre conciliar o passo entre treinamento e educação, elas foram mencionadas por todas as autoridades entrevistadas como um ponto de crucial preocupação e necessidade de aprimoramentos.

Desse modo, a importância de proporcionar um ambiente de aprendizagem conjunto, reforçando o contato entre oficiais de diferentes escalões e forças singulares, emerge como uma necessidade e com benefícios a serem visualizados de forma progressiva para os estudantes.

Conforme o Dr. Stuart Griffin, docente sênior do Departamento de Estudos de Defesa do King’s College London ligado tanto ao ACSC quanto ao curso oferecido no RCDS, os cursos oferecidos que têm como público alvo os oficiais militares, provêm do ingresso deles no pensamento conjunto por meio de discussões, debates e reflexões sobre guerra conjunta, comando conjunto e etc. Enquanto o RCDS é oferecido para coronéis de uma estrela ou equivalentes, o ACSC, que será mais bem discutido adiante, é oferecido para oficiais a partir de três estrelas ou equivalente<sup>100</sup>. Antes desses cursos, o Dr. Griffin acrescentou que oficiais mais juniores têm menor exposição a *jointery*, e seu contato é mais embrionário a partir dos cursos intermediários lecionados em ambiente conjunto:

[...] eles assistem a uma palestra minha geralmente. E eles até ouvem a respeito de guerra conjunta, operações conjuntas e eles vêm juntos, de forma integrada, de diferentes forças para depois dos seminários, falar a respeito de suas diferentes experiências, E então, eles têm apresentações em seus cursos, de outras forças a respeito do que elas fazem, e eles têm falado sobre isso, mas ainda falam de forma primária lá (dentro da própria força). Chamamos isso de não-integração das forças singulares (*single services stovepipe*)<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> BALHETCHET, A. “Experiências sobre *Jointery*, visões e expectativas”. Entrevista concedida e documentada nos arquivos pessoais da autora. Shrivenham, JSCSC, 10/02/2016.

<sup>100</sup> GRIFFIN, S. “Breves visões sobre Educação Conjunta, Operações Conjuntas e *Jointery* como um Processo”. Entrevista concedida e documentada nos arquivos pessoais da autora. Shrivenham, JSCSC, 10/02/2016.

<sup>101</sup> Tradução nossa, 2016. Excerto original extraído das notas e transcrições da entrevista: “[...] they get a double lecture usually from myself. And they even listen to joint warfare, joint operations and then they come together, jointly, with different services to have after seminars, talking about their different experiences. And then, they get presentations on their courses, from the other services about what they do, and they have talked about that, but they still talk primarily in there, we call it the single services stovepipe”.

Logo, apesar dos benefícios mais limitados do ambiente, em relação aos oficiais mais juniores, a convivência em um ambiente conjunto é uma etapa preliminar na formação desses oficiais para o pensamento conjunto, questão a ser lapidada conforme ocorre a progressão em suas carreiras para o nível de pós-graduação, representado pelos cursos mencionados – ASCS e de alto comando da RCDS.

Se, por um lado, os benefícios do ambiente conjunto propiciado pelo JSCSC são mais limitados para os oficiais mais novos de carreira, questão que o prof. David Powell, capitão aposentado da Força Aérea, ressalta que deveria ser revista para propiciar maior integração<sup>102</sup>, por outro lado, todas as autoridades entrevistadas enxergaram, na educação, um mecanismo capaz de prover *jointery* no sentido de construir relações de confiança entre os oficiais provenientes das diferentes forças singulares, bem como entre os servidores civis e os oficiais. Nesse caso, são cabíveis os desafios citados nos itens 3 e 4: estabelecimento de confiança e formação de um profissional que consiga captar a *jointery* como uma “arte”.

Com experiências em operações conjuntas dando apoio à Marinha, o oficial do Exército que acrescentou este ponto falou acerca do estabelecimento de uma boa “tradução” das diferentes linguagens para uma linguagem comum em meio às operações, algo realizado por oficiais de ligação, mas que, anteriormente ao processo de formação com foco na *jointery*, era marcado por maiores dificuldades<sup>103</sup>. Outra questão levantada por ele, a despeito de todas as autoridades entrevistas reconhecerem a importância do papel dos civis no processo da *jointery* e também na educação, são as fricções geradas nesta relação.

Como não existe um laboratório de experiências sem pontos de atrito, fricção ou arestas a serem aparadas, o impacto de todas essas mudanças que serviram de pano de fundo para a materialização destas iniciativas na educação conjunta ecoa ao mesmo tempo na relação entre civis e militares. Apesar de várias questões institucionais terem sido levadas em consideração e evoluído, as diferenças de *ethos* continuarão a existir de forma que, mesmo com a ampliação da interface entre civis e

---

<sup>102</sup> POWELL, D.L. “Breves discussões sobre o fenômeno da *Jointery*” [fev.2016]. Entrevista concedida e documentada nos arquivos pessoais da autora. Shrivenham – UK, JSCSC, 08/02/2016.

<sup>103</sup> ANÔNIMO. “Experiências e Visões sobre *Jointery*” [fev. 2016]. **Entrevista concedida por oficial do Exército Britânico**. JSCSC, Shrivenham - UK, 08/02/2016. Documento nos arquivos pessoais da autora.



militares proposta pelo JSCSC, por exemplo, os desafios estão dados e demandarão atenção.

Por meio de uma analogia ilustrativa que compara a interface civil militar em operações ou mesmo em rotinas institucionais a engrenagens, encontra-se uma diferença em termos de necessidades para funcionamento e velocidade, questões que podem comprometer e desgastar o aparato em caso de negligência. Enquanto a “engrenagem militar” funcionaria de forma mais veloz, a “engrenagem civil” demanda menor velocidade, e necessidades em campo que nem sempre corresponderiam às mesmas dos militares, geram uma maior demanda em termos de planejamento e adequação, especialmente no arranjo proposto pelos britânicos em que a participação de civis se dá em diversas esferas, não se restringindo apenas ao âmbito do MoD, em si. Entrementes, o papel desempenhado por esta interface, justamente por contar com diferentes perspectivas, é o que conduz o modelo britânico quase a um formato de *freios e contrapesos*<sup>105</sup>, no qual a visão com maior afastamento do objeto fornecida pelos civis revelou aos militares que “nem todos os problemas são pregos quando o instrumento à mão é um martelo”<sup>106</sup>, o que por sua vez cria novas perspectivas e possibilidades.

Tal perspectiva acerca da perícia do papel desempenhado pelos civis é compartilhada pelo oficial da Força Aérea Britânica, John Shields e pelo tenente-coronel Paul Morris, que, inclusive, acrescentou que tal papel é importante para a continuidade do processo de *jointery*, além de representar a neutralidade – sem comprometimento direto com as forças – e uma oportunidade de fortalecimento das relações de confiança<sup>108</sup>. Porém, o lado complexo da intervenção civil vai se revelar especialmente nas burocracias impingidas pelo modelo educacional híbrido, desde a base das resoluções de currículo e etc. materializadas no JSCSC, e especialmente

---

<sup>105</sup> Alusão ao sistema apregoado por Montesquieu em “O Espírito das Leis”, no qual o autor versa acerca da divisão de poderes. Neste caso, a comparação se dá na medida em que a participação civil garante não apenas a transparência nos processos, mas evita que a agenda das forças armadas se sobressaia sobre as demais agendas no âmbito da defesa, devido à posição de maior afastamento ocupada pelos civis, conferindo um balanço na agenda das três forças e de outras demandas da esfera governamental.

<sup>106</sup> Alusão à frase citada pelo psicólogo americano Abraham Maslow, também citada pelo entrevistado mencionado anteriormente, a fim de explicitar algumas restrições de perspectivas que ocorrem no meio militar devido a um pragmatismo em que nem sempre é possível haver afastamento do objeto.

<sup>108</sup> MORRIS, Paul. “Considerações sobre *Jointery*, Educação e Instituições” [fev.2016]. Entrevista concedida e documentada nos arquivos pessoais da autora. Shrivvenham – UK, JSCSC, 10/02/2016.

no *Advanced Command and Staff Course (ACSC)*, a ser apresentado em maiores detalhes a seguir.

### 3.1.3.2 JSCSC e o Advanced Command And Staff Course: A Estrutura Da Academia De Defesa Em Termos De Cursos E Da Joia Da Coroa Britânica

Com antecedentes no curso promovido em Camberley, no Army Command and Staff College – instituição de nível superior do Exército Britânico –, o ACSC já tinha em seu cerne a configuração de várias forças no corpo discente dadas as reformas promovidas na década de 1980 por Bagnall, e passou por outras reformas em termos de formato, especialmente na componente curricular, após seu lançamento, em 1997 nas instalações temporárias do JSCSC, o que inaugurou a era do ensino conjunto, após a Strategic Defence Review de 1998, e a partir de 2007 (LIBEL, 2010; UNITED KINGDOM, 2002a), adquirindo o formato que pode ser observado atualmente.

Conforme discutido anteriormente, a unificação das instituições militares em uma única instituição de formação teve em vista tanto uma resposta às políticas de cortes nos gastos em Defesa, quanto um aprimoramento no processo de *jointery*, de maneira que o ACSC foi designado em 1998 e dividido em três períodos até para cumprir os seguintes objetivos:

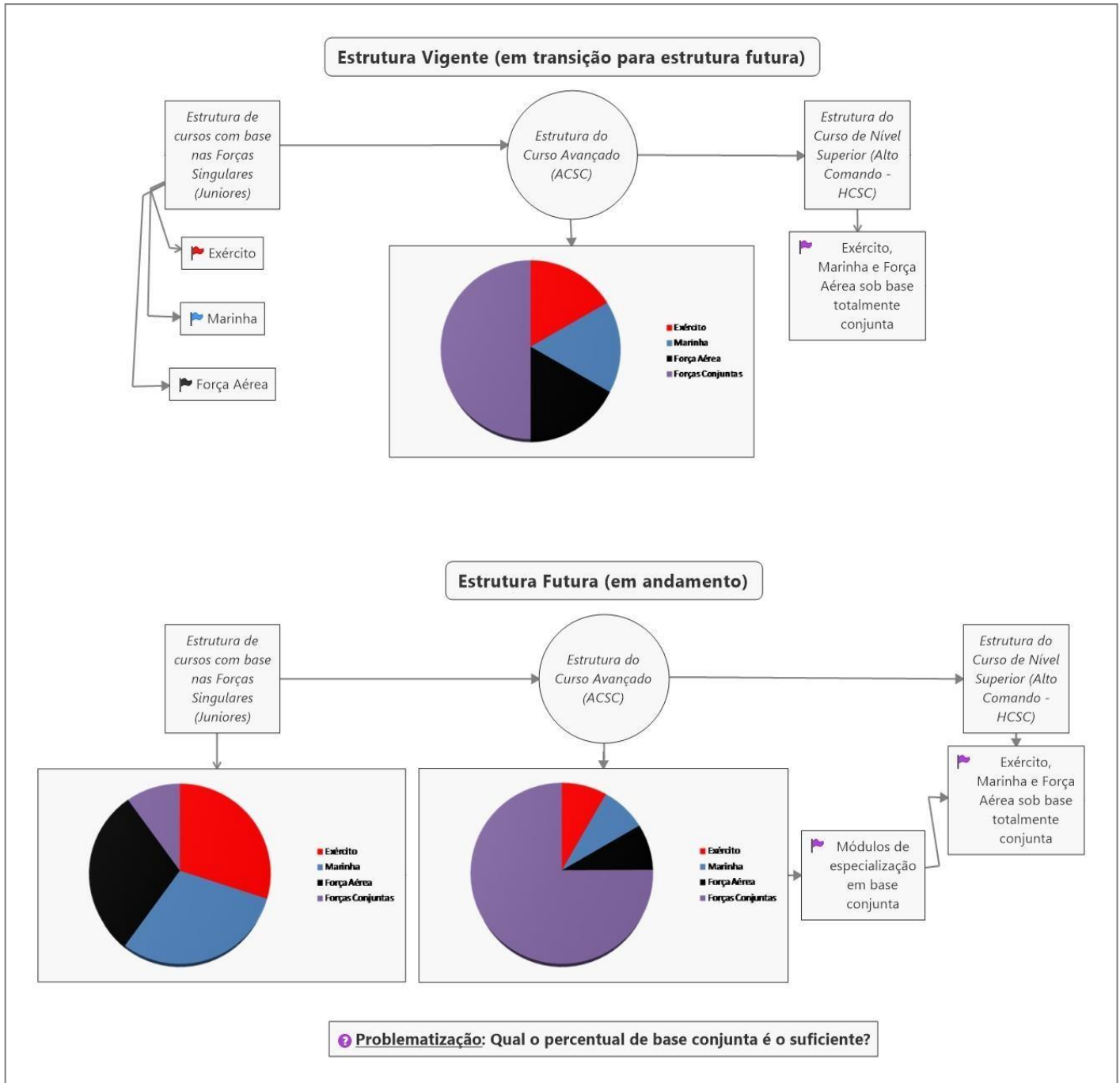
- m) combinar os membros docentes civis e militares;
- n) oferecer uma abordagem compreensiva para as questões interagenciais, multinacionais e conjuntas;
- o) maximizar a interação formal e informal entre docentes e estudantes para aprendizado mútuo;
- p) desenvolver a capacidade crítica dos estudantes (LIBEL, 2010, p. 49).

A avaliação dos estudantes se deu com base em sua capacidade de resolução de problemas, tomada de decisão e inovação, independência e originalidade, concatenando a experiência de campo com as características mais acadêmicas a fim de desenvolver ambas as competências de forma profissional.

O esquema gráfico ilustrado na página seguinte demonstra como a estrutura de formação dos oficiais se deu, previamente, ao ACSC. Ou seja, em uma base singular, a transição para a estrutura conjunta fornecida pelo curso e a transição

posterior para o grau de alto comando, que incrementa ainda mais a base conjunta na formação.

Figura 34 - Estruturas de formação dos oficiais vigente e estrutura futura - o aumento da presença de *jointery*



Fonte: Esquema gráfico elaborado pela autora (2017) com base em informações contidas no sítio do JSCSC (<http://jscsc.da.mod.uk>) e no UNITED KINGDOM (2002a).

Entre os cursos com base nas forças singulares<sup>109</sup>, estão:

- a) Intermediate Level Professional Military Development (Air) - (ILPMD(A)) (Força Aérea): voltado para que os oficiais obtenham capacidade avançada em gestão, a fim de contribuir com os resultados operacionais da força\*;
- b) Intermediate Command and Staff Course (Maritime) (ICSC-M) (Marinha): envolve capacitação em termos de comando, liderança, gestão e *ethos* militar, contando com uma agenda de estudos, treinamentos e uma pesquisa que envolve estudos estratégicos, estudos marítimos e do contexto conjunto, incluindo operações conjuntas e combinadas, ambiente e capacidades;
- c) Intermediate Command and Staff Course (Maritime Reserve) (ICSC - MR) (Marinha): envolve capacitação em três áreas básicas a fim de promover o oficial a tenente comandante ou equivalente: contexto estratégico, contexto marítimo e o contexto conjunto, incluindo operações conjuntas e combinadas;
- d) Advanced Amphibious Warfare Course (AAWC) (Marinha): curso oferecido apenas ao limitado número de designados pelo Comando da Marinha (*NCHQ – Navy Command Headquarters*) englobando vários temas, dentre os quais se destacam a história e o desenvolvimento das operações anfíbias, o papel da Marinha do Reino Unido no presente contexto e os desenvolvimentos atuais e futuros nas questões navais e anfíbias;
- e) Intermediate Command and Staff Course (Land) (ICSC - L) (Exército): envolve capacitação em termos de comando, liderança, gestão e habilidades de comunicação, contando também com desenvolvimentos em efeitos globais na defesa, gestão superior em defesa e no Exército, equipamento e capacidade, e, por fim, composição de forças e assistência militar para estabilização no âmbito da guerra terrestre;
- f) Intermediate Command and Staff Course (Land Reserve) (ICSC - LR) (Exército): curso voltado para o atendimento de objetivos de treinamentos específicos, dentre os quais destacam-se: habilidades voltadas para

---

<sup>109</sup> Informações dos cursos extraídas do sítio do JSCSC – <https://www.da.mod.uk/> Acesso em 10/12/2016. \* Sem informações quanto à duração do curso e sua categoria.

peçoal, análise de comando e liderança, contexto estratégico da política de defesa, implementação de elementos de força pelo Exército, Doutrina terrestre e condução de operações.

O quadro a seguir mostra o desenvolvimento das capacidades e a base curricular oferecida de maneira comparativa, de forma a explicitar as transições em termos de capacidades desenvolvidas para o ACSC e, posteriormente, para o HCSC.

**Quadro 9 - Principais Cursos do JSCSC - Forças Singulares e Conjuntas**  
(continua)

<i>Curso</i>	<i>Categoria</i>	<i>Breve composição curricular</i>	<i>Duração</i>
Intermediate Level Professional Military Development (Air) - (ILPMD(A)) (Força Aérea)	Sem informações	Educação e treinamento visando a ampliação das capacidades de gestão, pessoal e apoio operacional.	Sem informações
Intermediate Command and Staff Course (Maritime) (ICSC - M) (Marinha)	Treinamento de Comando e Pessoal; Cursos de Defesa e Segurança	Curso modular desenvolvido em tópicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidades de pessoal e comunicação (precisão, brevidade e clareza);</li> <li>• Estudos Estratégicos (Ambiente Internacional e a Gestão de Defesa do Reino Unido);</li> <li>• Estudos Marítimos (Estratégia, Capacidades do Ambiente e a Marinha);</li> <li>• Estudos Conjuntos (Capacidades, Ambiente e Operações Conjuntas e Combinadas).</li> </ul>	8 semanas (curso residencial)
Intermediate Command and Staff Course (Maritime Reserve) (ICSC - MR) (Marinha)	Treinamento de Comando e Pessoal	Três áreas base: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contexto estratégico (ambiente internacional e Gestão de Defesa);</li> <li>• Contexto marítimo (ambiente estratégico e Marinha);</li> <li>• Contexto conjunto (capacidades, ambiente e operações conjuntas e combinadas).</li> </ul>	12 dias (2 semanas instrucionais incluindo um fim de semana)
Advanced Amphibious Warfare Course (AAWC) (Marinha)	Treinamento de Comando e Pessoal; Liderança e Gestão	Curso estruturado na escrita de vários artigos relativos às seguintes temáticas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• História e desenvolvimento das operações anfíbias;</li> <li>• Papel da Marinha no contexto da política de defesa britânica, da estratégia marítima, da OTAN e das operações “out-of-area”;</li> </ul>	4 semanas

(continuação)

<i>Curso</i>	<i>Categoria</i>	<i>Breve composição curricular</i>	<i>Duração</i>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento atuais e futuros nas operações e práticas anfíbias e navais;</li> <li>• Operações Anfíbias e práticas;</li> <li>• Planos e táticas marítimas.</li> </ul>	
Intermediate Command and Staff Course (Land) (ICSC - L) (Exército)	Treinamento de Comando e Pessoal; Cursos de Defesa e Segurança	<p>Curso modular, com o seguinte conteúdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidades voltadas para Pessoal e Comunicação;</li> <li>• Liderança voltada para Comando e Gestão;</li> <li>• Impactos Globais na Defesa;</li> <li>• Gestão Superior em Defesa e o Exército;</li> <li>• Equipamento e Capacidade;</li> <li>• Guerra terrestre – compreendendo o planejamento no nível de formação (níveis de brigada e divisão no contexto de coalizão) e assistência militar para estabilização e desenvolvimento.</li> </ul>	30 semanas (acrescidas de licença)
Intermediate Command and Staff Course (Land Reserve) (ICSC - LR) (Exército)	Treinamento de Comando e Pessoal	<p>Curso moldado a partir de objetivos de treinamento, entre os quais destacam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidades voltadas para pessoal;</li> <li>• Análise de comando e liderança;</li> <li>• Contexto estratégico da política de defesa;</li> <li>• Implementação de elementos de força pelo Exército;</li> <li>• Doutrina terrestre;</li> <li>• Condução de operações</li> </ul>	2 dias (semana pré-curso) 15 dias (curso)
Advanced Command and Staff Course (ACSC) (Força Aérea / Marinha/ Exército)	Treinamento de Comando e Pessoal; Liderança e Gestão; Cursos de Defesa e Segurança – Nível: Prático / Administrativo	<p>Curso com fase núcleo, mais fase modular desenvolvida em três áreas (ENDs, WAYs e MEANs):</p> <p>Fase núcleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comando, Liderança e Gestão;</li> <li>• Capacidades Marítimas/Terrestres/Aéreas/Conjuntas;</li> <li>• Estudos de Segurança Internacional (ISS);</li> <li>• Estratégia e Política;</li> <li>• Política de Defesa para Capacidade (DP2C);</li> <li>• Planejamento em nível operacional (OLP);</li> <li>• Exercício Europeu Conjunto Combinado (CJEX).</li> </ul>	46 semanas

(conclusão)

Curso	Categoria	Breve composição curricular	Duração
		Fase Modular: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia e Formulação de Política de Alto Nível (ENDs);</li> <li>• Campanha e Operações (WAYS);</li> <li>• Política, Capacidade e Recursos (MEANs);</li> <li>• Exercício Cormorant Finale (<i>Staff Ride</i> - 3 dias na Normandia – Operação Overlord);</li> <li>• Realidades do Conflito (ROC) – discussões e palestras.</li> </ul>	
Advanced Command and Staff Course (Reserve) (ACSC - R) (Força Aérea / Marinha/ Exército)	Treinamento de Comando e Pessoal; Liderança e Gestão; Cursos de Defesa e Segurança	Elementos do Curso: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia e Política;</li> <li>• Operações Conjuntas;</li> <li>• Operações Marítimas;</li> <li>• Logística Operacional;</li> <li>• Estimativa Operacional;</li> <li>• Conflitos, Ética e Direito;</li> <li>• Comando e Gestão.</li> </ul>	12 dias não consecutivos
High Command and Staff Course (HCSC) (Força Aérea / Marinha/ Exército)	Treinamento de Comando e Pessoal; Liderança e Gestão – Nível: Especialista	Curso estruturado em cinco principais fases: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparação, indução e liderança (pré-curso, leituras e prática de habilidades de raciocínio, indução e liderança);</li> <li>• Contexto e estratégia (compreensão do contexto estratégico e de segurança);</li> <li>• Arte operacional e campanha (teoria e prática da arte operacional, arte e ciência da campanha e a realidade das operações conjuntas, combinadas e integradas);</li> <li>• Exercício de AÇÃO COLETIVA (exercício próximo da realidade, incorporando planejamento e execução de campanha no âmbito da OTAN);</li> <li>• Em campo (<i>Staff Ride</i> – concatenação de todos os elementos do curso e questões emergentes, assim como elementos que perduram no conflito e no alto comando; fase realizada em campos de batalha da França e da Bélgica).</li> </ul>	17 semanas

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em informações obtidas no sítio [www.jscsc.da.mod.uk](http://www.jscsc.da.mod.uk). Acesso em 15/12/2016; e com base na Defence Academy of the United Kingdom (2015).

Observando o quadro apresentado, é possível estabelecer alguns pontos quanto à estrutura dos cursos em termos de conteúdo, duração e objetivos, como:

- a) diferenças de composição curricular entre pessoal da ativa e da reserva, apesar das discussões oferecidas terem a mesma matriz, demarcando a prioridade de formação e aplicação de conhecimentos em campo pelo pessoal da ativa;
- b) discussões acerca das operações conjuntas e do contexto de suas aplicações, mais presentes no curso da Marinha do que nos oferecidos pelas outras forças – em comparação com os cursos de matriz singular;
- c) exposição ao contexto e às operações conjuntas como algo gradual no âmbito do ACSC e já pressuposto no âmbito do HCSC, abrindo margem para o já discutido (e ilustrado) aumento de exposição à *jointery*.

Em termos de ementa específica, os conteúdos contemplados pelo ACSC – e explicitados em maior detalhe no Apêndice 2 – passaram por diversas reformulações a fim de atender, de forma equilibrada, as demandas acadêmicas, propostas tanto pela estrutura do JSCSC quanto pela formulação do curso, e as demandas militares, a fim de formar profissionais capacitados para atuarem em campo, bem como para realizarem pesquisas em conjunto com civis atendendo às demandas do MoD, a partir de uma estrutura curricular que concatena conhecimentos de ordem prática e acadêmica. Além de visitas a instituições, agências e, ao final do curso, há também um exercício em forma de *Staff Ride*<sup>110</sup>, com o objetivo de fixar os conhecimentos e habilidades construídos ao longo do curso.

Entre as mudanças que operaram e estão em andamento quanto à estruturação do ACSC, o aprofundamento da experiência de exposição ao ambiente conjunto, seu contexto e desdobramentos, consiste em um conjunto de questões que em termos instrucionais são aparentemente bem-vindas. Segundo Balhetchet e Powell, o componente educacional conjunto materializado pelo ACSC é uma parte chave para a construção da *jointery*, *paripassu* à imposição dos desafios já

---

<sup>110</sup> O Exercício final presente na programação do ACSC – *Exercise Cormorant Finale* –, além de ser um dos destaques e diferenciais do curso, apresenta diferenças de um *tour* em campos de batalhas, uma vez que é exigido dos discentes estudo e reflexão prévia acerca dos eventos ocorridos (no caso, no âmbito da Operação OVERLORD) para fins de discussão e aplicação de habilidades trabalhadas e desenvolvidas ao longo do curso (DEFENCE ACADEMY OF THE UNITED KINGDOM, 2015).



mencionados quanto às tensões entre formação militar e formação acadêmica. Entretanto, Powell ilustra que, do ponto de vista instrucional, a maior oferta da experiência conjunta e uma compreensão nesse ponto de vista pelos civis e oficiais de forma anterior em suas carreiras pode de trazer benefícios e progressos no espectro da educação conjunta<sup>111</sup>.

Resguardadas as devidas proporções e peculiaridades, tanto a ACSC quanto o HCSC contam com uma estrutura acadêmica muito similar a dos cursos acadêmicos oferecidos em universidades civis, dada a forma de avaliação e o credenciamento –, incluindo produção monográfica e de artigos apresentando estudos de caso. Quanto a isso, é possível observar tendências apontadas por Libel (2016) no âmbito de espectros ideais de configurações da educação militar, conforme mostra o quadro a seguir.

**Quadro 10 - Tipos ideais de espectros de configurações da educação militar**

	Objetivo	Governança	Composição e seleção dos docentes	Composição e seleção dos discentes	Currículo	Infraestrutura
Instituição militar tradicional	Treinamento profissional-prático	Militar-profissional	Militar	Majoritariamente de estudantes militares nacionais	Foco militar estrito	Militar, estrutura de treinamento
Universidade de Defesa Nacional	Educação acadêmica-profissional	Civil-militar, acadêmica-profissional	Militar-civil, profissional-acadêmica	Maioria de estudantes militares nacionais com alguma presença civil e de oficiais internacionais	Relação com a segurança com foco acadêmico amplo	Universidade com pesquisa civil

Fonte: Esquema originalmente presente em Libel (2016, cap. 2, não paginado, tradução nossa).

Tanto a estruturação do curso quanto a da governança do JSCSC discutida anteriormente estão intrinsecamente ligadas às reformas requeridas pela DTR e às soluções acadêmicas adotadas pelo pessoal do Departamento de Estudos de Guerra (WSD – *War Studies Department*) do King’s College, inicialmente, o principal fornecedor de docentes civis para os cursos, conforme apresentado (LIBEL, 2010). Apesar das aceções do autor, convém incluir que, em 1997, o departamento que ficou encarregado de oferecer os docentes foi o Departamento de Estudos de Defesa

<sup>111</sup> BALHETCHET, A. “Experiências sobre *Jointery*, visões e expectativas”. Entrevista concedida e documentada nos arquivos pessoais da autora. Shrivenham, JSCSC, 10/02/2016; e POWELL, D.L. “Breves discussões sobre o fenômeno da *Jointery*” [fev.2016]. Entrevista concedida e documentada nos arquivos pessoais da autora. Shrivenham – UK, JSCSC, 08/02/2016.

(DSD – *Defence Studies Department*), enquanto o WSD, sediado em Londres, seguiu com atividades mais inerentes ao King's College<sup>112</sup>:

O Departamento de Estudos de Defesa (DSD) foi criado em 1997 como parte integrante do *Joint Services and Command Staff College (JSCSC)*, a fim de suprir uma demanda de formação para as três componentes das Forças Armadas do Reino Unido em padrão mundial. Atualmente, o Departamento abrange mais de 50 acadêmicos com ampla perícia acerca dos estudos de defesa e segurança, proporcionando educação e treinamento no JSCSC e no *Royal College of Defence Studies (RCDS)* (PESSOA, 2014, p. 11).

Apesar de constar como Departamento do King's College, o DSD tem uma estrutura diferenciada em relação aos demais departamentos do instituto, constituindo, praticamente, uma estrutura à parte.

Retornando à questão da estrutura de governança dos JSCSC, sendo mais aberta, ela possui, em tese, o objetivo de acrescer quaisquer mudanças sugeridas pelo corpo docente/diretivo militar. Contudo, o autor questiona justamente a sustentabilidade da governança desta estrutura híbrida, que, com a maior ingerência civil, a ingerência militar em termos de capacidade diretiva pode ser ameaçada.

Questionamentos mais específicos que emergem a partir da proposta educacional e do modelo conjunto como um todo é justamente qual é o grau satisfatório de *jointery*; quão conjuntas as forças devem permanecer sem que aconteça uma perda de identidade e o respectivo comprometimento da eficiência? Sabendo dos desafios incluídos no horizonte da educação conjunta, quais seriam as prospecções para o futuro da profissão militar neste arranjo?

### **3.1.4 How Much Joint is Enough? Considerações sobre Jointery, Educação Conjunta e a Profissão Militar neste Contexto**

Rememorando as considerações de Angstrom e Widén (2015), a guerra no ambiente conjunto é sinônimo de futuro, especificamente em termos de promoção de sinergia entre as forças armadas, conforme ressaltado em um dos princípios enumerados por Rubel (2001). Aliada a essa questão e às questões orçamentárias e políticas previamente apresentadas e discutidas, a decisão britânica de instituir a

---

<sup>112</sup> Mais informações sobre o histórico institucional departamental encontram-se presentes no sítio do King's College London: <http://www.kcl.ac.uk/index.aspx>.

educação militar conjunta estendendo esse contexto tanto para o âmbito institucional físico (ao determinar a construção do JSCSC) quanto no âmbito institucional da congregação de diversas instâncias para a participação nesse processo, foi pedra de toque para a constituição do que se pode denominar *jointery* em sua expressão mais geral como um processo.

Considerando o processo de *jointery*, a questão acerca de qual o grau de profundidade que este processo deve conformar é, assim como o próprio, multifacetada, uma vez que ele possui diversos desdobramentos, sendo passível de análise a partir de diferentes perspectivas. De uma perspectiva militar, é possível mensurá-lo em termos de sinergia e interoperabilidade, ou mesmo de formação de oficiais, considerando um ponto ótimo de eficiência a ser atingido ou mantido. Esse ponto, denominado por Irish (2004) de “pico de sinergia”, significa que, em termos de eficiência operacional, ele pode ser um indicador relevante para se mensurar um grau ótimo para o processo de *jointery*, ao menos no âmbito operacional.

Tendo por definição que, operação conjunta, segundo a Doutrina dos Aliados no âmbito da OTAN, é aquela que “se esforça para sincronizar o emprego e a integração de capacidades fornecidas por terra, mar, ar, espaço, ciberespaço, operações especiais e outras forças funcionais” (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2011, p. 8, tradução nossa)<sup>113</sup>, é possível depreender que tal sincronia entre emprego e integração de capacidades corresponde a uma sinergia, e, mais além, reflete a prática da interoperabilidade, uma vez que, segundo a Doutrina supramencionada, esse conceito se refere à “habilidade de atuar junto de forma coerente, efetiva e eficiente para atingir o objetivo tático, operacional e estratégico dos Aliados” (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2011, p. 9, tradução nossa)<sup>114</sup>.

Nestes termos, Irish (2004, p. 2, tradução nossa):

---

<sup>113</sup> Tradução Nossa, 2017. Excerto original: “[. . .]A joint operation endeavours to synchronize the employment and integration of the capabilities provided by land, maritime, air, space, cyber space, special operations and other functional forces” (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2011, cap. 1 p. 8).

<sup>114</sup> Excerto original: “**Interoperability.** The ability to act together coherently, effectively and efficiently to achieve Allied tactical, operational and strategic objectives “(NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2011, seq. Lexicon p.9).

[...] a prática da *jointery*, que conduz a um grau de *jointness*<sup>115</sup>, é, portanto, um pré-requisito para a sinergia que se desenvolve a partir da criação de uma Força Tarefa Conjunta. A sinergia apenas será resultante quando os componentes forem peritos em seus próprios ambientes e compreenderem as capacidades dos outros componentes. Então a sinergia não é atingida automaticamente, ela é *desenvolvida* a partir de educação mútua e treinamento com base na perícia das forças singulares. Também procede que a *jointery* deve ser desenvolvida apenas até um grau no qual o impacto militar máximo pode ser promovido pela Força Conjunta<sup>116</sup>.

Nesse sentido, questões acerca de como atingir a sinergia e como detectar o pico de sinergia emergem a partir da dúvida suscitada de qual é o grau ótimo de *jointery*. Questionando esses pontos a partir da instituição da SDR, em 1998, Codner (1998) enumerou possíveis tendências do aprofundamento do processo de *jointery* preconizado pelas iniciativas apresentadas no documento mencionado, dentre as principais, destacam-se:

- a) extinção das funções de Oficiais Diretores Administrativos (*Principal Administrative Officers* – PAOs) das Forças Singulares, dada à reorganização do comando logístico e da retenção de orçamentos superiores pelo Estado-Maior de Logística Conjunta;
- b) todo o desenvolvimento conceitual e no âmbito de Doutrina fica a cargo do *Joint Defence Centre* (JDC);
- c) a progressão das responsabilidades assumidas pelo Estado Maior de Operações Conjuntas (*Chief of Joint Operations* – CJO), com a consequente elevação do posto para quatro estrelas e a atuação de

---

<sup>115</sup> Segundo a compreensão específica de Irish (2004), *jointery*, neste caso, seria a abordagem na qual versa a Doutrina de Operações Conjuntas da OTAN, enquanto *jointness* adquire uma feição mais subjetiva, consistindo no sentimento recíproco de confiança de que todos os envolvidos irão operar conjuntamente com sucesso. Entretanto, conforme elucidado por Griffin (2005), *jointery* é, além de um processo, um *estado de espírito*, de forma que o sentimento denominado como *jointness* pelo autor anterior também estaria englobado no processo. Logo, a distinção terminológica proposta por Irish (2004) não é muito assertiva ao considerar que *jointness* é um termo mais presente na literatura americana, apresentando o mesmo significado que o processo de *jointery* conforme autores como Rubel (2001), Vitale (1995), entre outros o fazem.

<sup>116</sup> Excerto original: “[...] The practice of *jointery*, leading to a degree of *jointness* is therefore a prerequisite for the synergy that develops from the creation of a Joint Task Force. Synergy will only result when components are expert in their own environments *and* understand other components’ capabilities. So synergy is not achieved automatically; it *develops* from mutual education and training founded on single-service expertise. It also follows that *jointery* should be developed only to the degree that maximum military effect can be delivered by the Joint Force”(IRISH, 2004, p. 2).

comandantes-chefes das forças singulares para designações de três estrelas;

d) dissolução dos Conselhos das Forças Singulares.

Acrescentando tons de alerta a estas previsões de aprofundamento da unificação e da dissolução de algumas instituições com base nas forças singulares feitas pelo autor, ele também enxergava criticamente a instituição do *Joint Defence Centre* como instituição incumbida de estabelecer conceitos e Doutrinas em base conjunta, por duas razões: a primeira, mais relacionada a um resguardo das identidades das forças singulares, é o fato de o autor ser partidário da criatividade derivada da tensão entre as forças singulares, estabelecendo uma relação de polifonia com as diferentes visões de autores clássicos que ele cita, como Corbett, Mahan, Clausewitz, Lidel Hart, Jomini, e etc (CODNER, 1999).

A segunda razão habita na analogia específica realizada pelo autor quanto ao processo de elaboração de Doutrina, que, em sua visão, deve ser de autoria dos militares por conta de sua perícia, apesar do apoio de outras esferas:

[...] A criação da Doutrina é a essência da área militar. Não é o trabalho de acadêmicos, cientistas ou oficiais civis. Entretanto a Doutrina deve ser informada a partir de estudo acadêmico (não apenas história), ciência, análise operacional e política. A esse respeito, é possível comparar um comandante militar a um cirurgião. Apenas um cirurgião pode escrever um livro ou um artigo sobre a melhor forma de conduzir uma operação específica. Entretanto, ele confia em muitas outras disciplinas de dentro e de fora da medicina – patologia, bioquímica, anestesia, engenharia e etc., e suas atividades devem ser conduzidas no âmbito dos constrangimentos de finança disponível, considerações éticas e de outras questões de política de saúde que não são da alçada de cirurgiões. E a saúde não é apenas uma questão de cirurgia [ . . . ]. Ao final do dia, a saúde também é uma questão de boa dieta, exercícios e condições de vida – e o bem estar de uma nação não é uma questão isolada de saúde da população (CODNER, 1999, p. 38, tradução nossa)<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Excerto original: The doctrine creation is the essence of military craft. It is not the work of academics, scientists or civilian officials. However doctrine must be informed by academic study (not only history), science, operational analysis and policy. In this respect one could compare a military commander to a surgeon. Only a surgeon can write a book or article on the best way to conduct a particular operation. However he relies on many other disciplines within and outside medicine—pathology, biochemistry, anaesthetics, engineering &c and his activities must be conducted within the constraints of available finance, of ethical considerations and of other issues of health policy that are not the province of surgeons. And health is not only a matter of surgery [...] And at the end of the day, health is a matter also of good diet, exercise and living conditions—and the wellbeing of a nation is not a matter of the health of the population alone (CODNER, 1999, p. 38).

A criação da Doutrina é um esforço conjunto multidisciplinar, mas Codner (1999) argumenta a favor da preponderância da perícia militar em seu *constructo*, mais no âmbito tático do que no operacional – sob o argumento de que ele já é conjunto por natureza e deveria ser de incumbência do *Joint Defence Centre*.

Combinando ambos os argumentos, apesar de determinado ceticismo, Codner (1999) se posiciona a favor de que é necessária *paixão* para conceber a jornada rumo à *jointery*, garantindo um processo mais enraizado em uma cultura e valores. Na esteira desta análise, Caddick (1999), já busca enumerar as limitações organizacionais do processo de *jointery* a partir das perspectivas fornecidas pelo mesmo contexto em que Codner estava inserido (final da década de 90, logo após a instituição da SDR), conforme ilustra o quadro a seguir.

**Quadro 11 - Limitações ao processo de *Jointery* e suas origens**

(continua)

<i>Limitações ao estabelecimento do processo de Jointery</i>	<i>Origem</i>
1 – Hostilidade e resistência à mudança por parte das Forças Armadas	Cultura organizacional com base nas forças singulares.
2- <i>Jointery</i> como <i>cortina de fumaça</i> para as forças singulares seguirem competindo por recursos e manterem suas rivalidades	Rivalidades entre as forças singulares e a escassez de recursos.
3- <i>Jointery</i> como um processo de mudança organizacional de base incremental	<i>Jointery</i> não deve ser um estágio a ser atingido, mas deve constituir todo um processo de mudanças a serem incorporadas em diversas instâncias.
4 – O processo de implementação de <i>Jointery</i> ter um caráter externo	Forças externas criando uma estrutura organizacional competitiva em prol de ajustes para a implementação da <i>jointery</i> , seja por motivos de redução de custos alegadas pelos documentos de defesa, ou pela busca de ganho de eficiência nas operações, como sugeriu o paradigma pós-Guerra do Golfo previamente discutido.
5 – A tendência de os representantes das forças singulares já presumirem a <i>jointery</i> como uma habilidade a ser adquirida e não uma especialidade	Compreensão dimensionada da <i>jointery</i> como cooperação entre as forças e não um processo mais abrangente e complexo.
6- As bases sobre as quais o processo de <i>jointery</i> foi concebido	Questões de natureza orçamentária e o discurso de ganho de eficiência apregoados pelo

<b>(conclusão)</b>	
<i>Limitações ao estabelecimento do processo de Jointery</i>	<i>Origem</i>
	governo por meio dos documentos de Defesa, como a SDR.
7 – O requisito paradoxal pela maestria em base singular para o ganho de eficiência na base conjunta	O processo de <i>jointery</i> deve transcender a reunião das capacidades advindas das diferentes forças, mas corresponder a um meio racional de mesclar as capacidades produzindo o impacto almejado, seja em termos de operações, ou em termos militares mais abrangentes.

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em Caddick (1999).

A partir dos argumentos apresentados e das percepções de Caddick (1999) no quadro anterior, é possível depreender que o receio de que o processo de *jointery* consista em uma cortina de fumaça escamoteando os reais interesses. Da mesma forma, a manutenção das rivalidades entre as forças singulares é uma percepção compartilhada por Caddick (1999), em um âmbito mais ligado ao aspecto organizacional, e por Hartley (2002), que é mais ligado aos aspectos econômicos, o que leva o último a uma percepção de que a manutenção da tensão criativa promovida pelas forças singulares se torne tanto um mecanismo de inovação – conforme apregoado também por Codner (1999) –, quanto uma salvaguarda do controle civil acerca da agenda política no âmbito orçamentário da Defesa, uma vez que a estrutura conjunta pode levar a um conluio militar para adquirir mais força nos pleitos, enfraquecendo o posicionamento civil.

Ademais, outra questão que pode ser inferida é a da configuração de duas visões quanto aos fatores geradores do processo de *jointery*, questão que foi ligeiramente antecipada na seção anterior, à luz da discussão das diferentes abordagens de mudança organizacional e transformação militar. Caddick (1999), apresenta que o contexto anterior à Guerra Fria no Reino Unido era pouco profícuo para a expressão da *jointery* uma vez que os papéis exercidos pelas forças singulares estavam bem delimitados trazendo retornos satisfatórios. Pressões advindas do contexto internacional pós-Guerra Fria, especialmente a partir do já apresentado *efeito CNN* durante a Guerra do Golfo e do expandir das discussões sobre a RAM, eclodiram nas revisões na política de segurança e defesa britânicas conduzindo as forças

armadas para a especialização em missões expedicionárias. Estas, com os constrangimentos orçamentários impingidos à área da defesa, adquiriram um caráter conjunto de forma gradual, acrescidas das estruturas institucionais conjuntas previamente discutidas (CADDICK, 1999). Dessa forma, o processo de *jointery* se configura para o autor como o resultado das pressões de ordem externa, constrangendo a estrutura vigente para que o processo a permeie e vença o paroquialismo e a rivalidade entre as forças singulares, saindo como componente predominante.

Por outro lado, Fautua (2000), explicita os paradoxos da cultura concebida pela *jointery*, e descreve o processo como sendo possível, somente por meio do voluntarismo das forças armadas em originar uma cultura sob a bandeira conjunta, questão que pode ser utilizada como uma estrutura de subterfúgio de interesses diferentes da eficiência operativa. Porém, a manutenção das rivalidades, conforme apresentado anteriormente nas acepções tanto de Caddick (1999) quanto de Hartley (2002), difere de Fautua (2000), que não discorda do argumento da eficiência operativa no âmbito da *jointery*, mas pontua que o paroquialismo das forças singulares pode emudecer o processo na ausência de uma cultura conjunta. Dessa forma, Fautua (2000) argumenta que o fator gerador para a mudança organizacional sustentar o processo de *jointery* se dá a partir de questões internas das forças.

O contexto no qual os autores apresentaram seus argumentos é de pouco afastamento em relação à instituição da SDR, de forma que, permeados pela incerteza quanto à eficácia das iniciativas, suas conclusões e previsões se deram à luz de poucos elementos a despeito da consistência de seus próprios argumentos. Dentre as críticas e questionamentos que ecoaram *a posteriori*, é possível adiantar a relação circular entre a SDR como promotora da *jointery* e vice-versa, o aprofundamento do processo no âmbito institucional apesar de determinados elementos não serem dados exatamente na mesma cadência preconizada por Codner (1998; 1999), e o Reino Unido seguir sem a definição precisa de que ponto é o suficiente em termos de aprofundamento do processo de *jointery* (TAYLOR, 2009), seja por conta dos diversos desdobramentos derivados da complexidade que este adquiriu, ou por conta da progressão e das revisões que ainda se fazem necessárias para seu andamento.

Desde 1999, Caddick (1999) já havia pontuado que, enquanto a SDR representou, por meio de suas iniciativas, o processo de *jointery*, demarcando seu



“início” em termos institucionais, ela paradoxalmente também se tornou um imperativo para que o processo ocorresse, uma vez que suas iniciativas também tinham imbuído em si os aprimoramentos de capacidade necessários para que a eficiência preconizada pelas iniciativas conjuntas tivesse vazão, gerando assim uma dinâmica de retroalimentação capaz de suscitar mais uma vez o questionamento acerca da verdadeira efetividade do processo de *jointery*.

Na esteira do aprofundamento do processo, algumas das previsões de Codner (1999), incluindo a atribuição da elaboração de Doutrinas pelo JDC e adjacências a esta incumbência foram concretizadas, mas adquirindo feições mais complexas no âmbito da jornada da integração.

O *Joint Defence Centre* corresponde atualmente às estruturas do Centro de Desenvolvimento de Conceitos e Doutrina do MoD (*DCDC – Development of Concepts and Doctrine Centre*), um *think tank* com base em Shrivenham, que conta com civis, militares e nacionais aliados destacados em equipes de áreas de atuação, que são: Futuros (voltada para análise de políticas e estratégias); Conceitos (elaboração de análises de conceitos em prol do desenvolvimento das forças); Doutrina (análise e aplicação da Doutrina da OTAN e compatibilização com a Doutrina nacional); Estratégia (criação de política de defesa e estratégia em conjunto com fóruns e publicações); Direito (contando com advogados provenientes das três forças, especialistas em Direito Internacional) e Análises e Pesquisa (provendo evidência empírica e análise científica)<sup>118</sup>. Resultado da SDR no âmbito da iniciativa de Desenvolvimento Conjunto das Forças (*JFD – Joint Forces Development*), o DCDC materializou as incumbências discutidas por Codner (1999), e foi além, agregando, em 2013, o Centro Sueco de Conceitos e Doutrina (*Swedish Concepts and Doctrine Centre*) em suas dependências, o que contribuiu para o serviço de informação ao Comando das Forças Armadas Suecas (UNITED KINGDOM, 2016). Logo, é possível observar um aprofundamento do processo de *jointery* conforme apregoado pelo autor, mas não na mesma tônica, tendo em vista que a cooperação se estendeu também para a Suécia.

---

<sup>118</sup> Maiores informações no sítio <https://www.gov.uk/government/groups/development-concepts-and-doctrine-centre>. Acesso em 07/01/2017.

No entanto, segundo Taylor (2009), apesar deste avanço preconizado pela SDR, e de outras mudanças de natureza organizacional, como a substituição do órgão de Sistemas no MoD pela estrutura de patrocínio às capacidades do *Capability Sponsor* (CS), órgão responsável pelo fornecimentos de Linhas de Desenvolvimento em Defesa (*Defence Lines of Development – DLoD*), ainda existe um certo estancamento, pois o órgão funciona a partir da persuasão dos detentores de orçamento de nível superior, uma vez que ele não é um financiador. Dessa forma, o CS é limitado em suas atividades por outro órgão, o de Equipamento de Defesa e Apoio (DE&S – *Defence Equipment and Support*), de forma que as incumbências de gestão financeira dos gastos com equipamento realizada por ele, limita a extensão das atividades do CS no âmbito financeiro, o que conseqüentemente coloca freios na centralização preconizada pelo processo de *jointery* em conjunto com outro ponto apontado por Taylor (2009): a manutenção das percepções dos comandantes das forças, moldadas pelos interesses com base nas forças singulares a despeito de sua participação nos Conselhos de Defesa no âmbito do ministério.

Além de esse último ponto ser, segundo Taylor (2009), uma mostra do estancamento do processo de *jointery*, ele também é um exemplo de que o processo se aprofundou por uma vereda na qual sua eficiência se revelou questionável. Uma solução apontada pelo autor seria uma aceitação da estrutura singular desse desdobramento, caminho que aparentemente foi adotado pelo MoD:

Em vez de pressionar em vão os comandantes das forças a pensarem em termos de defesa, uma possibilidade seria aceitar sua orientação. O papel central deles seria reconhecido como “fornecedores” de elementos de força em taxas específicas de prontidão, mas, para usar a linguagem do Ministério, eles não teriam um poder “de decisão” a respeito de quando e como essas forças seriam usadas. Eles não fariam parte do Conselho de Defesa ou da Diretoria. Em termos de conselho para os ministros, o chefe do pessoal da defesa manteria seu papel predominante atual nas questões operacionais pelo chefe de operações conjuntas e em questões gerenciais e do âmbito de negócios pelo vice comandante do pessoal de defesa. Os comandantes das forças poderiam, e, presumidamente, iriam alimentar visões para o vice comandante, o comandante de operações conjuntas (CJO) ou para o próprio Estado-Maior, dependendo da questão envolvida, por meio do Comitê de chefes de Estado-Maior. Possivelmente, o próprio Ministério tomou essa direção dando mais proeminência para o Grupo dos Quatro (CDS, VCDS, o

secretário permanente e o segundo secretário permanente) (TAYLOR, 2009, p. 7–8, tradução nossa)<sup>119</sup>.

Nesse sentido, segundo o autor, o processo de *jointery* precisa estar aberto a revisões, visto que, apesar das reduções de órgãos com atividades redundantes a partir das centralizações, tal tendência nem sempre se mostra assertiva, demandando análises quanto a quais órgãos podem se aprofundar no processo e quais não podem adotar a centralização como estratégia operativa.

Considerando tais acepções, é possível inferir que a atividade de pesquisa e as peculiaridades propiciadas pelo ambiente educacional conjunto podem prover instrumentos para que tal análise seja realizada, de forma a prosseguir com o processo de *jointery* revisando-o e aprimorando-o. Como a sombra da experiência canadense é algo presente no corolário das iniciativas de aprofundamento da *jointery*, à luz das discussões iniciais desta seção, é possível deduzir que as alterações no escopo educacional quanto as composições do currículo, retorno provido pelo corpo discente e as revisões concatenadas pelo corpo docente da Defence Academy, tanto civil quanto militar, foram um esforço premente para que o processo de *jointery* seguisse seu curso, seja por meio de novas veredas, ou por alguns retrocessos nos passos dados rumo à integração.

A inclusão de cursos em base singular no âmbito intermediário antes do ACSC, tornando-o um instrumento de fomento à *jointery* e ao ambiente conjunto e suas transições durante todo seu período, constituiu em um passo que Utting (2009) delimitou como transformação de “*joinery* em *jointery*”<sup>120</sup>. Ele incorporou a educação em nível de mestrado e a estruturação de um curso novo a partir de 2006. Tais

---

<sup>119</sup> Excerto original: “[...] Rather than seek vainly to press the service chiefs to think in defence terms, one possibility would be to accept their orientation. Their central role would be recognised as ‘providers’ of force elements at specified rates of readiness but, to use the language of the Ministry, they would not have a ‘decider’ role with regard to when and how those forces might be used. They would not form part of the Defence Council or the Defence Board. In terms of advice to ministers, the chief of defence staff would maintain his current predominant role supported on operational matters by the chief of joint operations and on managerial/business space questions by the vice chief of the defence staff. The service chiefs could and presumably would feed their views to the vice chief, CJO or CDS himself, depending on the issue at hand, through the Chiefs of Staff Committee. Arguably, the Ministry itself has moved in this sort of direction by giving more prominence to the Group of Four (CDS, VCDS, the permanent secretary and the second permanent secretary) (TAYLOR, 2009, p.7-8).

<sup>120</sup> A autora se refere à passagem de uma mera junção entre as três academias militares das forças para uma integração real em termos de vivência, ambiente compartilhado e construção de conhecimento.

alterações refletem o espírito de transformação na educação profissional militar que, lado a lado com as mudanças do contexto internacional e do contexto doméstico britânico, passou a ecoar no período posterior à Guerra Fria, gerando instabilidades e incertezas. Nem sempre a complementaridade entre educação militar e treinamento constituiu um componente aceito tacitamente na história das forças armadas (SYMÉ-TAYLOR, 2010). Contudo, diante das incertezas e instabilidades, a educação militar no âmbito profissional abraçou o desafio de responder a tais questões a partir do desenvolvimento do pensamento crítico, da implementação e da tomada de decisões e do desenvolvimento de habilidades de resolução de problemas, compondo um conjunto de atributos a serem trabalhados na forma de um currículo delineado:

[...] A educação profissional militar (PME) busca desenvolver competências de pensamento crítico reflexivas e a habilidade de lidar com incertezas, de aplicar essas competências para resolver problemas, para tomar e implementar decisões no contexto profissional militar em específico. Para superar esses desafios, os oficiais precisam de um conjunto específico de competências intelectuais e é a PME que os desenvolve para serem “flexíveis, curiosos, capazes de análises rigorosas e de pensamento objetivo na formulação de políticas e sua implementação; possuir agilidade e robustez para tomar decisões difíceis contra o relógio, dentro e fora do campo de batalha; serem capazes de lidar com a incerteza, a ambiguidade e a complexidade e abraçarem a mudança”. Isso não é dizer que o requisito para especialista específico e o treinamento pré-emprego e a educação desapareceram, mas é possível argumentar que todos os oficiais precisam dessas competências gerais de pensamento. Ainda que evitando respostas prescritivas, as academias militares deveriam “ensinar culinária” em vez de “entregar receitas” (UTTING, 2009, p. 314–315, tradução nossa)<sup>121</sup>.

Holder e Murray (1998) também sinalizavam para a centralidade do papel da educação profissional militar, traçando um paralelo entre o desempenho no campo de batalha e a seriedade com a qual a formação dos oficiais era levada pelas instituições militares, sugerindo que a efetividade e a inovação militar possuem suas bases neste paralelo. A busca para atingir esses moldes, materializada nas revisões de currículo

---

<sup>121</sup> Excerto original: “[...] PME then aims to develop reflective critical thinking skills and the ability to deal with uncertainties, of applying these skills to solving problems to make and implement decisions in the specific military professional context. To meet these challenges officers need a particular intellectual skill set and PME that develops them to be ‘flexible, enquiring; capable of rigorous analysis, and of objective thinking in the formulation of policy and its implementation; that have the agility and robustness to take tough decisions, against the clock, on and off the battlefield; and that are able to cope with uncertainty, ambiguity and complexity; and to embrace change’. This is not to say that the requirement for specific specialist and pre-employment training and education has disappeared, but it is argued that all officers need these general thinking skills. While avoiding prescriptive answers, staff colleges should ‘teach cookery’ rather than ‘hand out recipes’” (UTTING, 2009, p. 314-315).

e de estrutura de formação, não poderia ser exemplo mais significativo com relação ao grau de importância dado ao componente educacional.

Da mesma forma que o próprio processo de *jointery* como um todo, a educação militar conjunta no âmbito do modelo britânico consiste em um processo incremental, revisionista e em desenvolvimento. As remodelações feitas no ACSC buscaram seguir esse padrão para atender ao que Utting (2009) delimitou como necessidade de atualização, relevância profissional e o elo entre a aplicação da educação no sucesso operacional e estratégico, tendo em mente a possibilidade de falha e de desenvolvimento, assim como quaisquer cursos oriundos do contexto da educação profissional.

A preocupação com a superação dos desafios mencionados anteriormente à luz das considerações dos docentes e militares do JSCSC, especialmente o desafio de equilibrar o entendimento entre as culturas diferentes (civil e militar) tanto no âmbito discente (seja em campo, ou na sala de aula) quanto no nível docente se faz evidente, uma vez que situações em que dois docentes (um civil e outro militar) lecionam e compartilham o mesmo espaço não são raras. Tal situação sinaliza o processo de desenvolvimento independentemente dos resultados ou das providências a serem tomadas após revisões e reavaliações dos rumos tomados. Na acepção de Utting (2009), o desenvolvimento das organizações depende de sua capacidade de aprendizado, o que, no caso das remodelações curriculares do JSCSC, pode ser interpretados tanto neste espectro quanto no espectro dos *circuitos de retorno* - um ponto a ser discutido posteriormente com o apoio da construção teórica e evidências empíricas.

Os desafios específicos na educação conjunta nos termos propostos pelo JSCSC perpassam pela harmonização de interesses e culturas, dada à composição docente e discente de civis e militares, como também pelas revisões em termos de eficiência alcançados no período posterior à formação das turmas, atendendo aos objetivos traçados por meio das políticas e estratégias adotadas. E, em termos mais específicos, na tentativa de inculcar a mentalidade e os processos acadêmicos na capacitação militar, buscando encontrar um equilíbrio entre treinamento e educação. Para além desses desafios de espectro geral no âmbito conjunto, a faceta multinacional vem a acrescentar outras dificuldades.

Apesar de analisar especificamente a academia de defesa instalada na região Báltica, Corum (2012) ilustra princípios básicos para instituições multinacionais, como a importância do ensino do inglês, a presença de uma Doutrina comum (como a da OTAN) como base para o funcionamento da instituição, mesmo sem a presença de uma nação dominante, o cuidado com a seleção dos docentes e a tendência ao aumento das operações combinadas, multinacionais, em essência. Tais princípios são adotados pela Defence Academy, apesar de a composição de seus alunos advindos de outros países corresponder a cerca de 30%. O centro de aprendizado de idiomas, a preferência pela Doutrina da OTAN e a busca pelo corpo docente especializado, também revelam a presença dos princípios ilustrados.

Logo, os desafios específicos da estrutura adotada no JSCSC habitam mais no âmbito de equilíbrio entre objetivos, expectativas e materialização e, conforme apontado anteriormente por Libel (2010; 2016), o futuro da estrutura híbrida de governança da instituição.

Muito embora o *pico de sinergia* do processo de *jointery*, preconizado por Irish (2004), ainda seja uma incógnita em termos de delimitação geral, anuviando juízos acerca da eficiência do processo como meio para se atingir maior eficiência operativa, seja em termos institucionais, ou em termos de operações militares, é possível inferir que existe um caráter evolutivo e, conseqüentemente, pontos em que esse “grau ótimo” esteja mais próximo ou tenha sido atingido.

Assumir a complexidade do processo de *jointery* é assumir sua natureza multifacetada, de forma que, analisando as partes que compõem tal arranjo de maneira menos homogênea, é possível depreender graus mais avançados e menos avançados em termos de sucesso na empreitada de instituir o modelo conjunto como um todo. Por exemplo: a instituição do PJHQ foi iniciativa-marco para a difusão do processo de *jointery*, cumprindo a função para o qual ele foi originado. A instituição da educação conjunta na égide da Defence Academy, pós-criação do JSCSC, e as reformas curriculares adotadas e propostas para o ACSC e os demais cursos de base singular, têm o mérito de serem a materialização da progressão do processo de *jointery* e, na visão de Libel (2010), podem ser considerados exemplos de sucesso, mesmo com o andar do desenvolvimento deles. Tal progressão não deve ser mensurada em termos sinônimos do aprofundamento do processo de integração, mas como esforços de revisão do processo, no âmbito das iniciativas na vanguarda das

mudanças organizacionais que são necessárias para que os objetivos almejados sejam atingidos.

Owens (1997), rememora que o conceito de *jointness*, aqui compreendido como sinônimo do conceito de *jointery*, foi estendido de forma indevida, o que gerou a confluência entre duas aplicações diametralmente distintas: integração (sinergia de capacidades) e unificação (mescla de capacidades, a fim de se possibilitar a emergência da capacidade dominante). A ausência de consenso cria a interpretação quase que em grau subjetivo do processo, fazendo com que autores como Irish (2004) compreendam a junção de ambas aplicações, enquanto outros definem o conceito segundo uma ou outra aplicação, deixando as fronteiras entre meio e objetivo desfocadas.

Owens (1997) avalia o conceito de *jointness* por meio de quatro observações:

- a) a mudança tecnológica como fator de obstáculo para a integração contínua das capacidades militares representadas pelas forças singulares, devido à ampliação dos espectros da guerra, ao mesmo tempo em que torna a integração uma necessidade;
- b) a separação das forças se dá em virtude do fato de que nenhuma delas consegue, isoladamente, abordar de forma efetiva o espectro completo das operações militares na totalidade dos meios, fazendo com que essa separação atenda aos conceitos estratégicos diferentes, segundo seus papéis e funções desempenhados;
- c) tendo em mente a observação anterior, mudanças mais radicais (leia-se iniciativas em prol de unificação das forças) merecem ser consideradas de maneira prudente e minuciosa em um âmbito de debate construtivo;
- d) [...] *Jointness* não é um fim, mas um meio. *Jointness*, *per se*, não é algo bom nem ruim. É bom na medida em que reforça a finalidade apropriada da efetividade militar. Essa é a referência com a qual sempre devemos mensurar as contribuições da *jointness* (OWENS, 1997, p. 52, tradução nossa)<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Excerto original: “[...] *Jointness* is not an end, but a means. *Jointness per se* is neither good nor bad. It is good to the extent that it enhances the proper end of military effectiveness. This is the benchmark against which we must always measure the contributions of *jointness*” (OWENS, 1997, p.52).

Nesse sentido, levando em consideração a quarta observação, enxergar *jointery* como um meio e um processo de natureza incremental e como uma obra em franco andamento é observá-la de maneira menos cabal e determinista, auferindo visões diferentes quanto ao seu sucesso e fracasso. A questão que se deve fazer, uma vez consideradas as diversas facetas que compõem o processo, é onde o grau de integração se aproximou mais do *pico de sinergia* e, conseqüentemente, da efetividade, e onde houve um estancamento ou retrocesso em relação aos objetivos de aumento de efetividade.

Considerando a visão fornecida pelos entrevistados, docentes e discentes da instituição, é possível confirmar os argumentos de Utting (2009) quanto ao sucesso do ACSC após as revisões preconizadas pela DTR e de Libel (2010, 2016) quanto ao sucesso do curso e da instituição do JSCSC, mantida a perspectiva de processo em uma estrutura de revisões, novos desafios, avanços e retrocessos.

### 3.2 JOINTERY COMO PROCESSO: ESTABELECENDO OS POSSÍVEIS MECANISMOS CAUSAIS E A ESTRUTURA DE FRACTAIS

Segundo discussões apresentadas anteriormente, a despeito das dissonâncias quanto ao conceito de *jointery* e seus desdobramentos, foi possível estabelecer que ele é um processo. Como processo, isso implica a existência de mecanismos causais que o sustentam e conduzem a um determinado resultado. Esses mecanismos derivam de manifestações passíveis de observação, levando-as até atividades que têm como resultado a extremidade final do processo.

Este capítulo compreende duas partes que serão desenvolvidas nesse sentido. Primeiro, a detecção dos possíveis mecanismos causais para a produção do processo de *jointery*, verificando como e se ele se sustenta, bem como a análise dos resultados finais do processo. Segundo, será avaliado se a estrutura de fractais é um modelo analítico alternativo e consistente para as abordagens de mudança organizacional e transformação militar discutidas no capítulo 2. Para tanto, os passos de desenvolvimento do presente capítulo, a serem estruturados mediante a abordagem metodológica do *process-tracing*, serão:

- a) enumeração das evidências;
- b) manifestações observáveis a partir das evidências;



- c) dedução de manifestações causais;
- d) teste das manifestações deduzidas; explicações concorrentes vs. explicações que apoiem as atividades e as manifestações causais apontadas;
- e) estabelecimento do processo e sua “rotina” para construção da teoria a partir das manifestações causais detectadas.

A partir destes passos de desenvolvimento, em conjunto com a construção da abordagem alternativa, o objetivo será demonstrar quais os parâmetros base para a consecução do processo de *jointery*, iluminando os pontos sob os quais tal processo pode ser construído e como essa construção pode ser apresentada na estrutura de fractais, fornecendo uma visão holística e, ao mesmo tempo, sistêmica.

### 3.2.1 Desvendando o Processo de Jointery – o passo-a-passo do desenvolvimento do process-tracing

A detecção dos parâmetros gerais de um processo, a partir de coleta de dados e evidências, observação de manifestações e inferência de manifestações de causa para compreender como se dão os resultados, é uma das principais funções pelas quais se aplica o método do *process-tracing*, independentemente de ele ter, como objetivo derivado, a criação de uma teoria ou não. Neste caso, o objetivo será formular um arranjo alternativo e consistente para que o processo de *jointery* possa ser compreendido como um todo, uma vez que, conforme discussão anterior na Parte I, relativa às diversas abordagens de mudança organizacional, o mais comum é a busca por um fio condutor único ou principal que gere a mudança em vez de enxergá-la em termos de processo ou termos sistêmicos. A proposta é visualizar de acordo com o último prisma.

Nesse sentido, a seguir, estruturam-se: 1) retomada das evidências apresentadas no capítulo anterior acerca da ocorrência do processo de *jointery*; 2) manifestações observáveis a partir delas, bem como questões derivadas para análise posterior em conjunto com os testes; 3) quadro de testes para análise entre as evidências e as explicações concorrentes, a fim de verificar se as manifestações observáveis realmente podem ocorrer; 4) inferência das manifestações de causa,

desvendando as variáveis que interligam o processo de *jointery* em termos de elementos iniciadores até o processo observável contemporaneamente, tornando possível sua delimitação em parâmetros gerais.

A principal contribuição desta delimitação, além do arranjo alternativo, é justamente a possibilidade da detecção de parâmetros gerais, oferecendo bases comparativas para que mais estudos sejam realizados a partir das inferências que serão reunidas nesta tese.

### 3.2.1.1 Evidências e Manifestações Observáveis

A partir das questões apresentadas e discutidas no capítulo anterior, é possível reunir as seguintes evidências que apoiam o processo de *jointery*:

- a) *jointery* como meio para que os resultados da descentralização e transição de políticas, no caso, o corte de custos e novas diretrizes para defesa e segurança, fossem estabelecidos: EBAO (*Effects Based Operations*), forças expedicionárias, orientação à excelência na condução de operações de paz, racionalizações de gastos diante de crises (evidência 1);
- b) a *Strategic Defence Review* (SDR) como meio de instituição do processo;
  - a unificação da formação de oficiais pelo JSCSC, a instituição do comando conjunto (PJHQ) e da Doutrina conjunta (evidência 2);
- c) instituições de regulamentando do *jointery* em diversas instâncias e/ou níveis – nível militar (tanto operacional quanto tático) e ministerial (por meio de secretarias e agências em um processo de recentralização de controle e descentralização de algumas atividades e fundos) (evidência 3);

Conforme apresentado anteriormente, a SDR conta com um arcabouço de políticas antecedentes que já visavam a racionalização de gastos e trazia em si o desafio de equilibrar tal racionamento com a gestão da área da Defesa e da Segurança, de modo que ela veio para “coroar” um processo que já tinha raízes institucionais desde outros tempos. No entanto, considerando o PJHQ como um marco no processo de *jointery*, é possível inferir que a SDR e as iniciativas realizadas em seu âmbito são evidências da ocorrência e de um determinado aprofundamento do processo. A regulamentação do processo de *jointery* mediante as veredas

institucionais e a própria transição de políticas e revisões que, mesmo com o corte de custos, não removeu o processo de órbita, são também evidências no sentido mencionado.

Tais evidências conduzem a manifestações que podem ser observadas e são passíveis de apreciação crítica, podendo explicar o processo ou refutá-lo a partir de explicações concorrentes. As manifestações que podem ser observadas a partir das evidências mencionadas são:

- a) *jointery* como processo proposto visando à maximização da eficiência e redução dos custos, também diminuindo a redundância no âmbito institucional e buscando a integração de capacidades tanto neste âmbito quanto no âmbito militar (operacional e tático) (manifestação observável 1);
- b) mudanças organizacionais empreendidas atingindo diferentes camadas e produzindo dinâmicas simultâneas e interligadas em termos de efeitos, além de terem ocorrido com base no aprendizado (manifestação observável 2).

São diversas as contestações apresentadas quanto à eficiência do processo de *jointery* tanto na questão de integração de capacidades, quanto na redução de custos conforme apregoava a SDR de 1998. Conforme apresentado anteriormente, existem basicamente dois eixos de argumentos que desafiam a ocorrência do processo de *jointery*:

- a) o argumento econômico expresso por Hartley (2002), em que o processo de *jointery* nada mais seria do que um mecanismo para ampliar o pleito dos militares nas agendas políticas em detrimento dos civis, ao passo que ela sequer seria uma proposta que reduziria custos e tampouco promoveria integração dada a manutenção das rivalidades entre as forças armadas;
- b) os diversos pontos apresentados por Caddick (1999), como debilidades do processo de *jointery*, no caso:
  - a hostilidade e a resistência à mudança por parte das Forças Armadas, questão também pontuada por Fautua (2000);
  - *cortina de fumaça* para escamotear a continuidade da rivalidade entre as Forças singulares, questão também pontuada por Hartley (2002) e por Taylor (2009);

- *jointery* ser um processo de mudança organizacional com base incremental;
- a implementação do processo ter caráter externo;
- o processo ser presumido como uma habilidade adquirida e não uma especialidade pelos representantes das forças singulares;
- bases de sustentação do processo; a relação circular entre a SDR de 1998 e o processo de *jointery*, na qual as iniciativas propostas pela revisão tinham tanto os requisitos para que o processo ocorresse, quanto a proposta do processo como resultante, de forma que não é possível saber se foi a instituição do processo que se revelou eficiente ou se essa dinâmica de retroalimentação mascarou resultados;
- o paradoxo do requisito de maestria em base singular para o ganho de eficiência na base conjunta apregoada pelo processo de *jointery*.

Tais argumentos como explicações concorrentes, estão ligados diretamente à ocorrência ou não do processo nos moldes apregoados, tanto em documentos oficiais quanto em diversas análises realizadas alçando *jointery* praticamente à condição de panaceia, tanto em termos operativos quanto em termos econômicos, especialmente no caso britânico. Enquanto às mudanças organizacionais empreendidas no âmbito do processo ocorreram com base em aprendizado e inseridas em uma dinâmica de camadas inter-relacionadas em termos de efeitos, elas são manifestações mais ligadas à perspectiva da abordagem proposta pela tese.

Nesse sentido, são necessários vários testes para a verificação das manifestações observáveis a partir de sua relação com as evidências recolhidas, de modo a selecionar quais manifestações observáveis contam com os atributos suficientes para expressarem a relação causal buscada, proporcionando os parâmetros para que seja possível depreender se *jointery* é um processo e se ele pode ser interpretado por meio da estrutura fractal.

### 3.2.1.2 Testes

Os testes a serem realizados a partir das evidências, manifestações observáveis e explicações concorrentes – conforme apresentado no capítulo 2 e

abordados por Beach e Pedersen (2013); Collier (2011); George e Bennett (2005); Puntun e Welle (2015) – são os seguintes:

- a) teste duplamente decisivo – no qual tanto a singularidade da evidência quanto sua certeza são altas;
- b) “arma fumegante” (*smoking gun test*) – no qual, apesar da singularidade da evidência ser baixa, a sua certeza é alta;
- c) “passagem pelo aro” (*hoop test*) – no qual, apesar da singularidade da evidência ser alta, sua certeza é baixa;
- d) “indícios” (*Straw-in-the-wind test*) – no qual, tanto a singularidade quanto a certeza da evidência, são baixas.

A identificação das evidências com base nestes testes é o que vai confirmar as hipóteses ou propostas levantadas, a fim de detectar as manifestações de causa. Um dos primeiros passos para estabelecer as inter-relações entre um ponto e outro do processo, apontados como indícios, as evidências não serão capazes de confirmar ou negar as hipóteses ou a possibilidade de observação das manifestações. No entanto, se apresentarem alta singularidade e certeza de ocorrência, poderão, por sua vez, confirmar a hipótese ou manifestação enfraquecendo explicações concorrentes para o fenômeno.

Portanto, a seguir será apresentado um resgate das evidências enumeradas e das explicações concorrentes para cada manifestação observável, elencada mediante a singularidade da evidência, certeza, e, conseqüentemente, teste passível de enquadramento.

### 3.2.2 Manifestação Observável 1

*Jointery* como processo proposto visando à maximização de eficiência e redução dos custos, também diminuindo a redundância no âmbito institucional e buscando a integração de capacidades tanto nesse âmbito quanto no âmbito militar (operacional e tático);

Evidências:

- a) a *Strategic Defence Review* (SDR) como meio de instituição do processo;

- b) a unificação da formação de oficiais pelo JSCSC, a instituição do comando conjunto (PJHQ) e da Doutrina conjunta;

*Jointery* como meio para que os resultados da descentralização e transição de políticas, no caso, o corte de custos e novas diretrizes para defesa e segurança, fossem estabelecidos: EBAO (*Effects Based Operations*), forças expedicionárias, orientação para a excelência na condução de operações de paz e racionalizações de gastos diante de crises.

Explicações Concorrentes:

- a) argumento econômico e político – *jointery* não proporciona redução de custos, mas sim uma base para ampliar pleitos feitos pelos militares na agenda política e econômica em detrimento da participação civil;
- b) a instituição do processo de *jointery* pela SDR como meio e objetivo ao invés de um caminho para resolução das questões econômicas e de eficiência;
- c) *jointery* ter, como requisito, a maestria nas bases singulares, colocando em xeque sua proposta de maximizar a eficiência operativa.

Questões derivadas:

- a) o processo de *jointery* promoveu redução de custos?;
- b) o processo de *jointery* promoveu maximização da eficiência operativa?

### 3.2.2.1 *Jointery* vs. Argumento Econômico e Político (Explicações Concorrentes #1 e #2)

Desde 1957, com a introdução das principais reformas no setor da Defesa no Reino Unido, é possível observar, apesar de algumas oscilações, uma tentativa consistente a redução de gastos com o setor da Defesa<sup>123</sup>, especialmente na Defesa militar, tendo em vista o cenário de austeridade instalado no Reino Unido tanto nos períodos imediatamente posteriores às Guerras Mundiais, quanto após a crise

---

<sup>123</sup> No contexto do orçamento britânico, os gastos com Defesa são divididos em diversos setores, sendo eles: Defesa Militar, Defesa Civil, Apoio Militar no Exterior, Ajuda Econômica no Exterior (reconstruções pós-conflitos majoritariamente) e Pesquisa e Desenvolvimento em Defesa e Sistemas de Informação (NEC – *Network Enabled Capability*). Logo, gastos com Defesa são o montante de gastos em todos estes setores, enquanto os gastos com Defesa Militar já se direcionam especificamente para os gastos com as forças armadas, seja em equipamentos, ou em pessoal.

econômica de 2008, que originou revisões orçamentárias e dinamização na alocação dos recursos. Essa dinâmica, previamente discutida em termos de iniciativas tomadas no capítulo anterior – e enumerada com maiores detalhes no Apêndice 1 –, pode ser observada com mais detalhes por meio das tabelas e gráficos nas páginas a seguir.

**Tabela 1 - Dados sobre Gastos do Reino Unido com Defesa e Percentual do PIB nos anos das Reformas Políticas (1957 - 1994)**

Gastos com Defesa no Reino Unido (em bilhões de libras £)										
Categoria de Gasto	Gasto total (1957)	Gasto total (1958)	Gasto total (1965)	Gasto total (1968)	Gasto total (1974)	Gasto total (1975)	Gasto total (1981)	Gasto total (1990)	Gasto total (1992)	Gasto total (1994)
Defesa	1,7	1,7	2,4	2,7	4,7	5,8	14,6	23,3	26	26
Defesa Militar	1,6	1,6	2,1	2,4	4,1	5,2	12,6	20,8	22,9	22,7
Defesa Civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apoio Militar no Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ajuda Econômica ao Exterior	0,1	0,1	0,3	0,3	0,7	0,7	1,9	2,5	3,1	3,3
P&D em Defesa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sistemas de informação (NEC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PIB (em bilhões de libras - £)	22,1	23,1	35,9	43,7	84,5	106,7	256,3	570,3	622,1	693
Percentual do PIB em Defesa	7,7%	7,4%	6,7%	6,2%	5,6%	5,4%	5,7%	4,1%	4,2%	3,8%
Percentual do PIB em Def. Militar	7,2%	6,9%	5,8%	5,5%	4,9%	4,9%	4,9%	3,6%	3,7%	3,3%
Percentual PIB Apoio no Ext.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Percentual PIB Ajuda Econômica Ext.	0,5%	0,4%	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,4%	0,5%	0,5%
Percentual do PIB em P&D	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Percentual do PIB em <i>NEC</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Tabela elaborada pela autora (2017) com base nos dados presentes no sítio <http://www.ukpublicspending.co.uk>. Acesso em 12/01/2017.

Obs.: NEC – Network Centric Capability



**Tabela 2 - Dados sobre Gastos do Reino Unido com Defesa e Percentual do PIB nos anos das Reformas Políticas (1998 – 2017)**

Gastos com Defesa no Reino Unido (em bilhões de libras £)

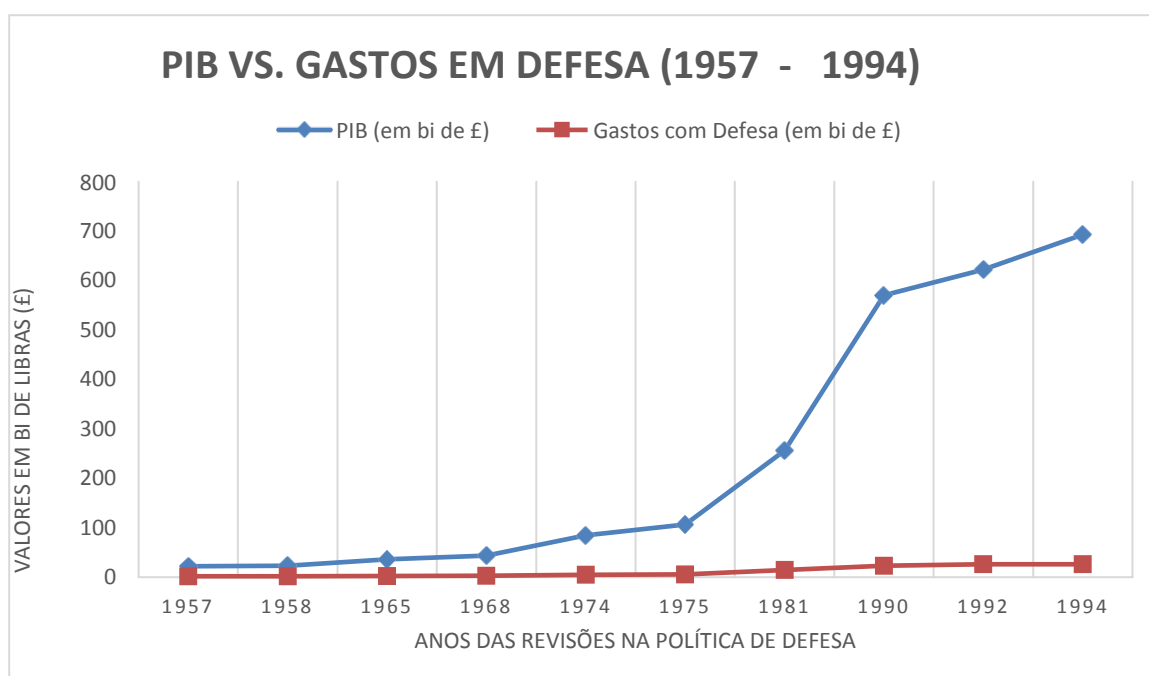
Categoria de Gasto	Gasto total (1998)	Gasto total (2002)	Gasto total (2003)	Gasto total (2004)	Gasto total (2010)	Gasto total (2015)	Gasto total (2017) - projeção
Defesa	24,4	28,3	30	32,4	42,6	45,2	45,6
Defesa Militar	21,5	22,5	23,3	24,8	32,4	33,8	34,1
Defesa Civil	0	0	0	0,1	0	0,1	0,1
Apoio Militar no Exterior	0	0,5	1,3	1,3	3,8	0,6	0,2
Ajuda Econômica ao Exterior	2,8	2,9	2,9	3,5	4,9	8,6	9,2
P&D em Defesa	0	0,4	0,4	0,4	1,3	2	1,9
Sistemas de informação (NEC)	0	2	2,1	2,2	0,2	0,2	0,2
PIB (em bilhões de libras - £)	879,2	1.075,40	1.139,40	1.202,40	1.500,80	1.832,60	1.942,60
Percentual do PIB em Defesa	2,8%	2,6%	2,6%	2,7%	2,8%	2,5%	2,3%
Percentual do PIB em Def. Militar	2,4%	2,1%	2,0%	2,1%	2,2%	1,8%	1,8%
Percentual PIB Apoio no Ext.	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%
Percentual PIB Ajuda Econômica Ext.	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,5%	0,5%
Percentual do PIB em P&D	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Percentual do PIB em NEC	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,01%	0,01%	0,01%

Obs.: NEC – Network Centric Capability

Fonte: Tabela elaborada pela autora (2017) com base nos dados presentes no sítio <http://www.ukpublicspending.co.uk>. Acesso em 12/01/2017.

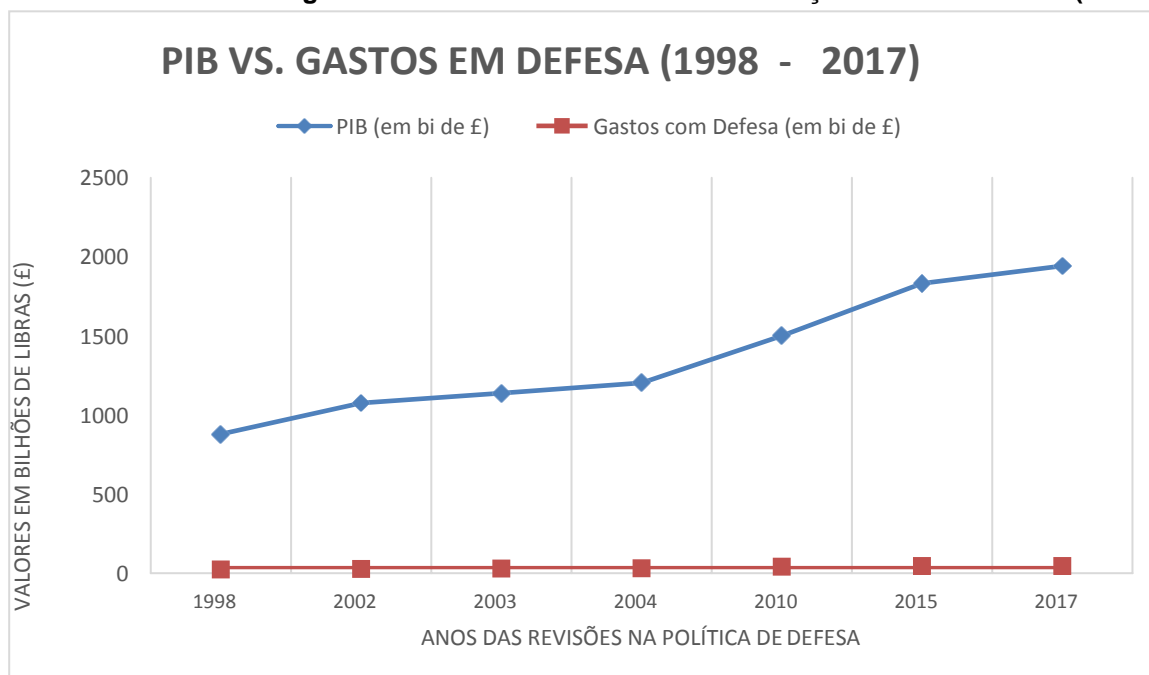
Os anos selecionados nas tabelas acima correspondem aos anos em que as principais políticas de defesa e revisões tiveram lugar e/ou anos imediatamente posteriores para fins de ilustração do contexto no qual as mudanças foram propostas. É possível observar, por meio deles, que, apesar de o PIB britânico ter aumentado consideravelmente nos anos que se seguiram, o percentual gasto com a área da Defesa diminuiu conforme apregoadado por todos os documentos supramencionados. Os gráficos a seguir ilustram a queda mantida durante quase todo o período analisado, bem como o aumento percentual do PIB em comparação com o decréscimo do percentual destinado à área da Defesa.

**Gráfico 1 - Progressão dos Gastos em Defesa em Relação ao PIB Britânico (1957 - 1994)**



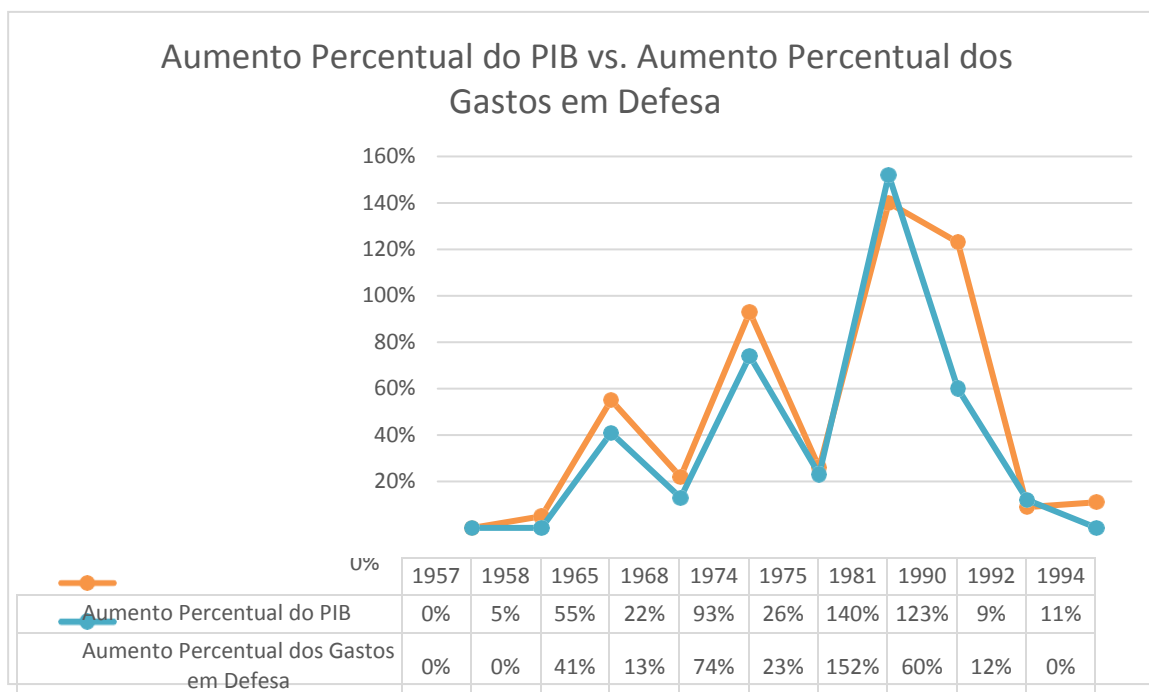
Fonte: Gráfico elaborado pela autora (2017) a partir dos dados da Tabela 1.

Gráfico 2 - Progressão dos Gastos em Defesa em Relação ao PIB Britânico (1998 - 2017)



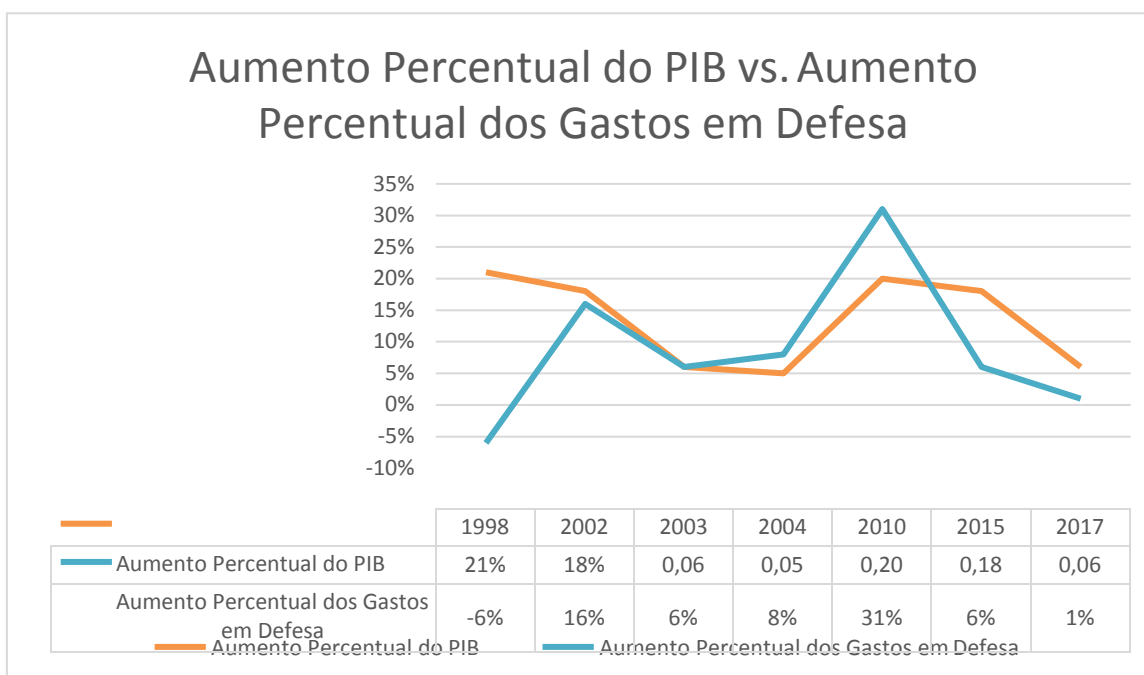
Fonte: Gráfico elaborado pela autora (2017) a partir dos dados da Tabela 2. Os dados referentes ao ano de 2017 são projeções segundo o site de prestação de contas e orçamento do Reino Unido. Mais informações vide o site: <http://www.ukpublicspending.co.uk>.

Gráfico 3 - Aumentos Percentuais do PIB Britânico e do Orçamento de Defesa comparados (1957- 1994)



Fonte: Gráfico elaborado pela autora (2017) com base nos dados das Tabelas 1 e 2. Por se tratar do ano inicial da pesquisa, não foi calculado o aumento referente ao ano de 1957.

**Gráfico 4 - Aumentos Percentuais do PIB Britânico e do Orçamento de Defesa comparados (1998-2017)**



Fonte: Gráfico elaborado pela autora (2017) com base nos dados da Tabela 2. Os dados referentes a 2017 são projeções segundo o site de prestação de contas e orçamento do Reino Unido. Mais informações vide o sítio: <http://www.ukpublicspending.co.uk>.

A partir dos gráficos apresentados, especialmente o 1 e 2, é possível verificar que, a despeito do aumento crescente do PIB britânico, a partir de 1994, os investimentos em defesa adquiriram mais uma feição constante, sem grandes aumentos observáveis. Já nos gráficos 3 e 4, é possível verificar picos nos aumentos percentuais de ambos, tanto do PIB quanto dos Gastos em Defesa, com picos mais ou menos similares apresentados no gráfico 3 e algumas disparidades apresentadas no gráfico 4 quando observada a linha de aumento percentual dos gastos em Defesa. No entanto, são necessárias algumas observações de natureza contextual para compreendermos melhor os gráficos e, especialmente, dos picos percentuais revelados nos gráficos 3 e 4.

Em primeiro lugar, o aumento mostrado nos gráficos compreendeu todo o setor da Defesa, enquanto é possível observar nos quadros 4 e 5 que, nem todos os subsetores compreendidos expressaram os picos de aumento percentual de forma equânime: alguns sofreram diminuições, outros, aumentos sensíveis, etc. Em segundo lugar, é necessário considerar que, desde 2005, os Grupos de Combate no âmbito da União Europeia, criados para fins de resposta rápida a operações como na

crise de Darfur<sup>124</sup>, em 2008, também participaram na partilha de gastos na área da Defesa, bem como os reajustes em termos de política e orçamento para atender as demandas da OTAN como, por exemplo, a implementação das forças expedicionárias diante da crise Rússia-Geórgia e as missões no Afeganistão, também em 2008 (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2010).

Outras questões que devem ser ilustradas são que, apesar de algumas revisões nas políticas de defesa terem sido realizadas no começo da década de 2000, o núcleo duro apregoado pela SDR em 1998 continuou presente, o que se mostrou para o Reino Unido uma inadequação para os novos contextos orçamentários e ajustes de eficiência (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2011). Além disso, os avanços no âmbito da OTAN não se fizeram muito claros no Afeganistão, o que também impingiu uma revisão na política de defesa britânica e, conseqüentemente, mais custos para atingir os objetivos da referida organização, uma vez que:

Mesmo países como o Reino Unido, onde as mobilizações para o exterior tradicionalmente eram sem grandes controvérsias, não foram poupados de um debate intenso sobre defesa, o que alguns podem denominar de “tardio”. No começo de 2010, o Reino Unido aumentou sua mobilização para a província de Helmand para 9500 soldados. Um aumento de 700, primeiro anunciado como temporário, devido às eleições afegãs em agosto de 2009, foi feito permanente mais tarde, e planos para um adicional de 500 foram sugeridos no outono de 2009, embora certas condições tenham sido impostas para esta mobilização. Além disso, um grupo de combate com base em Cabul anteriormente deveria se dirigir a Helmand. As questões de mobilização de tropas e equipamentos permaneceram em alta na agenda política no decorrer do ano (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2011, p. 106, tradução nossa)<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Crise que eclodiu nas proximidades de Cartum, no Sudão, e que se estendeu de 2003 até janeiro de 2015 e deixou milhões de desabrigados e milhares de mortos, levando à denominação de “genocídio” pelo Departamento de Estado dos EUA. Possui como pano de fundo, as tensões árabe-africanas, tendo eclosão após negociações de paz com o Sul em virtude de Guerra Civil. Mais informações, vide sítios: <http://www.cfr.org/sudan/darfur-crisis-continues/p10600> ; <https://www.oxfamamerica.org/explore/stories/conflict-in-sudan/>; <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/chaos-darfur>. Acesso em 22/01/2017.

<sup>125</sup> Excerto original: “[...]. Even countries like the United Kingdom, where overseas deployments have traditionally been relatively uncontroversial, were not spared an intensifying, and some might say ‘overdue’, defence debate. By early 2010, the UK may have increased its deployment to Helmand province to some 9,500 troops. An increase of 700, first announced as temporary because of the Afghan elections in August 2009, was later made permanent, and plans for a further boost of 500 were mooted in autumn 2009, though certain conditions were laid down for this deployment. Furthermore, a battlegroup previously based in Kabul was due to be committed to Helmand. The issues of troop deployments and equipment remained high on the political agenda throughout the year (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2011, p. 106).

Outros pontos a serem acrescentados neste sentido é que a redução de orçamentos para enfrentamento da crise econômica, coroada por um dos maiores índices de inflação no setor da Defesa no Reino Unido – 4,2% (UNITED KINGDOM NATIONAL STATISTICS, 2015) –, também foi uma estratégia adotada pela França no mesmo período, de modo que esses eventos geraram uma oportunidade para a cooperação no âmbito das operações conjuntas para reduzir custos. Tal estratégia não é difundida com maior facilidade pela Europa por conta da falta de um padrão de operações no âmbito continental, bem como os diferentes perfis de orçamento, capacidade e etc. (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2011). Essas são questões já estavam presentes desde e a época das grandes guerras, conforme mostrado nos Anexos de 1 a 3.

Com um novo pico de inflação na Defesa entre 2010 e 2011 – 4,2%, mais uma vez de acordo com a United Kingdom National Statistics (2015) –, a estratégia adotada pelo Reino Unido foi de aprofundar o processo de *jointery* de acordo com discussão apresentada anteriormente, por meio da instituição do Comando Conjunto das Forças (JFC – *Joint Forces Command*) a fim de atingir a demanda por maior cooperação e interoperabilidade no âmbito da OTAN, o desenvolvimento de capacidade para enfrentamento de guerra cibernética com a criação da *Joint Cyber Reserve Unit*, a inclusão de novos modelos de gestão a partir das revisões nas políticas de defesa e a introdução de um modelo de financiamento híbrido em empresas do governo, como foi em 2013 o caso da DE&S (*Defence Equipment & Support*), que foi a empresa do governo operada e gerida por empresa privada (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2012; 2013; 2014). Além disso, como é possível observar no Anexo 5, os gastos com operações no Afeganistão cresceram, acrescidos por gastos com operações na Líbia, apesar das reduções de gastos com as operações no Iraque, fomentando o debate para a revisão de assertividade operacional e orçamentária.

A dinâmica entre o orçamento e a alocação de recursos na área de Defesa, na tentativa de ampliar a capacidade combatente, é um ponto que acompanha o Reino Unido desde antes da SDR. O amenizar das crises, que representou um decréscimo da inflação na Defesa em 2,1%, e as reduções no orçamento de Defesa após a SDR de 2010, quem comparando com 2015, revela um percentual de redução de 19% (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2016; UNITED

KINGDOM NATIONAL STATISTICS, 2015), é um indicativo de que a solução encontrada na *jointery* revelou impactos na economia, ao contrário do que se acreditava antes dos anos 2000. A questão que persiste é a da capacidade combatente e da prontidão, que, com os cortes de custos, sofreu uma queda de 20 a 30% (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2015).

Quanto a essa questão, é possível estabelecer alguns parâmetros de causa que não são necessariamente ligados à estratégia de aprofundamento da *jointery*. O primeiro deles é o esforço para cumprir as diretrizes políticas e metas no âmbito da OTAN. Conforme apresentado anteriormente por Dorman (2002), a dinâmica orçamentária do Reino Unido não permite que ele siga os passos dos EUA no âmbito da RAM, tampouco um investimento mais massivo no âmbito da Defesa e da tecnologia, e não o remove do posto de bastião de operações expedicionárias, de forma que a capacidade de alinhamento com o que Freedman (2002) denominou de RAP (Revolução dos Assuntos Políticos), acaba sendo um dos principais indicadores para a estratégia e as políticas adotadas pelos britânicos. Quanto aos impactos da SDSR (*Strategic Defence and Security Review*) de 2015,

[...]. Em lançamento, a SDSR de 2015 indicou que o orçamento de defesa, atualmente em £ 34,4 bilhões (US\$ 51,9 bilhões) seria aumentado por cinco anos em 0,5% ao ano em termos reais, com um adicional de £ 12 bilhões a serem gastos com o programa de equipamento nos próximos dez anos. De tal forma, o Reino Unido continuará a preencher os requisitos da OTAN na meta de 2% do PIB para o orçamento de defesa (embora tenha reorganizado a forma como alguns gastos são realocados para atingir isso) e afirma ser o único país dentre os principais a simultaneamente preencher tal meta e a meta das Nações Unidas de destinar 0,7% do RNB<sup>126</sup> para apoio ao desenvolvimento (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2016, p. 75, tradução nossa)<sup>127</sup>.

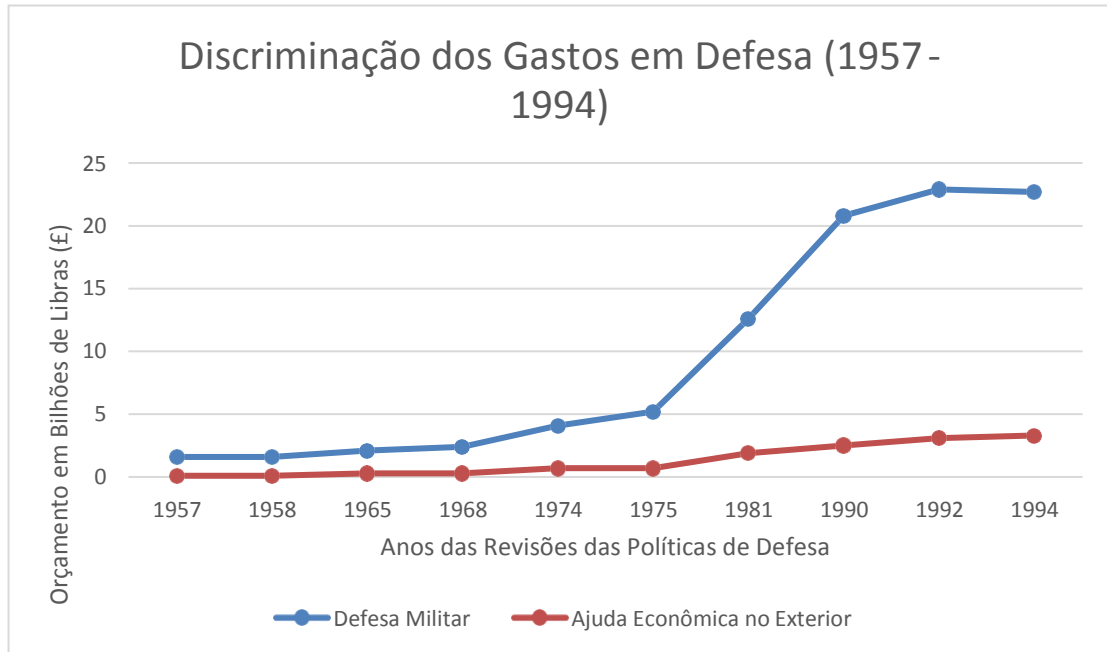
Para ilustrar esta questão e as divisões de orçamento dentro da área da Defesa, assim como os gastos destinados a elas, serão apresentados dois gráficos que

<sup>126</sup> RNB: sigla para Rendimento Nacional Bruto, equivalente ao termo em inglês GNI (*Gross National Income*).

<sup>127</sup> Excerto original: “[...]. On release, the 2015 SDSR indicated that the defence budget, currently £34.4bn (US\$51.9bn) was to be increased for five years by 0.5% per year, in real terms, with an additional £12bn to be spent on the equipment programme over the next ten years. As such, the UK will continue to meet NATO’s 2% of GDP defence-budget target (though it reorganized the way some spending is allocated to achieve this) and claims to be the only major country simultaneously meeting that goal and the United Nations target of 0.7% of GNI for development aid (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2016, p. 75).

abrangem o mesmo período dos gráficos apresentados anteriormente, assim como os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2.

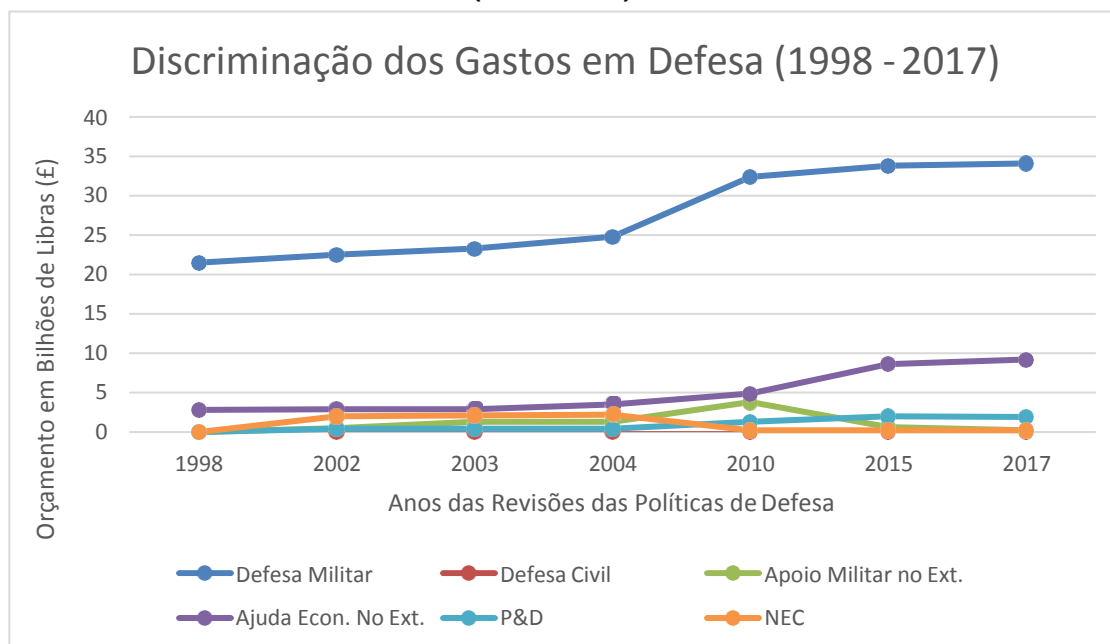
**Gráfico 5 - Orçamento de Defesa Discriminado por Áreas nos Anos de Revisão de Políticas (1957 - 1994)**



Fonte: Gráfico elaborado pela autora (2017) com base nos dados apresentados na Tabela 1. Outros componentes como Defesa Civil, Apoio Militar no Exterior, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Sistema de Informação (NEC – *Network Enabled Capability*) permaneceram zerados durante o período, não integrando a presente representação gráfica.



**Gráfico 6 - Orçamento de Defesa Discriminado por Áreas nos Anos de Revisão de Políticas (1998 - 2017)**



Fonte: Gráfico elaborado pela autora (2017) com base nos dados apresentados na Tabela 2.

No gráfico 5 é possível verificar que, tanto a Defesa Militar quanto a Ajuda Econômica no Exterior, tiveram aumentos sensíveis, especialmente no período imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria. Os gastos eram orientados apenas nestes componentes. Enquanto isso, no gráfico 6, é possível verificar não apenas um aumento no orçamento destes dois componentes quanto uma diversificação do orçamento em termos de direcionamento dos gastos, abrigando outros componentes como: Defesa Civil; Apoio Militar no Exterior (direcionado às operações expedicionárias no exterior, como as que ocorreram no Afeganistão, no Iraque, na Líbia, entre outras); Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Sistemas de Informações (NEC – Network Enabled Capability, direcionado para o provimento da integração dos sistemas de comunicação a fim de prover três “i” – *informação, inteligência e interoperabilidade*) (UNITED KINGDOM, 2005).

Apesar da diferença notável de investimentos entre Defesa militar e o restante dos componentes, que fica evidente no gráfico 6, é possível verificar que, tanto a Defesa Militar quanto a Ajuda Econômica no Exterior foram componentes que, embora tenham orçamentos em ritmo crescente, não apresentaram picos, como pôde ser observado no gráfico 5, e depois adquiriram um ritmo mais constante. O Apoio Militar no Exterior sofreu decréscimos com a retirada das tropas do Afeganistão. Pesquisa e

Desenvolvimento (P&D), apesar de terem oscilações tímidas, foram mais presentes especialmente depois de 2010, ano em que ocorreram, além de contribuírem para revisões na política de defesa, revisões no âmbito da formação militar e da estrutura curricular no JSCSC conforme discussão anterior. Já a parte de NEC, reflete uma tentativa de ampliar o processo de *jointery* e de avançar no âmbito da tecnologia da informação aplicada à Defesa, sem emular o modelo americano de *Network Centric Warfare* (NCW), conforme apresentado por Farrell e Bird (2010).

Por fim, outra questão a ser adicionada a todo este contexto econômico relacionado à Defesa no Reino Unido é que, segundo o MoD e o secretário de Defesa Michael Fallon, 2016 foi o primeiro ano em que o orçamento da área apresentou um aumento real – 0,5% acima da inflação – e ele pretende seguir tanto esse ritmo de ajuste até 2021, quanto o requisito da OTAN de empreendimento de 2% do PIB para a Defesa<sup>128</sup>. Dessa forma, um retorno da capacidade combatente conforme planejamentos presentes no documento *Army 2020* (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2016) pode ser ainda uma possibilidade, uma pauta a ser desdobrada a partir desse ritmo de ajustes. Logo, é improcedente inferir que o processo de *jointery* fracassou no âmbito de gerar maior eficiência mediante os dados apresentados de queda na capacidade combatente britânica consiste.

Nesse ínterim, levando-se em conta todas as questões referentes a *jointery* e o contexto econômico apresentados, é improcedente deduzir que o argumento econômico expressava que o processo em verdade não contribuía para a redução de custos, e apenas servia como um mecanismo de ocultação da manutenção das rivalidades entre as forças. No entanto, é preciso compreender que tal argumentação, produzida antes de outras revisões na política de defesa tomarem lugar com a mudança de contextos, pode ter feito sentido no começo da primeira SDR, em 1998. Porém, tanto pela falta de afastamento temporal quanto pelo ceticismo em relação aos aprendizados envolvidos no processo de *jointery*, tal argumento se revelou inconsistente na prova da temporalidade.

---

<sup>128</sup> Mais informações sobre a notícia, vide o sítio do Governo Britânico: <https://www.gov.uk/government/news/defence-budget-increases-for-the-first-time-in-six-years>  
Acesso em 13/01/2017.

Outro ponto é quanto a transformação do processo de *jointery* em uma espécie de panaceia por parte da SDR. Conforme apresentado, a opção emergiu como um corte de custos e aprofundamento de cooperação no âmbito europeu – oportunidade às vezes perdida por conta das diferenças orçamentárias, procedimentais, doutrinárias e etc. – materializando operações conjuntas combinadas especialmente com a França e uma menor redundância institucional como medidas de combate à inflação (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2012). Dessa forma, apesar de o argumento ser sustentável em sua época, ele também se revelou inconsistente na prova da temporalidade, de forma que as revisões posteriores encontraram aplicações práticas para o aprofundamento do processo, independentemente se elas se revelaram assertivas ou não.

### 3.2.2.2 *Jointery* vs. Capacidades com base nas Forças Singulares (explicação concorrente #3)

Tal argumento de Caddick (1999) se relaciona com a questão das dificuldades de terminologia e definição do conceito de *jointery*. Conforme apresentado, existem várias definições, mas pouco consenso. O quadro abaixo ilustra diferentes conceituações para o termo *jointness* que, nesta tese, tem o mesmo significado que *jointery*, apesar de sua aplicação ser mais presente nos EUA.

**Quadro 12 - As Diversas Conceituações de *Jointness/Jointery***

(continua)

Conceituação	Autor(es)
<i>Jointness</i> como guerra construída com forças coordenadas doutrinariamente e com exercícios conjuntos mediante as diferentes forças singulares tentando atingir objetivos estratégicos por meio do combate no nível tático.	Angstrom e Widén (2015)
<i>Jointness</i> como a compilação das habilidades provenientes de cada força singular – tradicionalmente definido como diferentes forças trabalhando e se apoiando de forma mútua, combinando Marinha, Exército, Força Aérea e, mais recentemente, Forças Especiais e Operações Psicológicas	Österberg (2004)
<i>Jointness</i> como envolvimento de mais de uma força singular no combate, com o intuito de ganho de efetividade.	Owens (1994)

(conclusão)

Conceituação	Autor(es)
<i>Jointness</i> como a integração das forças singulares, contando com esforços de compatibilização e padronização, tendo o modo integrado (joint) uma maior importância sobre os modos individuais.	Proença Júnior e Diniz (1998)
<i>Jointness</i> como um processo holístico que busca aumentar a efetividade de todas as operações militares a partir de ações sincronizadas das Forças Armadas para produzir efeitos sinérgicos entre todos os elementos integradores e em todas as camadas (institucional, dentro das forças armadas e no teatro de operações).	Vitale (1995)
<i>Jointery</i> , como operações cuja tônica é o esforço para sincronizar o emprego e a integração de capacidades das várias forças e suas respectivas plataformas (terra, mar, ar, espaço, ciberespaço, etc.). Enquanto <i>jointness</i> seria a feição subjetiva nesta aplicação, funcionando como o sentimento recíproco de confiança na operação conjunta como processo bem-sucedido.	Irish (2004)
<i>Jointness</i> como um meio de realizar a sinergia das diferentes capacidades militares para fins de maximização da eficiência militar.	Owens (1997)
<i>Jointery</i> como meio específico de empreender operações contando com mais de uma força armada de forma integrada, preservando as identidades das forças individuais e mantendo a preponderância de um “estado de espírito” conjunto.	Griffin (2005)

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nos autores mencionados.

Conforme pode ser observado no quadro, as conceituações são várias. Boa parte delas se ocupa de definir *jointness* / *jointery* em termos de meio de concepção da guerra ou a partir de um viés mais relacionado às operações. Das conceituações que mais destoam deste eixo estão as de Vitale (1995) e de Irish (2004), que faz uma distinção entre *jointness* e *jointery*.

Questões apontadas anteriormente que convém serem lembradas são que:

- a. *Jointness* / *jointery* não correspondem ao fim das identidades das forças singulares (ao menos no que tange ao caso britânico, uma vez que tal questão se desenvolveu no Canadá, conforme discussão anterior) (GRIFFIN, 2005; OWENS, 1997; VITALE, 1995);
- b. *Jointness* e *jointery*, por vezes são compreendidos como objetivos, quando na verdade são meios (OWENS, 1997);

- c. *Jointness / jointery* podem ser entendidos como processos em construção, dada sua natureza incremental e podem ser interpretados para além das forças em termos de ocorrência (CADDICK, 1999; VITALE, 1995).

Logo, tendo em vista que boa parte dos autores versa que *jointery* é um meio de ampliar a eficiência operativa das forças singulares por meio de sinergia de suas capacidades, o que não implica em unificação ou perda da identidade das forças singulares no processo, o argumento da maestria não enfraquece ou nega o processo, apenas ressalta a demanda por criação de uma cultura inerente às forças de convivência e atuação conjunta.

Segundo declarações de um oficial britânico do Exército, a manutenção das identidades de fato cria fricções, evocando à dinâmica das “tribos”. Contudo, o aprendizado de operar conjuntamente segundo o modelo da *jointery* vai além dessas questões, visto que ela traz à baila das operações a questão do “quem apoia e quem está sendo apoiado”, que se trata de um ponto fundamental para o bom andamento delas<sup>129</sup>.

Portanto, a questão da maestria em base singular não é um argumento concorrente e consistente quanto à expressão do processo de *jointery* em sua proposta de maximização de eficiência, visto que a ocorrência das operações conjuntas se dá, predominantemente, em uma plataforma (terra, mar ou ar de forma mais convencional) enquanto forças oriundas de outras plataformas podem apoiar, apesar de o teatro de operações ser constituído de forma predominante em uma delas. Um exemplo típico seriam as operações costeiras, em que caso o assalto anfíbio seja bem-sucedido, a força naval constituirá no apoio, assim como a Força Aérea se for empregada, enquanto a plataforma principal, terrestre, será ocupada pelo Exército.

### 3.2.2.3 Considerações das Questões Derivadas

Os argumentos concorrentes (explicações concorrentes 1-3) à proposta da *jointery* de maximização de eficiência e redução de custos (questões A e B) não foram

---

<sup>129</sup> ANÔNIMO. "Experiências e Visões sobre *Jointery*" [fev. 2016]. Entrevista concedida por oficial do Exército Britânico. JSCSC, Shrivenham - UK, 08/02/2016. Documento nos arquivos pessoais da autora.

consistentes à luz das análises realizadas. Contudo, não foram encontradas evidências irrefutáveis quanto ao argumento econômico de que o processo de *jointery* foi, de fato, o responsável pela redução de custos dada a dinâmica britânica de alterações de modelos de gestão e alocação de recursos (questão a). Não obstante, como houve a redução de custos e uma pluralidade de fatores pode estar envolvido na superação da inflação e no aumento real de recursos destinados à Defesa a partir de 2016, não é possível concluir que o processo de *jointery* não ofereceu uma contribuição.

Quanto à maximização da eficiência (questão b), em termos institucionais, e considerando a evolução passível de revisões periódicas, é possível depreender que houve uma redução da redundância institucional e uma busca empreendida nesse sentido, desde a questão de composição de instituições de gestão híbrida (envolvendo governo e iniciativa privada) como o DE&S e o próprio JSCSC, até a criação do comando conjunto das forças, o JFC. Em termos operacionais, existem alguns exemplos que apontam neste sentido, como por exemplo, a evolução das operações conjuntas capitaneadas pelo Reino Unido a partir de erros aprendidos ao longo da história e acertos incorporados – como o emblemático caso de Galípoli em termos de lições e o sucesso da Operação Overlord, que consta como componente curricular para estudos no JSCSC. Contudo, tais exemplos não evidenciam irrefutáveis, visto que autores como Taylor (2009) apontam para um atravancamento do processo.

Logo, essa questão aponta para duas interpretações. Como processo fechado, o *jointery* ainda não atingiu o nível de maximização de eficiência em termos de ponto ótimo. Entretanto, conforme discussão anterior, considerando o processo em sua natureza incremental e a maximização de eficiência como uma busca em termos de objetivo a ser atingido e revisto, é possível considerar que o processo de *jointery* desponta nesse horizonte, alcançando, aos poucos, o objetivo de sua proposição.

#### 3.2.2.4 Testes

A seguir, apresenta-se um quadro que retoma os testes aplicados e as explicações elencadas anteriormente para o primeiro conjunto de evidências, de modo a esclarecer o exercício de confronto entre elas e as explicações concorrentes. Tal

exercício se pautou na comprovação de resposta às questões derivadas, bem como se as explicações, em seu conjunto, caracterizam uma manifestação observável.

**Quadro 13 - Testes para o Conjunto de Evidências e Explicações da Manifestação Observável 1**  
(continua)

Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Explicações derivadas do conjunto de evidências	Explicações Concorrentes	Conclusão do teste
Testes Duplamente Decisivos ( <i>Doubly Decisive Tests</i> )	Alta	Alta	<i>Jointery</i> como meio para a geração de novas políticas, além do corte de custos (ev. 1)	Argumento econômico e político (expl. 1) / concorre com ev. 1	Expl. 1 descartada; ev. 1 fortalecida, mas não aprovada no teste, pois não há certeza da evidência.
			SDR (1998) como instituição do processo de <i>jointery</i> (ev. 2)	<i>Jointery</i> como meio e objetivo segundo a SDR (expl.2) / concorre com ev. 2	Expl. 2 descartada, ev. 2 aprovada no teste.
				<i>Jointery</i> e a maestria nas bases singulares (expl.3) / argumento complementar	Expl.3 enfraquecida, mas não descartada – evidências não aprovadas no teste conta de a certeza ser questionável.
Arma fumegante ( <i>Smoking gun test</i> )	Baixa	Alta	<i>Jointery</i> como meio para a geração de novas políticas, além do corte de custos (ev. 1)	Argumento econômico e político (expl. 1) / concorre com ev. 1	Expl. 1 descartada; ev. 1 fortalecida, mas não completamente aprovada, por conta de a certeza não ser alta.
			SDR (1998) como instituição do processo de <i>jointery</i> (ev. 2)	<i>Jointery</i> como meio e objetivo segundo a SDR (expl.2) / concorre com ev. 2	Expl. 2 enfraquecida e ev. 2 aprovada no teste.

(continua)

Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Explicações derivadas do conjunto de evidências	Explicações Concorrentes	Conclusão do teste
				<i>Jointery</i> e a maestria nas bases singulares (expl. 3) / argumento complementar	Expl. 3 enfraquecida e evidências fortalecidas, ev.2 aprovada, ev. 1 fortalecida, apenas.
Passagem pelo aro ( <i>Hoop Test</i> )	Alta	Baixa	<i>Jointery</i> como meio para a geração de novas políticas, além do corte de custos (ev. 1)	Argumento econômico e político (expl. 1) / concorre com ev. 1	Expl. 1 enfraquecida, ev. 1 aprovada no teste, confirmando sua relevância.
			SDR (1998) como instituição do processo de <i>jointery</i> (ev. 2)	<i>Jointery</i> como meio e objetivo segundo a SDR (expl.2) / concorre com ev. 2	Expl. 2 enfraquecida, ev. 2 aprovada, confirmando sua relevância.
				<i>Jointery</i> e a maestria nas bases singulares (expl. 3) / argumento complementar	Expl. 3 enfraquecida, evidências aprovadas e relevantes.
Indícios ( <i>Straw-in-the-Wind test</i> )	Baixa	Baixa	<i>Jointery</i> como meio para a geração de novas políticas, além do corte de custos (ev. 1)	Argumento econômico e político (expl. 1) / concorre com ev. 1	Expl. 1 enfraquecida, ev. 1 aprovada no teste, confirmando sua relevância.
			SDR (1998) como instituição do processo de <i>jointery</i> (ev. 2)	<i>Jointery</i> como meio e objetivo segundo a SDR (expl.2) / concorre com ev. 2	Expl. 2 enfraquecida, ev. 2 aprovada, confirmando sua relevância.



<b>(conclusão)</b>					
Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Explicações derivadas do conjunto de evidências	Explicações Concorrentes	Conclusão do teste
				<i>Jointery</i> e a maestria nas bases singulares (expl. 3) / argumento complementar	Expl. 3 enfraquecida, evidências aprovadas e relevantes.
<b>Legenda:</b> Expl.: explicação    Ev.: evidência					

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Beach e Pedersen (2013); George e Bennett (2005) e Punton e Welle (2015) e nos pontos discutidos anteriormente em termos de hipóteses/evidências e explicações concorrentes.

### 3.2.2.5 Considerações dos testes

Conforme o Quadro apresentado, é possível verificar que as evidências que suportam a Manifestação Observável 1 não compartilham, todas, o mesmo grau de certeza apesar de apresentarem singularidade, resultando em diferentes conclusões a partir da variação dos testes. É inegável que as explicações concorrentes foram descartadas e/ou enfraquecidas dependendo do teste aplicado, o que garante maior relevância das evidências apresentadas na sustentação da manifestação como passível de observação. Contudo, o grau de certeza relativo à hipótese do processo de *jointery* se constituir no meio, e no fator gerador da redução de custos visada pelo governo britânico não é alto. Porém, conforme discutido anteriormente, não se trata de uma hipótese descartável, de forma que sua não aprovação no teste duplamente decisivo não é um determinante para o descarte desta hipótese como sustentação da manifestação.

Outros pontos a ressaltar são que:

- a) a despeito das explicações concorrentes, o processo de *jointery* e alguns produtos derivados da SDR não puderam ser negados em termos de ocorrência do processo e o cumprimento de seus objetivos;

- b) recuperando uma depreensão previamente discutida, se o processo de *jointery* for considerado em sua natureza incremental, a certeza da evidência 1 é alterada, de forma que ela seria aprovada nos dois primeiros testes, assim como a evidência 2.

Nesse sentido, é possível deduzir que a manifestação observável 1, na qual o *Jointery* pode ser interpretado como processo proposto visando à maximização de eficiência e redução dos custos, também diminuindo a redundância no âmbito institucional e buscando à integração de capacidades tanto neste âmbito quanto no âmbito militar (operacional e tático), pode ser confirmada, se considerada sua natureza propositiva e progressiva em termos de objetivos e, portanto, pode conduzir à relação causal buscada nesta parte da tese.

### **3.2.3 Manifestação Observável 2**

Mudanças organizacionais empreendidas, atingindo diferentes camadas e produzindo dinâmicas simultâneas e interligadas em termos de efeitos e ocorridas com base no aprendizado.

Evidências:

- a) instituições regulamentando o *jointery* em diversas instâncias e/ou níveis – nível militar (tanto operacional quanto tático) e nível ministerial (por meio de secretarias e agências em um processo de recentralização de controle e descentralização de algumas atividades e fundos) (evidência 1);
- b) avanços e estancamentos no processo de *jointery* em termos de institucionalização como parte da dinâmica do processo (evidência 2).

Explicações concorrentes:

- a) argumento da mudança com base interna – *jointery* não ocorre com base externa, mas mediante a criação de uma cultura proveniente das próprias forças armadas (explicação 1);

b) teorias que não visualizam a mudança organizacional como processo ou aprendizado (explicação 2):

- teoria da Burocracia Política (ALLISON; ZELIKOW, 1999),
- teoria das Agências (STULBERG; SALOMONE; LONG, 2007),
- doutrina como fonte das mudanças organizacionais (FARRELL; TERRIFF, 2002; POSEN, 1986).

Questões derivadas:

- a) por qual razão a dinâmica da mudança organizacional empreendida no processo de *jointery* pode ser entendida como multicamada?;
- b) o que apoia a interdependência entre as camadas?;
- c) em que termos pode-se definir que ocorreram avanços e estancamentos no processo de *jointery*?

### 3.2.3.1 O Processo de *Jointery* Institucionalizado em Várias Camadas vs. o Argumento da Mudança Organizacional com Base em Cultura Interna (Explicações Concorrentes #1 e #2)

No capítulo 2, houve uma breve prévia desta questão, na qual se apresentou uma proposta para uma nova compreensão do fenômeno *jointery* a partir de um entendimento dele como processo, segundo a abordagem holística de Vitale (1995), que compreende que *jointness / jointery* não se dá ao sabor do acaso, ou apenas mediante o princípio da necessidade – um dos princípios discutidos por Rubel (2001) – mas a partir de concepções bem delineadas. Tais concepções, segundo o autor, têm contextos de ocorrência que não se limitam ao interior das forças, de modo que é possível inferir que *jointery* como processo abarca tanto as forças em meio às operações, quanto seu pano de fundo institucional, no caso: ministério da defesa, agências e outras instituições que, de determinada maneira, refletem o processo por meio da sinergia organizacional.

No entanto, autores como Fautua (2000) e, em determinada medida, Stulberg, Salomone e Long (2007), argumentam que uma mudança organizacional nos termos da *jointery* só poderiam ocorrer de forma bem-sucedida a partir do estabelecimento

de uma cultura conjunta no interior das forças, de forma que elas acatassem a necessidade e vissem aplicabilidade no modelo, a fim de não sabotá-lo por conta de resistências. Dessa forma, o estímulo externo à mudança organizacional que, neste caso corresponde à adoção do modelo conjunto proposto pelo *jointery*, é refutado em termos de possibilidade de aplicação bem-sucedida na visão de Fautua (2000) e, parcialmente, na visão de Stulberg, Salomone e Long (2007), uma vez que estes autores elencam elementos internos e externos para a mudança organizacional e transformação militar.

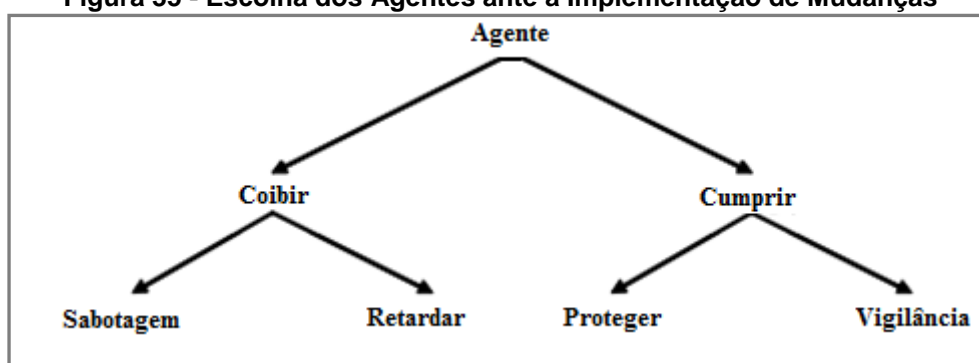
Recuperando algumas questões apontadas por Stulberg, Salomone e Long (2007), que vão desde os elementos pertencentes até as abordagens de mudança organizacional mediante fatores internos, encontram-se:

- a) incentivos materiais como propulsores de mudança no poder intraorganizacional, de onde se configura a barganha entre agentes detentores do poder político e a esfera militar;
- b) o conhecimento e experiência da esfera militar como base para reorganização, dentro de um espectro normativo aceito pelas forças singulares em termos socialmente aceitáveis;
- c) o modelo do aprendizado organizacional – no qual as próprias forças são capazes de reavaliar e redefinir seus procedimentos e objetivos, reformando ou refinando os processos – questão que também pode ser correlacionada com a criação de uma cultura conjunta a partir das forças conforme apregoa Fautua (2000);
- d) o modelo da cultura organizacional subdividido em duas variáveis:
  - o peso causal das mudanças, contido em diferentes padrões de premissas, estruturas, crenças, valores, normas e identidades compartilhadas pelos membros das forças singulares;
  - a difusão de novas formas de guerra, conforme a compatibilidade com novas tecnologias e Doutrinas, prevalecendo as normas organizacionais e a legitimidade que os novos processos de desenvolvimento conferirem à determinadas coalizões dentro das forças singulares.

Em uma anatomia do que ocorre de forma intraorganizacional, mediante a estrutura de relações entre dirigentes (comandantes) e agentes (subordinados), os autores também elucidam a possibilidade da escolha por parte dos agentes quanto ao cumprimento das diretrizes que podem levar à mudança organizacional, de forma que o não-cumprimento, além de derivar de uma escolha, conduz à sabotagem da mudança. Logo, as dinâmicas da rivalidade entre as forças singulares são apenas uma faceta das dificuldades de implementação de mudanças organizacionais, uma vez que os autores apresentam o microcosmo que existe na estrutura de cada força.

Dessa forma, o esquema a seguir ilustra as ações que podem ser tomadas pelos agentes no que tange às diretrizes de mudanças organizacionais impostas pelos dirigentes, segundo o argumento proposto por Stulberg, Salomone e Long (2007).

**Figura 35 - Escolha dos Agentes ante a Implementação de Mudanças**



Fonte: Figura originalmente presente em Stulberg, Salomone e Long (2007, p. 42, tradução nossa).

Segundo a proposta dos autores citados, a implementação das mudanças está fortemente ligada à escolha dos agentes, que darão uma resposta que varia entre o cumprimento das diretrizes que sustentam a mudança, protegendo-a ou vigiando o não-cumprimento delas, e a coibição de tais diretrizes, mediante sabotagem ou retardamento, para fazer com que a mudança não seja atingida por completo ou se mostre como uma alternativa inviável. Tais escolhas, por sua vez, são sustentadas com clareza na supervisão dos procedimentos e acesso às normas de gestão. De forma ilustrativa, a matriz a seguir demonstra essa relação e as ações de resposta por parte dos agentes, oriundas dessas condições.

**Figura 36 - Relação entre as Estratégias de Gestão e o Cumprimento das Diretrizes para Mudança**

		Supervisão Procedimental	
		Clara	Não-clara
Normas Gerenciais	Acessíveis	Transformação Vigilante	Mudança protegida/ deliberada
	Negligenciadas	Retardamento/ Resistência a mudança radical	Sabotagem/ Inação

Fonte: Esquema originalmente presente em Stulberg, Salomone e Long (2007, p. 58, tradução nossa).

Segundo o esquema apresentado anteriormente, enquanto a falta de clareza da supervisão dos procedimentos de implementação da mudança organizacional estiver em conjunto com a negligência das normas de gestão em um extremo, a mudança não terá efeito. Em outro extremo, enquanto as normas de gestão forem acessíveis e a supervisão dos procedimentos for feita de forma clara, a mudança organizacional será dada de forma vigilante, zelando pelo cumprimento das diretrizes. O retardamento é dado quando as normas de gestão são negligenciadas mesmo com a supervisão dos procedimentos e, por fim, quando a supervisão não é clara e as normas de gestão são acessíveis. Nesse caso, a mudança se dá apenas por deliberação ou proteção daqueles que consideram alguma finalidade nela e não porque os meios para a mudança organizacionais foram viabilizados.

Os autores não negam a influência externa para o proceder das mudanças, a influência interna é sua ênfase. Acrescentando consideração similar em um tom mais específico ao processo de *jointery*, só que de forma mais crítica, Fautua (2000, p. 86, tradução nossa) pondera que:

Mudanças nas culturas das forças, embora modestas ou lógicas, são difíceis e devem vir de dentro das Forças Armadas [...]. Talvez, o máximo que possa

ser esperado neste momento é um reconhecimento franco de que qualquer perspectiva comum está ameaçada se as forças continuarem operando sob a ilusão da cultura conjunta. Sem uma cultura coesa de valores compartilhados que transcendam os interesses das forças e inspirem os guerreiros afeitos ao modelo conjunto a pensarem como um time, o *jointness* genuíno será emudecido pelo paroquialismo das forças quando for conveniente, seja no campo de batalha, seja na integração das forças. Muitos não estarão surpresos e irão tomar proveito desta situação. Esse é o paradoxo curioso da cultura conjunta<sup>130 / 131</sup>.

Logo, o autor assume que a viabilização da *jointery* não pode ser dada de forma alguma mediante fatores externos, assumindo a prerrogativa das forças armadas de impedirem o processo, seja pela questão já citada por Hartley (2002) e Caddick (1999) de utilizar o *jointery* como cortina de fumaça em prol de sua conveniência para participação maior na agenda política, seja pelo emudecimento do processo mediante a manutenção do paroquialismo das forças e seus próprios interesses de base singular.

As argumentações de ambos os autores buscam demonstrar constrangimentos no processo de *jointery* enquanto mudança organizacional. Porém, ambas as construções ignoram alguns aspectos específicos que podem trazer mais luz ao caso britânico e/ou outros casos. São eles:

- a) contexto de ocorrência – uma vez que transformações militares adquirem tônicas diferentes em contextos diferentes conforme afirmam Rosen (1991) e Murray (1996);
- b) contexto americano levado em consideração, especialmente por Fautua (2002). Isto é, a promulgação das reformas no âmbito do *Goldwater-Nichols Act* em contraponto ao Contexto Britânico, que apresentou fundamentos e desfechos diferentes;

---

<sup>130</sup> Nota de tradução: O termo *purple-minded* foi traduzido como “afeito ao modelo conjunto”, uma vez que a cor roxa (*purple*) remete aos uniformes das equipes em operações conjuntas, bem como ao modelo conjunto – *jointness / jointery*.

<sup>131</sup> Excerto original: Changes in service cultures, albeit modest or logical, are difficult and must come from within the Armed Forces. [...]. Perhaps the most that can be expected at this time is a forthright recognition that any common perspective is jeopardized if the services continue to operate under na illusion of joint culture. Without a cohesive culture of shared values that transcends service interests and inspires purple-minded warfighters to think as a team, genuine jointness will be muted by service parochialism when convenient, wheter on a battlefield or joint staff. Many will be unsurprised and even take comfort from this situation. That is the curious paradox of joint culture (FAUTUA, 2000, p. 86)

- c) aprendizado e revisões de ordem externa às forças não podem ser desconsideradas – vide a apresentação da experiência britânica descrita anteriormente;
- d) o princípio do processo de jointery se deu de forma eminentemente externa no Reino Unido, mas não ocorreu apenas em âmbito externo: as reformas no âmbito da educação permitiram a criação e o estabelecimento de uma cultura conjunta, visando o aprofundamento desse processo segundo as mudanças previstas da DTR (vide anexo) e mudanças propostas para o currículo do JSCSC.

Apesar de claramente não ser o objetivo dos autores se debruçar em casos, fora aqueles propostos por eles, a generalidade de uma abordagem depende do quanto ela abarca aspectos gerais concernentes a mais de um caso. Apesar de Stulberg, Salomone e Long (2007) citarem o caso britânico quanto à transformação militar e sua ocorrência no Exército na adoção de blindados, eles não consideraram a transformação militar em outros aspectos, como, por exemplo, o apresentado por esta tese, revelando algumas limitações em sua abordagem teórica nos termos discutidos. Fautua (2002) se centra mais no caso americano ao incluir não apenas teóricos, mas referências às mudanças geradas após o *Goldwater-Nichols Act*. Neste sentido, não é possível estender de forma completa as críticas deste autor ao modelo britânico, uma vez que tal modelo apresenta peculiaridades que o distanciam de uma emulação do modelo americano.

Quanto à contextualização, recuperando pontos discutidos no capítulo teórico, Rosen (1991) parte da abordagem das inovações militares, subdividindo-as segundo seus contextos em dois domínios e três subtipos: comportamento social e humano, onde pode ser observado o comportamento operacional no período de paz e no período de guerra; e inovação tecnológica, na qual se observa a construção de novos equipamentos. A proposta do autor é, basicamente, elucidar quais os desafios a serem superados nos domínios e subtipos por ele mencionados.

Entre as diversas considerações do autor estão:

- a) em tempos de paz, os desafios da inovação consistem na inserção de práticas de novas formas de guerra aliada à promoção de oficiais juniores,



- não perdendo de vista a legitimidade do processo mediante a incorporação dos oficiais sêniores no processo;
- b) em tempos de guerra, o desafio já consiste na redefinição de medidas de efetividade estratégica em conjunto com sua assimilação, isto é, promover o aprendizado de forma concomitantemente com a eclosão da guerra;
  - c) no provimento da inovação tecnológica, o desafio já consiste no gerenciamento das incertezas quanto à eficácia no emprego vis-à-vis a capacidade tática do oponente, a qual consiste em uma variável em termos de disponibilidade de informações.

Ou seja, considerar apenas o caráter interno da escolha dos agentes ou da necessidade de se proporcionar uma cultura conjunta no interior das forças armadas é, de certa forma, reducionista, já que os desafios para a instituição de inovações ou mudanças organizacionais variam conforme o domínio e o período em que o Estado as implementa.

Já Murray (1996), além de compreender a inovação militar em termos de processo, ponto atinente à compreensão inferida na presente tese quanto ao *jointery*, afirma que as inovações são mais do que a mera incorporação de equipamentos e alterações técnicas previstas em Doutrina, práticas e na tática militar, mas a oferta de uma estrutura importante no campo de batalha, de forma que as relações mais importantes no processo de acordo com o autor são:

- a) contexto;
- b) mudança tecnológica;
- c) estratégia;
- d) procedimentos;
- e) mudança operacional;
- f) operações;
- g) equipamentos;
- h) mudança técnica;
- i) tática.

De maneira similar a Rosen (1991), Murray (1996) considera que as inovações evolutivas dependem do foco organizacional no processo como um todo são graduais e possuem natureza cumulativa, corroborando a discussão anterior quanto à natureza

evolutiva do processo de *jointery*. Mediante análise de sucessos e falhas nas inovações no período entre guerras, Murray (1996) depreende que os fatores determinantes para as experiências bem-sucedidas foram a especificidade nos problemas a serem resolvidos e o trato com a cultura militar, enquanto o esquecimento das lições fornecidas pela história e a rigidez nas organizações militares determinaram de sobremaneira as falhas. Tais acepções também iluminam o aspecto de aprendizado organizacional como meio de promover revisões e mudanças de diretrizes, sendo possível assumir que, assim como apresentado por Utting (2009), o desenvolvimento das organizações depende de sua capacidade de aprendizado, dado que necessita de reavaliações e mudanças.

Acrescentando questões que podem ser consideradas no caso britânico, Murray (1996) ainda encontra, na educação e na transmissão de valores, os meios fundamentais para a efetividade da inovação militar, considerando outro conjunto de questões como:

- a) foco em uma estrutura realista por parte das forças armadas;
- b) reflexões sobre o ritmo operacional e o número de exercícios realizados ao longo do ano a fim de realizar ponderações;
- c) meios para garantir que as lições aprendidas sejam incorporadas mediante revisão e não apenas como eco da Doutrina e dos procedimentos vigentes;
- d) reflexões sobre medidas de efetividade claras em cada nível das forças;
- e) reflexões sobre a educação profissional militar e seu papel na implementação das inovações;
- f) familiaridade com análises não lineares, a fim de promover uma análise estrutural das mudanças necessárias e não apenas reengenharias que tornam as inovações inviáveis.

Dessa forma, Rosen (1991) mostra que o contexto de ocorrência das mudanças confere a tônica dos desafios a serem enfrentados, enquanto Murray (1996) agrega elementos em termos de contexto e capacidade de aprendizado organizacional, adiantando que reflexões quanto ao papel da educação no processo das mudanças organizacionais são peça fundamental para a viabilização delas. É nesta tônica, que as experiências pós DTR e SDR, no âmbito da instituição do processo de *jointery*, se deram no Reino Unido. É possível inferir que aprendizado e revisões de natureza

externa às forças são funcionais e também interferem no processo de mudança organizacional (ou adoção de modelos), como foi o caso das instituições de políticas provenientes do MoD – em sentido *top down* – e demais movimentos de institucionalizações explicitados anteriormente.

Quanto ao pano de fundo presente nas contestações de Fautua (2002), convém considerar que, desde os primórdios da instauração do processo de *jointery* em sua raiz operacional, Estados Unidos e Reino Unido já contavam com tônicas diferentes. Enquanto os primeiros se centravam nas operações *per se*, o segundo já se preocupava com os processos burocráticos e a clareza deles, revelando diferenças de fundamento conforme afirmado por Jablonsky (2010). Considerando as estruturas de educação vigentes em ambos os Estados – EUA, mantendo as academias das forças armadas separadas e instaurando a *National Defense University* (NDU) como instância para aprendizado conjunto *a posteriori*, e Reino Unido, conjugando as academias militares para uma única instalação, na qual consta o prédio do JSCSC, destinado ao aprendizado conjunto – é possível verificar que as tônicas adotadas pelos processos de *jointness* / *jointery*, reveladas em cada um, foram diferentes. Não é possível presumir, automaticamente, que o modelo conjunto, como um todo, não pode ser dado, mediante os constrangimentos apresentados por Fautua (2002), em ambos os casos.

Por fim, vale rememorar que, no caso britânico, o princípio do processo de *jointery* se deu de forma majoritariamente externa à estrutura das forças armadas, o que não significa dizer que ele se restringiu ao âmbito externo, uma vez que as reformas mencionadas no âmbito da educação permitiram que fossem lançadas as primeiras sementes para a construção da cultura conjunta por meio da vivência no JSCSC, concatenando oficiais de variadas origens em termos de forças singulares, Estados, civis e etc. Além disso, o aprofundamento do processo de *jointery* evidencia tal questão, sendo previsto pelas mudanças apregoadas pela DTR e pelas mudanças propostas na estrutura curricular dos cursos oferecidos pelo JSCSC, especialmente os cursos de base singular que incluem a componente conjunta mais cedo e ao ACSC.

Portanto, é possível inferir que o processo de *jointery* não pode ser compreendido como fenômeno que abarca apenas as forças armadas, dado que sua manifestação é observável também de forma externa a elas. Ademais, conforme

apresentado, a explicação de que as mudanças organizacionais ocorrem apenas mediante fatores internos às forças foi refutada a partir da observação do caso britânico de instituição do *jointery*, instituído de forma externa em primeiro lugar.

### 3.2.3.2 Considerações das Questões Derivadas

Os argumentos concorrentes (explicações 1 e 2) tampouco foram consistentes como soluções para as questões derivadas (a, b e c), visto que:

- a) os argumentos ignoram as dinâmicas que ocorrem fora do interior das forças, ponto que foi refutado com base na experiência britânica;
- b) desta maneira, os argumentos não enxergam interdependência entre camadas, pois se centram em uma única: a do interior das forças armadas;
- c) segundo os argumentos, especialmente a explicação concorrente número 2, o processo de *jointery* não avançou e sua condição para o avanço habita, unicamente, por meio da criação da cultura conjunta no interior das forças armadas para que elas conduzam o processo de mudança organizacional aderindo ao modelo. Assim, o que existe é um estancamento na visão do autor.

Quanto às soluções para as questões derivadas, elas corroboram as evidências encontradas em determinado grau. A razão para se compreender o processo de *jointery* a partir de uma dinâmica multicamadas (questão a) é porque, segundo o histórico de institucionalização do processo, ele se iniciou no nível do Ministério da Defesa (MoD). A partir das bases institucionais em sentido descendente, ou seja, partindo de instituições centrais para a estrutura das forças, o processo de *jointery* foi sendo lapidado e adquiriu os contornos contemporâneos, que não se encontram apenas no âmbito institucional ou operacional, mas no âmbito das agências, da educação, conforme elucidado anteriormente, e da vivência entre as forças, também no âmbito do adestramento. Esta questão se apoia na evidência 1.

Outra questão que se apoia na evidência citada, é a interdependência entre as camadas de ocorrência da *jointery* (questão b), um ponto a ser mais bem ilustrado na seção posterior. Neste momento, o que apoia a interdependência entre as camadas citadas, sem fazer alusão a questões mais ligadas à arquitetura de compreensão proposta, é a hipótese de que, sem a prévia institucionalização do processo de

*jointery*, com as bases lançadas desde o COHQ e depois, reavivadas e transformadas a partir da SDR de 1998 e da DTR, o processo não iria adquirir facetas nos demais âmbitos. Por sua vez, sem mecanismos de viabilização das normas e diretrizes claras para a incorporação do processo, tampouco seria possível seu aprofundamento, mediante o cumprimento das forças armadas, por mais que existisse a necessidade de estruturas institucionais, dadas as idiossincrasias das forças e sua prerrogativa de cumprimento ou não com a mudança organizacional. Dessa forma, a hipótese da interdependência (ou via de mão dupla) do processo adquire sentido.

Por fim, quanto aos avanços e estancamentos no processo de *jointery* (questão c), ligados à evidência 2, é possível observar que, dada a natureza incremental do processo, os avanços e estancamentos emergem como parte integrante de sua continuidade e revisionismo. Os estancamentos do processo apresentados por Taylor (2009; 2010), são:

- a) cooperação Reino Unido - EUA observada como dependência, se constituindo em detrimento de menos oportunidades de cooperação com a Europa, caracterizando um cenário de dependência de capacidades diferentes estabelecidas no segundo caso e da ausência desta relação no primeiro caso;
- b) avanços pouco distinguíveis do DCDC (Doctrine and Concepts Development Centre);
- c) a restauração de papéis financeiros para os comandantes de cada força armada no âmbito do MoD, o que pode ser interpretado como um retrocesso da *jointery*, neste âmbito;
- d) a dinâmica do CS (*Capability Sponsor*) e seu papel mais alinhado à barganha com áreas de orçamento de ponta do que a gestão financeira orientada às linhas que precisam de investimento e capacidade na área da Defesa – indício de centralização desnecessária.

Para Taylor (2009), o processo de *jointery* pode ter ido longe demais no âmbito institucional vis-à-vis a capacidade de gestão, além da manutenção de interesses com base singular nas atitudes dos comandantes das forças. No entanto, considerando as várias facetas do processo, não podemos negligenciar que os avanços, especialmente nos termos da educação conjunta, remodelações dos cursos e aplicação de suas propostas para além do âmbito nacional, são mecanismos que podem proporcionar o

caminho de volta para a Europa, reconfigurando os termos de possibilidade de cooperação em operações, por exemplo. Da parte institucional, as revisões da Política de Defesa e Segurança e a busca por mecanismos mais eficientes, conforme discutido anteriormente, devem ser mais compreendidas em termos de andamentos do que resultados cabais, visto que *jointery* pode ser observado como uma composição de ciclos, etapas e mudanças de natureza incremental.

Portanto, reiterando que: diante da variação de pêndulos não necessariamente sincronizados em diversas instâncias, entre avanços e estancamentos, é possível interpretar o processo de *jointery* como não-linear, mas em remodelamento.

### 3.2.3.3 Testes

Assim como foi feito com a Manifestação Observável 1, a seguir, será apresentado um quadro que retoma os testes que podem ser aplicados e as explicações elencadas para este segundo conjunto de evidências. Dessa forma, busca-se lançar luz ao exercício de confrontação entre elas e as explicações concorrentes, partindo do provimento de resposta às questões derivadas, bem como se as evidências em seu conjunto caracterizam uma manifestação observável.

**Quadro 14 - Testes para o Conjunto de Evidências e Explicações da Manifestação Observável 2**  
(continua)

Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Explicações derivadas do conjunto de evidências	Explicações Concorrentes	Conclusão do teste
Testes Duplamente Decisivos ( <i>Doubly Decisive Tests</i> )	Alta	Alta	O processo de <i>jointery</i> se desenvolve em várias camadas (desde a institucional até o interior das forças), e sua ocorrência se dá mediante a observação das diretrizes de mudança organizacional em todas elas (ev. 1)	Argumento da mudança com base interna – <i>jointery</i> não ocorre com base externa, somente mediante a criação de uma cultura proveniente das próprias forças armadas (expl.1)	A expl. 1 se faz incompleta mediante o processo. No entanto, a ev.1, apesar de suficiente, não apresenta a singularidade para passar neste teste, apesar de sair fortalecida com a expl.1 refutada.

(continuação)

Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Explicações derivadas do conjunto de evidências	Explicações Concorrentes	Conclusão do teste
			Avanços e estancamentos no processo de <i>jointery</i> fazem parte de sua dinâmica não-linear, respeitando sua natureza incremental (ev. 2)	Teorias que não visualizam a mudança organizacional como processo ou aprendizado (expl. 2)	A expl. 2 não consegue contemplar o caso britânico ao não visualizar as revisões como produto de lições aprendidas e ao incluir os termos de forma linear, enquanto evidências apontam que o processo de <i>jointery</i> é não-linear e de natureza incremental. Apesar de a ev. 2 sair fortalecida, ela tampouco apresenta singularidade para passar neste teste.
Arma fumegante ( <i>Smoking gun test</i> )	Baixa	Alta	O processo de <i>jointery</i> se desenvolve em várias camadas (desde a institucional até o interior das forças), e sua ocorrência se dá mediante a observação diretrizes de mudança organizacional em todas elas (ev. 1)	Argumento da mudança com base interna – <i>jointery</i> não ocorre com base externa, mas apenas mediante a criação de uma cultura proveniente das próprias forças armadas (expl.1)	Devido ao fato de que a expl. 1 não se fez suficiente e a ev.1, apesar de apresentar baixa singularidade, apresentou relativa suficiência, ela passa no teste.
			Avanços e estancamentos no processo de <i>jointery</i> fazem parte de sua dinâmica não-linear, respeitando sua natureza incremental (ev. 2)	Teorias que não visualizam a mudança organizacional como processo ou aprendizado (expl. 2)	Devido ao fato de que a expl. 2 não foi suficiente para representar o caso britânico e a ev.2, apesar de apresentar baixa singularidade, apresentou relativa

(continuação)

Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Explicações derivadas do conjunto de evidências	Explicações Concorrentes	Conclusão do teste
					suficiência, ela passa no teste.
Passagem pelo aro ( <i>Hoop Test</i> )	Alta	Baixa	O processo de <i>jointery</i> se desenvolve em várias camadas (desde a institucional até o interior das forças), e sua ocorrência se dá mediante a observação das diretrizes de mudança organizacional em todas elas (ev. 1)	Argumento da mudança com base interna – <i>jointery</i> não ocorre com base externa, somente mediante a criação de uma cultura proveniente das próprias forças armadas (expl.1)	A expl. 1 é incompleta o processo. No entanto, a ev.1, apesar de suficiente, não apresenta a singularidade para passar neste teste, apesar de sair fortalecida com a expl.1 refutada
Passagem pelo aro ( <i>Hoop Test</i> )	Alta	Baixa	Avanços e estancamentos no processo de <i>jointery</i> fazem parte de sua dinâmica não-linear, respeitando sua natureza incremental (ev. 2)	Teorias que não visualizam a mudança organizacional como processo ou aprendizado (expl. 2)	A expl.2 não consegue contemplar o caso britânico por não visualizar as revisões como produto de lições aprendidas e incluir os termos de forma linear, enquanto as evidências apontam que o processo de <i>jointery</i> é não-linear e de natureza incremental. Apesar de a ev. 2 sair fortalecida, ela não apresenta singularidade para passar neste teste.
Indícios (Straw-in-the-Wind test)	Baixa	Baixa	O processo de <i>jointery</i> se desenvolve em várias camadas (desde a institucional até o interior das forças), e sua ocorrência se dá mediante a	Argumento da mudança com base interna: <i>jointery</i> não ocorre com base externa, mas apenas mediante a criação de	O teste não é suficiente para excluir a expl.1, tampouco a ev.1. Porém, as análises apontam para o fortalecimento da ev.1 em relação à expl. 1



(conclusão)

Teste	Singularidade da Evidência (necessidade)	Certeza da Evidência (suficiência)	Explicações derivadas do conjunto de evidências	Explicações Concorrentes	Conclusão do teste
			observação das diretrizes de mudança organizacional em todas elas (ev. 1)	uma cultura proveniente das próprias forças armadas (expl.1)	
Indícios (Straw-in-the-Wind test)	Baixa	Baixa	Avanços e estancamentos no processo de <i>jointery</i> fazem parte de sua dinâmica não-linear, respeitando sua natureza incremental (ev. 2)	Teorias que não visualizam a mudança organizacional como processo ou aprendizado (expl. 2)	A expl. 2 não consegue delimitar o caso britânico de forma compreensiva, ao passo que a ev. 2 é fortalecida, apesar de o teste não descartar a expl. 2.
<b>Legenda:</b> Expl.: explicação    Ev.: evidência					

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em Beach e Pedersen (2013); George e Bennett (2005) e Punton e Welle (2015) e nos pontos discutidos anteriormente em termos de hipóteses/evidências e explicações concorrentes.

### 3.2.3.4 Considerações dos Testes

As evidências que formaram o bloco da Manifestação Observável 2, bem como as explicações concorrentes, não contavam com uma singularidade alta, o que fez com que as evidências 1 e 2 não passassem nos testes cujo requisito era um grau de singularidade alto, mesmo que tais evidências fossem fortalecidas com a não-aplicabilidade das explicações 1 e 2 no caso britânico.

Porém, em testes que não precisavam de um grau de singularidade alto, ambas as evidências passaram, enquanto as explicações concorrentes, ou não, foram aplicadas ou saíram enfraquecidas.

Dessa forma, apesar de não ser possível inferir grande singularidade ou necessidade no grupo de evidências apresentado, se elas foram suficientes ante ao histórico apresentado do caso ou saíram fortalecidas com o descarte ou enfraquecimento das explicações concorrentes, é possível deduzir que o processo de

*jointery* pode ser observado como não-linear e que pode ocorrer em várias camadas, caracterizando-se como um processo complexo e multifacetado. Tal apreensão se fez basilar, tanto em conjunto com as apreensões provenientes dos testes da manifestação observável 1, quanto para fortalecer a escolha pela ilustração de como o processo de *jointery* pode ser engendrado: de forma holística em termos de conceituação, conforme Vitale (1995), e dentro de uma estrutura de fractais, questão que será mais bem delineada no capítulo 4.2.

### 3.2.4 Construindo as Manifestações Causais

Com as manifestações observáveis delimitadas, e seguindo o roteiro de construção de teoria com apoio na metodologia de *process-tracing*, chegamos à etapa de delimitar as manifestações causais, uma vez que, na aplicação de construção de abordagem teórica, o objetivo é detectá-las a fim de estabelecer quais foram os parâmetros que ocasionaram os resultados observados.

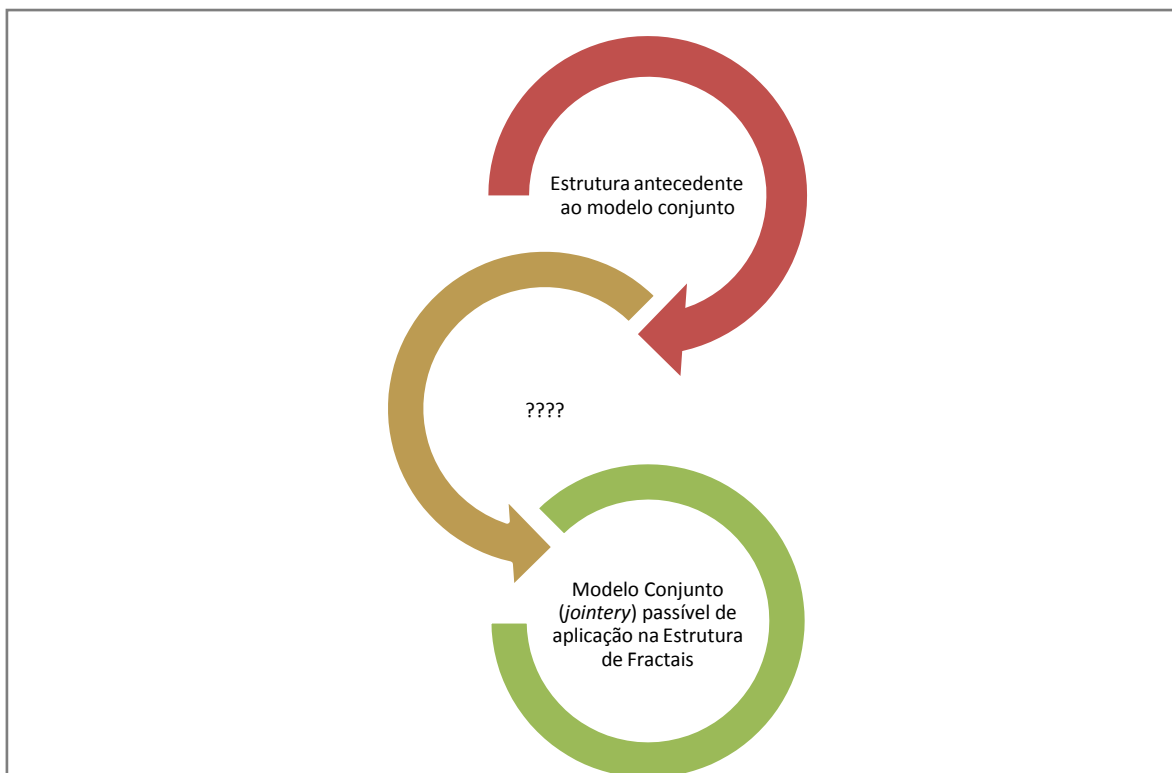
Rememorando as questões de Mahoney (2012), quanto à lógica de aplicação do *process-tracing* na detecção de manifestações observáveis e causais, as questões para teste e avaliação base seriam:

1. O resultado ocorre?
2. Os fatores (evidências) ocorrem?
3. As causas estão ligadas diretamente ao resultado?
4. As hipóteses rivais são eliminadas ou apenas enfraquecidas?

As soluções para as questões 1, 2 e 4 foram realizadas anteriormente, então, a partir destas análises, o prosseguimento se dá à questão 3.

Neste caso, sabemos que o processo de *jointery* é uma das extremidades. Mas, o que o sustenta de forma a integrar os seus elementos em uma relação de interdependência, e, especialmente, o que conduziu à consecução do *jointery* como um processo, são as questões que esta tese quer compreender e que se configuram como variáveis entre as extremidades do processo como um todo. Logo, será usado exemplo um esquema originalmente presente em Puntton e Welle (2015), mas que incluirá as questões relativas ao estudo de caso britânico.

**Figura 37 - Variáveis que conduzem a leitura do Modelo Conjunto na Estrutura de Fractais**



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Foi possível depreender, dentre os testes, que o processo de *jointery* derivou de mudanças organizacionais por conta motivações políticas e, especialmente, de custos, passando por um aprofundamento. Por meio de suas características não-lineares, por avanços e retrocessos nesse âmbito, as manifestações de causa podem ser divididas em dois blocos:

1. mudanças organizacionais e seus respectivos impactos;
2. integração entre os elementos das mudanças em várias camadas.

No bloco 1, é possível incluir todo o conjunto de mudanças que deram início ao processo de *jointery*, assim como representaram sua continuidade: a SDR de 1998 e suas sucessoras, a DTR, a elaboração de Doutrina conjunta e instituições que regularam o processo de *jointery* nas mais diversas instâncias, como o JFC, o DCDC, entre outros que também entraram no escopo das reformas promovidas no MoD e a formação conjunta adquirindo novos contornos ao longo do tempo, tanto em termos de instituição, quanto em termos de currículo, estrutura e etc. Tais questões evidenciaram a ocorrência do processo de *jointery* e, entre movimentos pendulares de avanços e retrocessos, seguem seu curso, apesar das críticas. Logo, é possível incluir, como manifestação causal deste bloco, as mudanças organizacionais

empreendidas em diversas instâncias como catalisadoras do processo de *jointery* como o observamos; primeiramente a partir de uma fase de institucionalização e, posteriormente, atingindo outros contextos de ocorrência e/ou camadas conforme mencionado anteriormente.

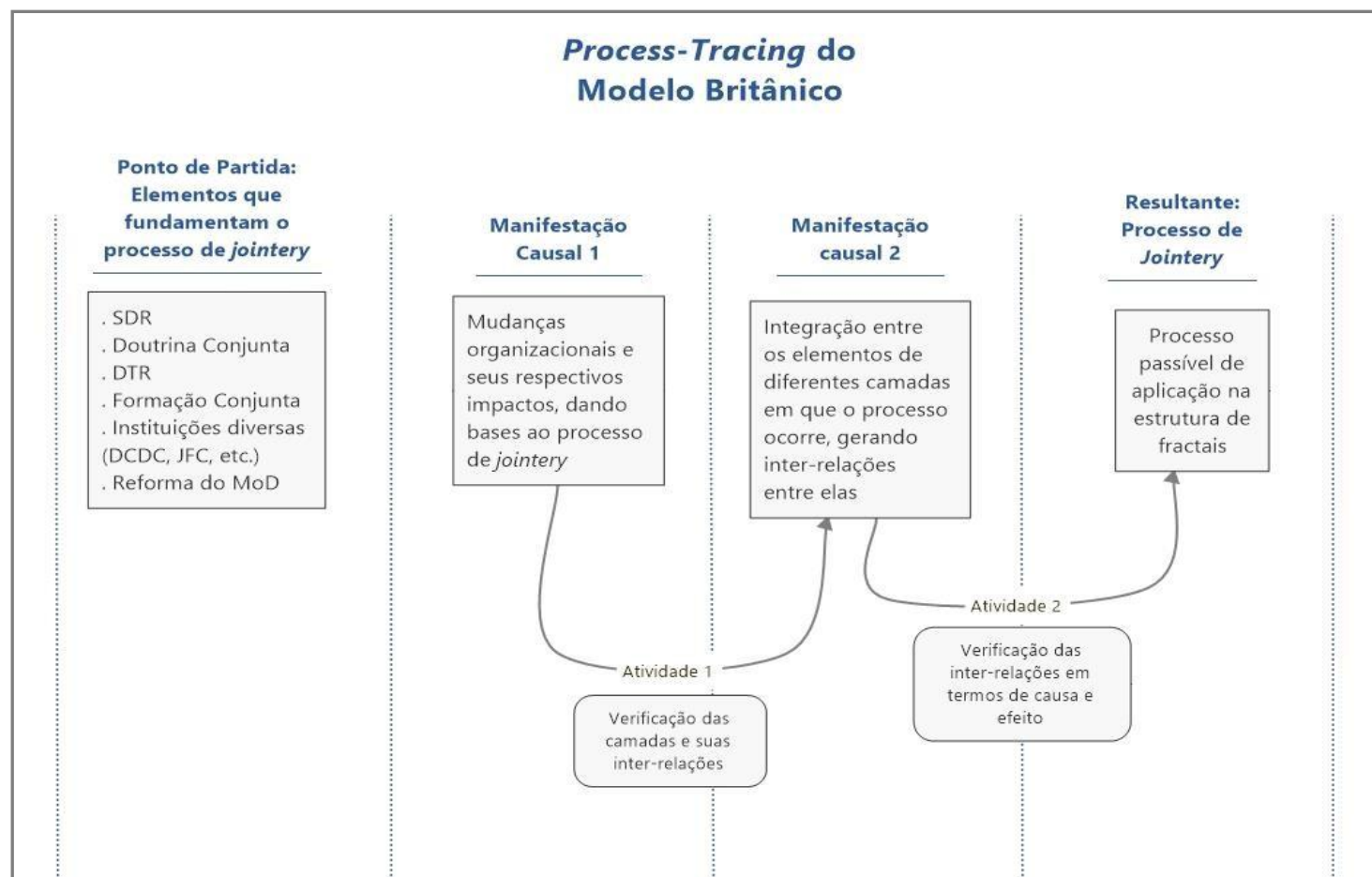
No bloco 2, é possível delimitar que as mudanças ventiladas a partir das ações tomadas no bloco 1 possibilitaram uma estrutura integrada, onde o processo de *jointery* passou a se sustentar mediante uma inter-relação, na qual a mudança organizacional promovida em uma camada foi refletida em mudanças nas demais camadas, especialmente a partir da incorporação de lições aprendidas entre os avanços e retrocessos intrínsecos à dinâmica do processo. Em outras palavras, por evidenciar que ele ocorre em várias instâncias, o processo de *jointery* se mostrou complexo e, com a implementação de mudanças, os efeitos observados, apesar de apresentarem diferentes resultados, revelaram determinada interdependência, ao passo em que as mudanças perpassam todas as camadas nas quais o processo acontece.

Convergindo as observações do capítulo 2, em conjunto com a visão explodida do processo fornecida por Vitale (1995), as camadas em que o processo de *jointery* se desdobra são:

- a) camada institucional – compreendendo o Ministério da Defesa (MoD), agências e instituições que regulam e fomentam o processo;
- b) camada das forças armadas – também institucional, mas ligada ao controle e gestão direta das forças armadas;
- c) camada da estrutura interna das forças singulares – camada mais próxima das peculiaridades internas de cada força, considerando-as agentes do processo.

Quando uma mudança organizacional é empreendida por parte da camada institucional, todas as demais camadas sofrem alterações ou passam por algum procedimento de resposta (seja essa positiva ou negativa, gerando o *feedback loop*), de forma que a escolha adotada pelos agentes também impacta nas demais camadas, ou promove um avanço ou retrocesso no processo. A partir dessa observação é possível depreender que a integração entre os elementos das mudanças nestas camadas consiste, também, em uma manifestação de causa para que o processo de *jointery* adquira a forma como se apresenta contemporaneamente.

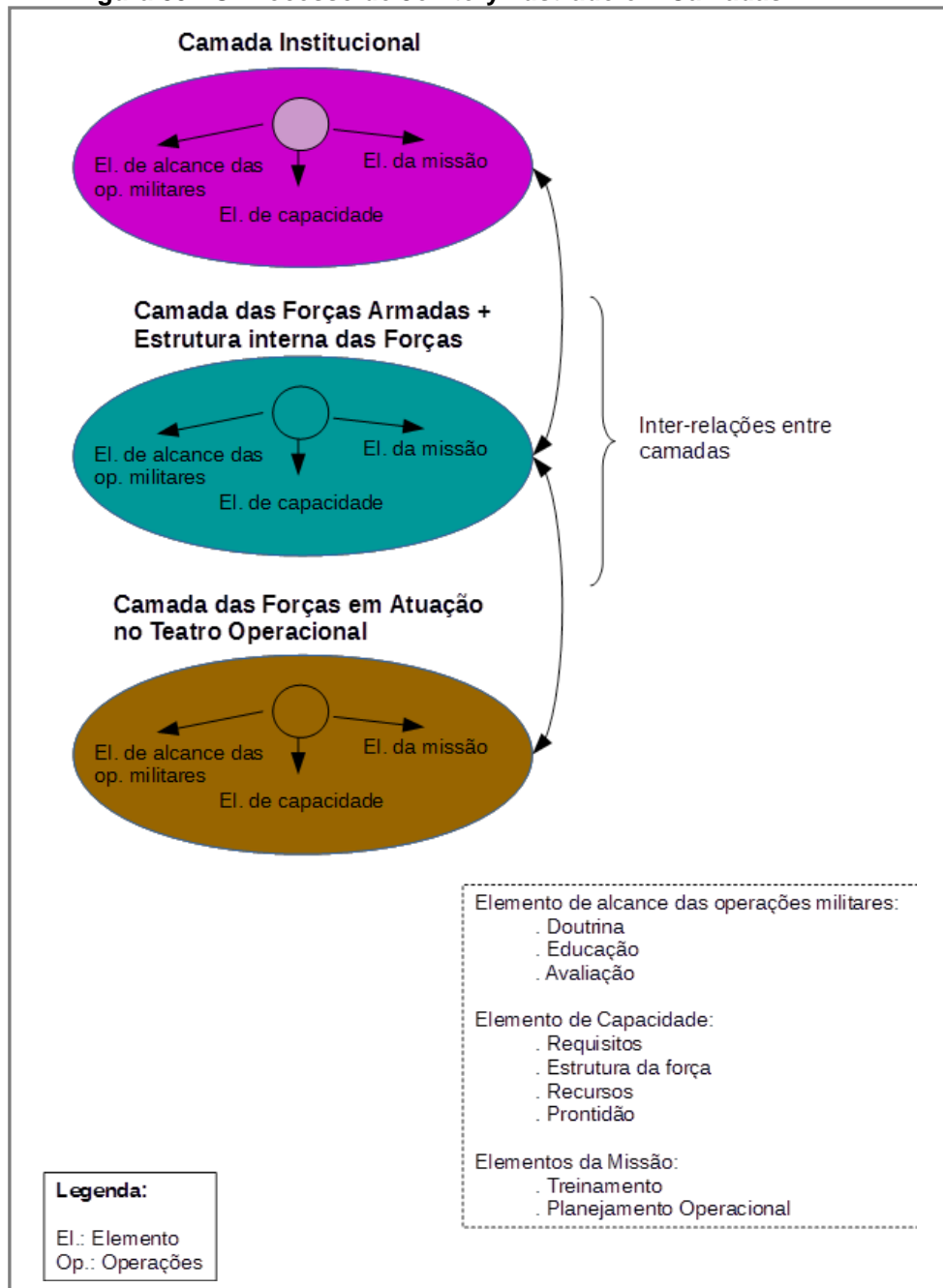
Figura 38 - Esquema de *Process-Tracing* do Jointery



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Considerando as camadas apresentadas e o esquema ilustrado na página anterior, é possível observar que essas camadas e suas inter-relações fazem parte da variável que leva o processo de uma extremidade a outra. Logo, para fim de ilustração das camadas em si, além das inter-relações a serem discutidas, segue abaixo um segundo esquema elucidativo.

**Figura 39 - O Processo de Jointery ilustrado em Camadas**



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Conforme a ilustração anterior, o processo de *jointery* observado em camadas apresenta elementos de desdobramento configurados em três tipos, segundo Vitale (1995): elementos de alcance das operações militares (Doutrina, educação e avaliação); elementos de capacidade (requisitos, estrutura da força, recursos e prontidão) e elementos de missão (treinamento e planejamento operacional). Todos esses elementos, segundo o autor, são as bases para o desenvolvimento da estrutura ou do *design* do *jointness/jointery*.

Considerando tais elementos e a estrutura de camadas proposta em conjunto com as observações do desdobramento do processo de *jointery* no Reino Unido, bem como a estrutura de institucionalização do processo, foi possível deduzir que os elementos apontados por Vitale (1995) se encontravam em outras camadas, de forma que havia uma inter-relação entre eles e, conseqüentemente, entre as camadas.

Ou seja, ao se observar a camada institucional do processo, compreendida pelo MoD e por outras instituições e agências previamente mencionadas, é possível detectar a existência de Elementos de Alcance das Operações Militares, como o DCDC no âmbito da Doutrina, a Defence Academy no âmbito da Educação e os órgãos responsáveis pelas SDSR e seu planejamento quinquenal no âmbito da Avaliação, bem como agências de análise fora do âmbito ministerial. No âmbito dos elementos de capacidade, também é possível detectar agências e instituições atuando, como, por exemplo, a consideração de Requisitos, Estrutura de Força e Prontidão por parte das revisões de Política de Defesa e Segurança no escopo das SDSR, incluindo renovações de equipamentos, atribuições e objetivos alinhados à Política Externa e de Segurança e também à luz do contexto econômico vivenciado pelo Estado, de forma a alinhar a questão dos Recursos disponíveis no orçamento de defesa previsto para o ano em vigência. Por fim, quanto aos Elementos de Missão, é possível observá-los na camada institucional, mediante as políticas como da DTR e o planejamento operacional. Apesar de eles serem mais inerentes à camada das Forças Armadas, encontram-se presentes no âmbito institucional por meio da OTAN e, no âmbito específico do MoD, por meio do Conselho de Defesa (*Defence Board*).

Quanto à camada das Forças Armadas, incluindo suas estruturas internas, é possível verificar os Elementos de Alcance Educação e Avaliação em termos do impacto que eles proporcionam nelas. Enquanto a Doutrina é um elemento proeminente, uma vez que, segundo Codner (1999), ela também constitui uma incumbência que é, sobretudo, das Forças. Os documentos de Doutrina podem ser observados tanto no âmbito da OTAN, com as Publicações Conjuntas dos Aliados (*Allied Joint Publications - AJP*), quanto no âmbito nacional, com as Publicações Conjuntas de Doutrina (*Joint Doctrine Publications – JDP*). Elementos de Capacidade também vão compor impactos nas Forças, mas são as próprias Forças que fazem o intermédio entre suas demandas para compor tais elementos e a camada institucional, uma vez que são as Forças que atuam no Teatro Operacional e, portanto, que conhecem as demandas desta camada. Quanto aos Elementos de Missão, a parte de Treinamento e Planejamento Operacional é realizada pelos Comandos das Forças, incluindo o Comando Conjunto (JFC) e é abarcada pelas forças singulares.

Por fim, todos os elementos são traduzidos em impactos diretos quando as Forças Armadas estão presentes no Teatro Operacional (TO), de forma que todo o retorno do tipo de operação realizada é refletido nos elementos e suas respectivas presenças nas demais camadas. Toda a questão institucional, desde as estruturas, políticas, recursos e etc, é refletida na estratégia que as forças vão adotar e, posteriormente, aplicar no TO.

Dessa forma, ficam estabelecidas as inter-relações entre as camadas e os elementos que as compõem, de forma que as alterações nos elementos de uma camada, inevitavelmente irão impactar as demais, demonstrando a faceta integrada do processo de *jointery* e balizando a questão de sua dinâmica de avanços e retrocessos. Trata-se de um processo complexo e multifacetado. Os avanços dependem da resposta e/ou retorno que as demais camadas darão, e retrocessos demandam revisões e mudanças posteriores, fundamentando a natureza incremental do processo.

Portanto, conhecidas as variáveis restantes para encerrar o rastreamento do processo de *jointery* e como ele se dá, os parâmetros gerais que podem ser inferidos para sua ocorrência são:



- a) um princípio de necessidade ligeiramente diferente do preconizado por Rubel (2001), uma vez que, apesar de o autor apregoar tal princípio em termos operacionais e direcionados ao cenário de emprego de força, no caso britânico, a principal demanda veio da redução de custos e orçamento, levando as forças à reorganização. Logo, o princípio de necessidade pode ser estendido para além do âmbito do TO e conduzir também a mudanças organizacionais da magnitude apresentada;
- b) processos de institucionalização que visam a emergência de padrões organizacionais, de forma que as diretrizes sejam acessíveis a todas as camadas e que a busca pela sinergia e pela interoperabilidade sejam as metas;
- c) estruturas de aprofundamento do processo a partir de revisão das lições aprendidas e incorporação das boas práticas;
- d) investimento da formação tanto em termos curriculares quanto em termos de estrutura física como diferencial, a fim de permitir que o processo de *jointery* seja incorporado como uma vivência, possibilitando que os canais de confiança sejam gerados no lugar do tradicional paroquialismo;
- e) possibilidades de aplicação dos conhecimentos nas missões de forma que seja construída uma ponte mais bem delineada entre currículo e vivência, ajustando o processo de *jointery* à peculiaridade do cenário de emprego.

Nesses termos, é possível gestar um processo similar, guardadas as devidas proporções, em outras localidades, gerando outro tipo de modelo conjunto.

### **3.2.5 O Modelo Britânico segundo a Estrutura de Fractais: delineamento teórico-estrutural aplicado**

Seguindo a esteira das explicitações anteriores, o objetivo desta parte é demonstrar como o processo de *jointery* pode ser observado diante da estrutura de fractais, que proporciona um delineamento de caráter mais estrutural à abordagem construída até este ponto.

Recapitulando algumas questões, os principais pontos que conduziram à

hipótese interpretativa do processo de *jointery* que podem ser observados mediante à estrutura de fractais são:

- a) o processo não se enquadrar completamente nas abordagens teóricas de mudança organizacional e inovação militar, de forma que tal questão motivou a busca pelos parâmetros gerais do *jointery* e em sua relação causal a fim de melhor compreender como ele se estrutura e funciona a partir do *process-tracing* e, esquematicamente, a partir da estrutura de fractais;
- b) algumas características que foram inferidas acerca do processo de *jointery* ao longo da pesquisa tornaram-se mais bem iluminadas a partir de uma visão holística dele, como:
  - ocorrência em diferentes contextos, que puderam ser observados como camadas inter-relacionadas,
  - presença de elementos de estrutura comum nestas camadas, também explicitando a inter-relação,
  - aprendizado organizacional presente no histórico de desenvolvimento do processo, criando o que se denominou no capítulo 2 de *circuito de retorno* – termo que será retomado e aplicado ainda nesta parte,
  - a necessidade retratada pelas políticas de austeridade econômica como força motriz inicial para o processo de revisão de políticas de segurança e defesa que deram origem à institucionalização do modelo conjunto britânico;
- c) o fato de *jointery* ser melhor interpretado como processo do que sob quaisquer outras denominações mais lineares, tendo em vista sua faceta complexa e não-linear.

Começando pelo modo de observar o processo de *jointery*, convém rememorar a definição de fractais, como eles se estruturam e como são interpretados pela teoria do caos. Fractais nada mais são do que arranjos geométricos não-lineares dispostos na natureza que apresentam semelhança entre suas diferentes escalas sem alterações de aparência, refletindo um princípio de organização hierárquico; são assim denominados por não representarem uma estrutura inteira (KIGAMI, 2001; MOREL; RAMANUJAM, 1999; PEITGEN;

RICHTER, 1986).

Conforme explicitado anteriormente, os fractais derivam da matemática euclidiana e foram difundidos por Mandelbrot (1986), que já havia identificado o potencial interdisciplinar de aplicação de tal descoberta. Quanto à estrutura dos fractais e sua interpretação segundo a teoria complexa ou teoria do caos, o primeiro ponto a compreender é que o foco não está nas unidades individuais, mas sim no sistema como um todo em seus vários níveis, inter-relações e similitudes, delimitadas pelo que Hayles (1990, p. 13) chama de “simetrias recursivas entre os níveis da escala”. Em outras palavras, a recursividade das simetrias denominadas por Hayles nada mais é do que a autossemelhança, só que definida por termos mais atinentes à matemática<sup>132</sup>. Logo, o foco implícito no estudo no âmbito da estrutura de fractais é o de como a autossemelhança opera no sistema.

Avançando um pouco mais nesse último ponto, é justamente por apresentarem simetrias recursivas entre os níveis da escala que, “mudanças muito pequenas nas condições iniciais podem gerar em grandes mudanças no resultado”<sup>133</sup> (GORDON; GREENSPAN, 1988, p. 11, tradução nossa), afetando todo o sistema. Assim, a recursividade também é uma medida para estabelecer inter-relações em termos de causa e efeito. Outro ponto importante acerca delas no âmbito dos sistemas complexos e da estrutura de fractais são os circuitos de retorno (*feedback loops*), já citados, mas sem maior aprofundamento.

Mecanismos de retorno (*feedback mechanisms*) são responsáveis por criar circuitos nos quais os resultados retornam ao sistema como insumos, caracterizando um auto

---

<sup>132</sup> A característica de recursividade deriva das funções recursivas da matemática, de forma que uma função recursiva é aquela que se refere a si própria. No caso dos fractais, os elementos e o formato que os compõem é replica em diferentes escalas e fazem parte de um todo, caracterizando a recursividade.

<sup>133</sup> Excerto original: “*Very small differences in initial conditions can result in very large changes in output*” (GORDON; GREENSPAN, 1988, p. 11, grifo do autor).

ordenamento (HAYLES, 1990). O auto ordenamento, por sua vez, é mais uma característica dos sistemas complexos, que revela uma determinada autonomia organizativa deles.

Um dos principais paralelos que podem ser realizados quanto aos circuitos de retorno no âmbito do caso apresentado, é o do aprendizado organizacional. O aprendizado internalizado, seja como for, pode constituir um circuito de retorno, ao passo que este consiste tanto no resultado quanto no insumo para que o processo tenha continuidade, gerando novos aprendizados. Dessa forma, para o processo de *jointery*, foram vários os elementos apresentados que promoveram tal circuito: Doutrina, educação, treinamento, experiências no teatro operacional, etc. Essa estrutura de aprendizado como circuito de retorno complementa as percepções apresentadas pelas abordagens de mudanças organizacionais a partir de aprendizados, especialmente as de Di Bella (2010; 2013), Kolb e Kolb (2008) e Senge (1994)<sup>134</sup>. Completando o sentido de tal acepção, Chettiparamb (2013, p. 9, tradução nossa) agrega que:

[...] Sistemas complexos, por sua vez, ocupam um novo nível de 'profundidade ontológica' e constituem um domínio de sistemas que são abertos a processos de circuitos de retorno, que podem ter várias formas (tais como o aprendizado, por exemplo). Eles são, portanto, não apenas evolutivos, mas auto ordenados com o potencial para reconfiguração estrutural<sup>135</sup>.

Quanto à disposição dos fractais em termos esquemáticos, segue, na próxima página, um esquema um pouco mais completo do que o apresentado preliminarmente no capítulo 2 para demonstração da dinâmica do processo.

Observando o referido esquema, a questão dos eixos e seus respectivos comprimentos, representando respectivamente as inter-relações entre as camadas no eixo vertical e a rugosidade da camada no eixo horizontal, é delimitada de maneira qualitativa

---

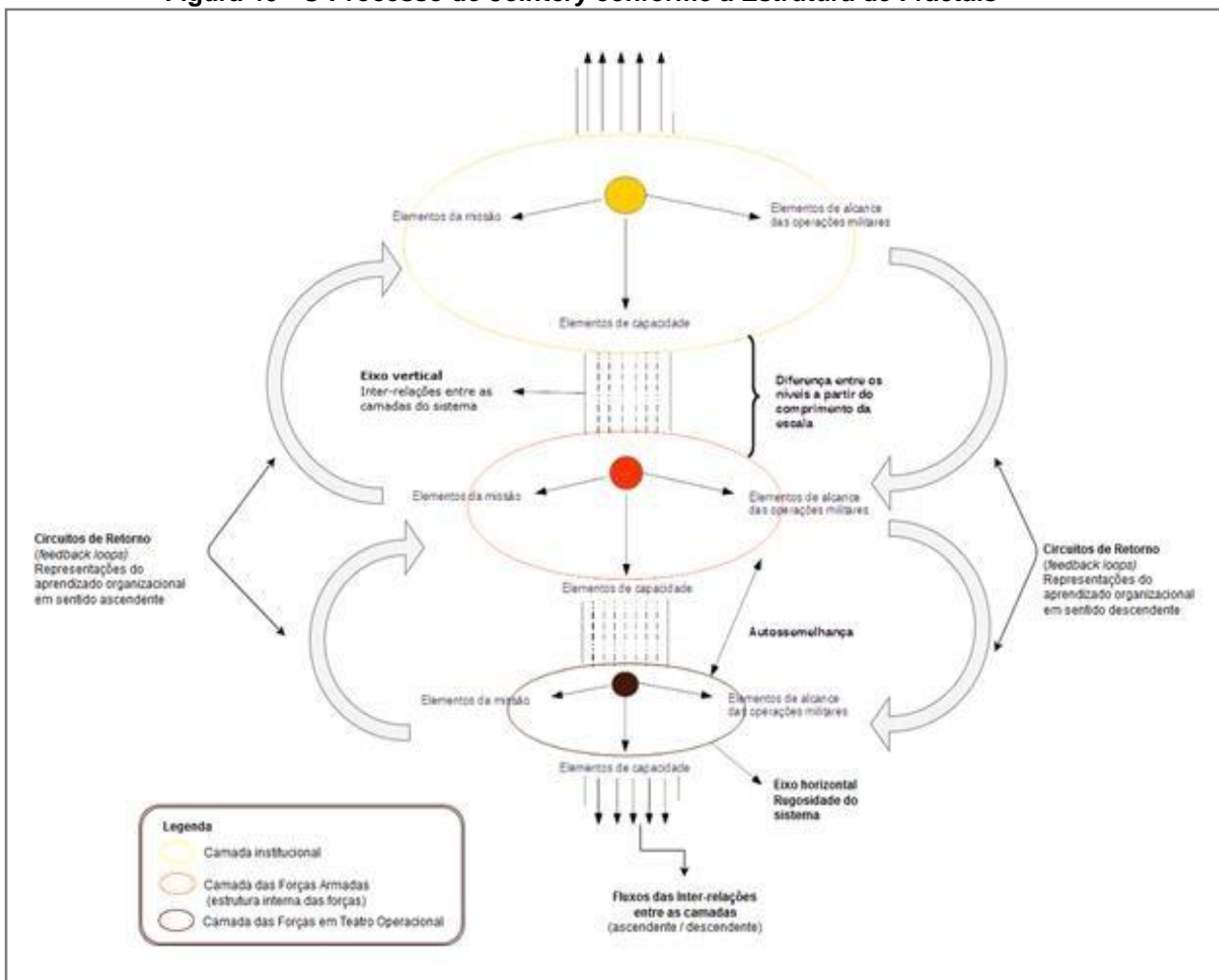
<sup>134</sup> Para mais informações, vide Capítulo 2.2 Teoria: As Abordagens Organizacionais, *A Mudança Organizacional como Aprendizado*.

<sup>135</sup> Tradução Nossa, 2017. Excerto original: “[...] Complex systems thus occupy a new level of ‘ontological depth’ and constitute a realm of systems that are open to processes of feedback loops, which can be of varied forms (such as learning for instance). They are therefore not just evolutionary but are self-organising with the potential for structural reconfiguration” (CHETTIPARAMB, 2013, p. 9).

nesta tese, uma vez que, pesquisas quantitativas para tal determinação estariam além do escopo dos nossos objetivos. Logo as dimensões representadas no esquema se darão em caráter ilustrativo.

O comprimento do eixo vertical, que determina a separação entre as diferentes camadas do processo de *jointery*, se dá pelo grau de especificidade da camada e pelas distinções organizacionais entre elas, distanciando-as uma das outras. É o que determina que as camadas não estejam apenas replicando a estrutura uma das outras (questão que ocorreria no caso de estarem muito próximas umas das outras) bem como define que não estejam tão distantes a ponto de não compartilharem nenhum tipo de inter- relação entre as mencionadas, conferindo a tônica dos fluxos de relações pelo sistema (CHETTIPARAMB, 2013).

Figura 40 - O Processo de *Jointery* conforme a Estrutura de Fractais



Fonte: Esquema elaborado pela autora (2017) com base no esquema original de Chettiparamb (2013) com acréscimo das contribuições de Hayles (1990).

Aplicando ao caso do *jointery*, um distanciamento muito grande entre as camadas geraria um insulamento institucional, de forma que não seria possível criar uma comunicação adequada entre as forças armadas e as instituições, assim como políticas contemplando as demandas mais aplicáveis às operações. Por outro lado, caso a proximidade fosse muito grande, perder-se-ia a distinção entre instituições e forças, o que tampouco seria funcional.

Quanto ao eixo horizontal, ele se aplica das mais diversas formas a fim de delimitar a “rugosidade” ou textura do sistema. A definição mais matemática deste eixo explicita que a dimensão fractal corresponde ao “valor médio da dimensão fractal da distribuição do tamanho da fratura e a dimensão espacial euclidiana do volume do espécime” (NAGAHAMA; YOSHII, 1994, p. 25, tradução nossa)<sup>136</sup>. Em outras palavras, Chettiparamb (2013, p. 14, tradução nossa) explicita que:

Este mecanismo “horizontal” assimila fenômenos contextuais que são únicos e significativos para uma escala particular. A presença desta dimensão horizontal previne o local de ser suprimido pelo global. Além disso, os mecanismos horizontais permitem que o global emergente seja sensível aos detalhes do local<sup>137</sup>.

No âmbito do processo de *jointery*, apesar de todas as camadas serem partes constituintes do mesmo processo, a escala horizontal garante que as diferentes “texturas” sejam respeitadas e não se tornem amalgamadas de forma complementar ao funcionamento do eixo vertical. O eixo vertical garante que a autossimilaridade não seja uma replicação pura das mesmas atividades no caso do processo de *jointery* e o eixo horizontal já zela para que a especificidade das funções exercidas em cada camada seja mantida, sem que a estrutura de camadas seja fagocitada pela estrutura global do sistema.

---

<sup>136</sup> Excerto original: “[...] the mean value of the fractal dimension of fracture-size distribution and the Euclidean space dimension of specimen volume” (NAGAHAMA; YOSHII, 1994, p.25).

<sup>137</sup> Excerto original: “This ‘horizontal’ mechanism assimilates contextual phenomena that are unique and meaningful to a particular scale. The presence of this horizontal dimension prevents the local from being subsumed by the global. Furthermore, the horizontal mechanisms allow the emergent global to be sensitive to the details of the local (CHETTIPARAMB, 2013, p.14).

A representação dessa estrutura aparentemente condensa, de forma favorável, as principais características do processo de *jointery*, pois ela representa sistemas não-lineares. Byrne (1998, p. 14, tradução nossa), introduzindo de forma didática tais sistemas, afirma que:

[...] a dimensão crucial ao longo da qual as mudanças ocorrem é o tempo. Em sistemas não-lineares, pequenas mudanças em elementos causais ao longo do tempo não necessariamente produzem pequenas mudanças em outros aspectos específicos do sistema, ou nas características do sistema como um todo. Nenhuma, ou ambas, podem alterar muito e, além disso, podem alterar de forma que não implique em apenas um resultado possível. Nicolis diz que há um grande conjunto de sistemas que possuem este caráter. Eu sugeriria que esse conjunto inclui a maior parte dos aspectos sociais e naturais do mundo, especialmente inter-relações entre o social e o natural<sup>138</sup>.

Outro ponto destacado pelo autor é a característica evolucionária dos sistemas não-lineares (BYRNE, 1998), que evoca a capacidade destes tipos de sistema de se adaptarem às diversas mudanças, as quais são sujeitos, e evoluírem para estruturas mais complexas.

Agregando as acepções de Byrne (1998), Mittleton-Kelly (2003) destacam-se oito princípios de sistemas complexos e evolutivos que podem ser aplicados às organizações, o que muda por completo o entendimento sobre elas e, conseqüentemente, os modelos de gestão compreendendo suas peculiaridades. São eles:

- a) conectividade e Interdependência: questões já ilustradas anteriormente na explicitação da inter-relação entre camadas na estrutura fractal;

---

<sup>138</sup> Excerto original: “[...] the crucial dimension along which changes occur is time. In non-linear systems small changes in causal elements over time do not necessarily produce small changes in other particular aspects of the system, or in the characteristics of the system as a whole. Either or both may change very much indeed, and, moreover, they may change in ways which do not involve just one possible outcome. Nicolis says that there is a large set of systems which have this character. I would suggest that this set includes most of the social and natural aspects of the world, particularly interrelationships between the social and the natural (BYRNE, 1998, p.14).



- b) coevolução: no qual o sistema e o ambiente em que ele se insere evoluem de maneira conjunta, o que é interpretado como um mecanismo de adaptação em vez de uma mera resposta ao ambiente;
- c) estruturas dissipativas, distanciamento do equilíbrio e histórico: questão previamente comentada no capítulo 2 com as contribuições de Harvey e Reed (1994) e de Kauffman (1993). Tais estruturas e o distanciamento do equilíbrio versam sobre as inter-relações entre o sistema e o meio, de maneira que as trocas de informações ou energia entre elas suscitam novas estruturas e uma nova ordem. Quanto ao histórico, Mitleton-Kelly (2003, p.34, tradução nossa) traz acepções de ordem mais ligada aos sistemas sociais, nas quais:
- em um contexto social, é a série de decisões críticas que cada indivíduo toma a partir de várias alternativas possíveis que determina uma trajetória de vida para aquele indivíduo. As alternativas disponíveis, entretanto, são constrangidas pelo estado atual da pessoa e pelo estado do cenário que a pessoa ocupa. Então, o comportamento emergente da pessoa não é uma questão do “acaso”, mas o resultado da seleção da pessoa entre um conjunto finito de escolhas percebidas, assim como as escolhas feitas no passado (o histórico) que moldaram a trajetória de vida da pessoa. Uma vez que a decisão é tomada, ocorre uma dimensão histórica e a evolução subsequente pode depender da escolha crítica. Mas *antes* da decisão ser finalizada, as alternativas são fontes de *inovação* e *diversificação*, desde que a abertura de possibilidades confira ao indivíduo e ao sistema novas soluções. Quando uma entidade social (indivíduo, grupo, organização, indústria, economia, país, etc) se depara com um constrangimento, ela encontra novas formas de operar, porque os sistemas fora do equilíbrio (normas estabelecidas) são forçados a experimentar e explorar seu *espaço de possibilidades* e essa exploração os ajuda a descobrir e criar novos padrões de

relações e diferentes estruturas<sup>139</sup>,

- d) exploração do Espaço de Possibilidades: questão já discutida no item anterior, sugerindo a variedade de padrões e estratégias que podem ser geradas para fins de adaptação do sistema;
- e) mecanismos de retorno: previamente discutidos com o conceito de circuitos de retorno, intitulados no estudo das relações humanas de *processos de retorno* segundo a autora;
- f) auto-organização, emergência e criação de uma nova ordem: emergência seria o processo que cria ordem em conjunto com a auto-organização ou auto ordenamento do sistema, como por exemplo, o aprendizado organizacional – um processo irreversível que cria novos padrões de relações;
- g) caos e complexidade: a autora distingue a teoria do caos da teoria da complexidade explicitando que, apesar de ambas serem muito próximas, a primeira se refere à iteração de algoritmos matemáticos ou padrões, enquanto a segunda versa sobre a adaptação e mudança das regras envolvendo sistemas que compreendem as interações humanas. Apesar de o processo de *jointery* envolver relações humanas, o quesito da autossemelhança previamente discutido e presente na abordagem matemática da teoria do caos se aplica. Logo, essa distinção mais refinada de aplicação das teorias não é imprescindível;

<sup>139</sup> Excerto original: “In a social context, it is the series of critical decisions each individual takes from several possible alternatives that may determine a particular life path for that individual. The alternatives available, however, are constrained by the person’s current state and the state of the landscape the person occupies. Thus the emergent behaviour of the person is not a matter of ‘chance’ but is the result of a person’s selection among a finite set of perceived choices; as well as the past choices made (the history) that have shaped that person’s life path. Once the decision is made, there is a historical dimension and subsequent evolution may depend on that critical choice; but *before* the decision is finalised, the alternatives are sources of *innovation* and *diversification*, since the opening up of possibilities endows the individual and the system with new solutions. When a social entity (individual, group, organisation, industry, economy, country, etc) is faced with a constraint, it finds new ways of operating, because away-from-equilibrium (established norms) systems are forced to experiment and explore their *space of possibilities*, and this exploration helps them discover and create new patterns of relationships and different structures” (MITLETON-KELLY, 2003, p.34).

- h) gestão de organizações como Sistemas Complexos Evolutivos (CES – *Complex Evolving Systems*): segundo a autora, é uma proposta diferenciada para interpretar as organizações conforme os princípios listados, nos quais os gestores encorajariam as organizações a coevolúem com os ambientes nos quais elas se encontram inscritas, encontrando assim, novos ordenamentos e padrões em meio aos espaços de possibilidades e visualizando os elementos inibidores de tal processo.

Considerando os princípios enumerados por Mitleton-Kelly (2003), é possível inferir que o processo de *jointery*, além de ser um arranjo linear, é um sistema complexo evolutivo e adaptativo com base no aprendizado organizacional que, por sua vez, corresponde aos circuitos de retorno previamente mencionados, garantindo a tônica da adaptação e da irreversibilidade do processo. Dessa forma, convém rememorar que as acepções discutidas quanto ao aprofundamento do processo de *jointery* ser o caminho para que ele se aprimorasse – tendo os parâmetros iniciais e de continuidade sido estabelecidos pela SDR de 1998 – não é um argumento circular a partir desta abordagem, dada a propriedade da emergência e da adaptação do sistema. Logo, a abordagem da teoria complexa, em conjunto com a estrutura de fractais, aparentemente completa várias lacunas que visões mais lineares do processo não são capazes.

Outra peculiaridade do processo de *jointery*, segundo esta estrutura, é que, apesar de ter começado como um processo eminentemente hierárquico e *top-down*, dado o aprendizado caracterizando os circuitos de retorno, o processo pode ser caracterizado como uma das poucas exceções de modelo organizacional hierárquico nas quais se observa a comunicação entre as camadas, sem o que Raye (2014) denomina como competição destrutiva. A autora indica que esse tipo de competição, além de ser algo tóxico nas relações estabelecidas na organização, desestimula a sua evolução e criatividade, estancando o processo de adaptação característico dos sistemas complexos e adaptativos. Dessa forma, Raye (2014, p. 52, tradução nossa) aponta que:

Em hierarquias *top-down*, questões sistemáticas como a competição interna, rotatividade não indesejada e trabalhadores insalubres são lugares comuns, enquanto as organizações fractais são distinguidas por

funcionários felizes e saudáveis devido à ênfase delas nos fluxos de informações positivos e estruturas de relacionamento que criam os melhores resultados. Elas são frequentemente as organizações votadas como “Melhores Lugares para Trabalhar”, já que seus membros compartilham um propósito e valores núcleo que unem seus esforços e criam a integridade padrão ou a autossimilaridade que caracteriza uma organização fractal [...]. A qualidade de fluxos de informações iterativos das extremidades da organização para o centro e vice-versa possibilita relações bem-sucedidas ao longo dela; os líderes são devotos a inspirar, guiar, orientar e empoderar os “gestores de coisas e processos” (todo mundo). Em organizações fractais, o desenvolvimento de um relacionamento em todos os níveis da organização une os esforços em grupo em torno de um propósito comum<sup>140</sup>.

Isso não implica na ausência de obstáculos, como a rivalidade entre as forças armadas ante o orçamento reduzido e na visão do civil, algumas vezes como um elemento externo de natureza ameaçadora em termos de posições (*outsider*). Porém, os mecanismos de aproximação entre civis e militares e a estrutura proposta para a educação conjunta visam a construção de confiança, chegando nos patamares estabelecidos por Raye (2014) em seu tipo ideal de organização fractal.

- a) compreensão das dinâmicas entre as várias camadas do sistema, questão que fica menos evidente a partir de outras estruturas de abordagem;
- b) consideração do processo como complexo, passível de evolução e não linear, o que permite a compreensão dele como um estado que pode ser alterado e não como um arranjo já finalizado;
- c) a partir da delimitação das fronteiras do processo, delineando seus mecanismos, histórico e horizonte de aplicação, constrói-se a possibilidade de previsões a despeito delas serem difíceis.

---

<sup>140</sup> Excerto original: “In top-down hierarchies, systemic issues such as internal competition, unwanted turnover, and unhealthy workers are commonplace, whereas fractal organisations are distinguished by happy, healthy employees because of their emphasis on positive information flows and relationship structures that create best outcomes. These are often the organisations voted the ‘Best Places to Work’, as their members share a purpose and core values that unite their efforts and create the pattern integrity or self-similarity that characterises a fractal organization [...]. The quality of iterative information flows, from the edges of the organisation to the centre and back, enables successful relationships throughout; leaders are devoted to inspiring, guiding, mentoring, and empowering the ‘managers of things and processes’ (everybody else). In fractal organisations, relationship development at all levels of the organisation unites group efforts around a common purpose (RAYE, 2014, p. 52).

Quanto ao último ponto, Gordon e Greenspan (1988) acrescentam que, apesar da dificuldade de se realizarem projeções considerando a estrutura complexa e não-linear, elas são úteis e se podem ser realizadas considerando-se o histórico e uma percepção de probabilidades e não de determinismos.

Portanto, a observação do processo de *jointery* na estrutura de fractais, apesar de se distanciar do modelo ideal preconizado por Raye (2014), serve como uma abordagem alternativa que permite delimitar, com maior precisão, as dinâmicas e inter-relações sistêmicas que ocorrem em meio a esse processo, conferindo uma visão do todo, ao invés das partes que são ilustradas por abordagens de mudança organizacional, visitadas com mais frequência.

### 3.3 BRASIL, OPERAÇÕES CONJUNTAS E PROSPECÇÕES: PERSPECTIVAS DE APLICAÇÃO

Após apresentado o processo de *jointery* e os parâmetros gerais deste, o prosseguimento a ser dado é na aplicação de tais parâmetros em uma perspectiva brasileira. Dessa forma, este capítulo busca fazer uma análise prospectiva, verificando quais contribuições dentre os parâmetros gerais do modelo conjunto poderiam ser aplicáveis aqui e com quais objetivos práticos.

Além disso, levando em consideração a extensa região costeira brasileira e os possíveis cenários de ameaça, a verificação de aplicação do modelo conjunto em termos operacionais visando à Defesa da região consiste em uma contribuição que pode abrir espaços para o frutificar de novos estudos e pensamentos concernentes a uma perspectiva de operações conjuntas para além das aplicações vigentes: Operação Ágata, da Operação, Operações Especiais para a segurança de grandes eventos, como a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 sediadas no país, e das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Em suma, a proposta é oferecer uma perspectiva na qual a mobilização conjunta das forças aconteça no sentido de guarnecer a região costeira e seus recursos, de modo que todas as forças se encarreguem do patrulhamento dessa região territorial com importância estratégica e

econômica para o país. Dessa forma, a comparação com o modelo britânico não é feita no sentido de inferências considerando modelos igualmente constituídos, mas em termos de verificação de prospecções para o Brasil em termos de construção de um modelo que respeite as peculiaridades e o cenário no qual o Estado se encontra inserido. Dessa forma, esta parte do capítulo busca diagnosticar a situação brasileira ante a possibilidade de instituição de um modelo conjunto tendo por força motriz alcançar maior nível de interoperabilidade em suas operações, objetivo expresso em Doutrina e na própria Estratégia Nacional de Defesa (END).

Para tanto, o capítulo se desdobrará em:

- a) breve histórico institucional das forças armadas e da formação militar no Brasil, ilustrando como se deu o quadro de educação militar com base eminentemente singular;
- b) breve histórico institucional das reformas e dos desdobramentos políticos que culminaram com a criação do Ministério da Defesa e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), revelando os desafios vigentes para ambos;
- c) a Doutrina Conjunta e as Operações Conjuntas vigentes no Brasil, analisando-as estruturalmente e verificando a atualidade delas em relação às perspectivas e a política de Defesa do Brasil;
- d) perspectivas de aplicação de um modelo conjunto para o Brasil, enfatizando a aplicação da Defesa de Costa como um cenário de emprego para as operações conjuntas.

Portanto, as partes que compõem o capítulo constituirão em boa parte do produto das reflexões desta tese, tanto em termos de aplicação quanto para trazer à discussão de Defesa e Estudos Estratégicos no Brasil novas perspectivas metodológicas e temáticas, além de abrir espaço para as considerações finais do trabalho.

### 3.3.1 Forças Armadas Brasileiras e a Formação de Oficiais: um breve histórico institucional

As contribuições das organizações militares em termos de ensino datam de 1698, tendo início no Rio de Janeiro (PEREGRINO, 1967), local que abriga até hoje os principais centros de formação de alto comando das forças armadas. Os institutos são: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Escola de Guerra Naval (EGN) e a Universidade da Força Aérea (UNIFA). O único instituto que congrega as três forças armadas e alguns civis selecionados para certas modalidades de cursos é a Escola Superior de Guerra (ESG), com sedes no Rio de Janeiro e em Brasília.

Porém, as estruturas c visualizadas surgiram em um pano de fundo pouco homogêneo, dada a instauração da independência do Brasil por portugueses e a “contratação” inicial de portugueses e mercenários nas fileiras militares, refletindo a crise interna de um Estado em processo construção. Particularidades quanto a esse princípio militar no Brasil são bem delineadas por Sepulveda (2010, p. 28), que afirma:

[...] o oficialato brasileiro, na sua maioria, era composto por portugueses que optaram por ficar no Brasil fiéis a D. Pedro I. Essa característica acabou por criar uma tradição nas Forças Armadas, segundo a qual as altas patentes militares eram transmitidas de forma quase hereditária pelos membros das elites locais brasileiras, principalmente aquelas ligadas ao latifúndio. Assim, a mencionada camada média urbana educada, que não era ligada ao latifúndio, conquistava as patentes militares medianas, de um modo geral como tenentes, ou, no máximo, como capitão (Sodré, 1979). A carreira militar, então, era a melhor opção para os jovens brancos, pobres e inteligentes, principalmente aqueles que desejavam a carreira científica, ou de engenharia (Lemos, 1999). Por isso mesmo, o campo militar produzia jovens pouco identificados com a carreira propriamente militar. Esse fato demonstra a fraca autonomização desse campo, uma vez que as suas regras de funcionamento eram determinadas por outros, principalmente pelo campo político, o que criava um *habitus* estranho, ou seja, fora do controle dos militares.

Quanto à fraca autonomização da carreira militar, convém incluir que ela possui raízes no contexto histórico em que o Brasil estava se inserindo a partir de sua constituição como Estado autônomo, que, segundo Peregrino (1967), não foi constituído por um esforço militar continuado como campanhas mais demoradas. Dessa forma,

[...] a defesa territorial repousou, sempre, em organizações de caráter miliciano, o que significa que o grosso dos encargos militares estava permanentemente entregue às próprias populações. Da parte do governo (sic), o principal encargo, que não era de pequeno tomo, consistia na construção de fortificações, as quais representavam elemento básico de segurança para as condições militares da época. Vinha daí, seguramente, a presença obrigatória e prestigiosa dos engenheiros na organização militar (PEREGRINO, 1967, p. 9–10).

Nessas fundações, a Academia Real Militar despontava, desde 1811, valores e uma determinada vocação que viria a tomar lugar no Brasil no âmbito militar: uma maior preocupação com estrutura e garantir da defesa e segurança.

Enquanto Peregrino (1967) delimita as contribuições das instituições culturais do exército, como a preocupação em ensino e aplicação da ciência, trazendo bibliotecas e instituições históricas ainda presentes no Rio de Janeiro, Sepulveda (2010) já aponta para as transições que conduziram tanto à autonomização da carreira militar, delineada a partir da Guerra do Paraguai<sup>141</sup> e, especialmente, a partir da introdução do positivismo e do divórcio da influência exercida pela Igreja Católica na figura da Companhia de Jesus.

Basicamente, o ensino na Academia Militar trabalhava com movimentos pendulares entre a militarização e a desmilitarização do ensino e seu legado consistiu na introdução de profissionais especializados, como os já citados engenheiros, médicos, geólogos e geógrafos. Além disso, o ensino militar também foi responsável por lançar bases para que questionamentos ao governo e posição favorável à República fosse estabelecida a partir do apoio de oficiais provenientes da instituição que posteriormente viria a ser denominada de Escola Superior de Guerra (ESG) (SEPULVEDA, 2010), a instância brasileira de formação militar que abriga civis e militares de todas as forças singulares em seu corpo discente.

---

<sup>141</sup> Também conhecida como Guerra da Tríplice Aliança, composta por Brasil, Argentina e Uruguai, esse foi um conflito único na América do Sul em termos de mortes, dadas por privação, fome e doenças. No Brasil, foram aproximadamente cinquenta mil mortes, dois terços por conta de privações e doenças como cólera e varíola, trinta mil na Argentina e cinco mil no Uruguai, o que, nem de longe, equaliza a baixa sofrida pelo Paraguai, estimada em 60-70% de sua população total na época (ESPOSITO, 2015).



### 3.3.1.1 Escola Superior de Guerra: a instituição militar de formação conjunta brasileira

Criada tempo considerável após a Proclamação da República – uma diferença de pouco mais de meio século – a instituição da ESG remonta à Lei do Ensino Militar de 1942, originalmente destinada apenas aos generais e coronéis do Exército e, posteriormente, em 1948, estendida aos oficiais das três forças ofertando curso de Alto Comando (ARRUDA, 1980). Porém, foi entre 1948 e 1949 que, por conda da experiência de oficiais sob mando do chefe de Estado-Maior Geral da época, Marechal César Obino<sup>142</sup>, além de uma visita ao *National War College* (NCW) nos Estados Unidos, que aconteceu a instituição da ESG propriamente, que incluiu princípios fundamentais próprios, a despeito da inspiração do modelo americano (ARRUDA, 1980).

As características da Doutrina da ESG mais importantes para a época de sua instituição, consistem na adoção de conceitos ao invés de definições por conta de sua flexibilidade, adotando assim um caráter relativamente dinâmico. Arruda (1980) subdivide, de forma cronológica, quatro fases para a instituição desta, as quais:

- a) de 1949 – 1952: Estudos de tema de conjuntura sem maior mescla entre os estudos de assuntos nacionais e internacionais, incluindo o trabalho em equipe como método;
- b) de 1953 – 1967: Preliminares da construção da Doutrina para que o conhecimento repassado fosse feito de forma homogênea, começando, em 1953, o estudo da Doutrina com ênfase em Segurança;
- c) de 1968 – 1973: Instituição da *Doutrina de Política Nacional*, quando os estudos de Desenvolvimento também adquiriram ênfase em conjunto com os de Segurança;

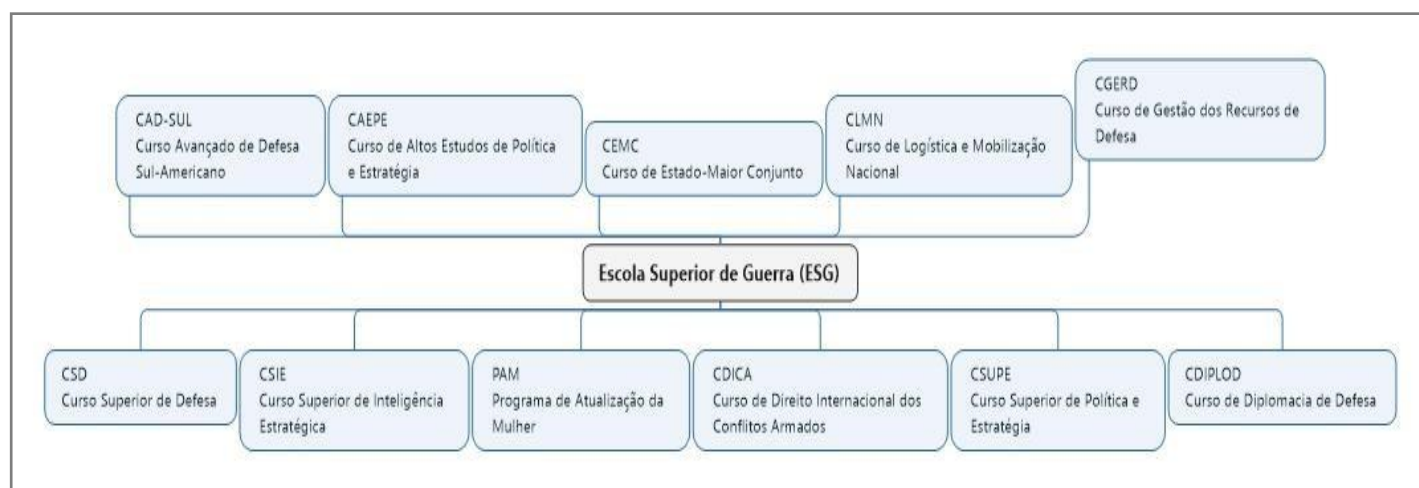
---

<sup>142</sup> Informações obtidas no sítio da ESG. Convém incluir que existe uma incongruência de informações entre Arruda (1980) e o sítio da instituição quanto à patente do oficial, denominado Marechal no último e General no primeiro. Mais informações quanto ao histórico da instituição em: <http://www.esg.br/index.php/br/2014-02-19-17-51-50/nossa-historia>. Acesso em 15/02/2017.

d) a partir de 1973: Manutenção dos estudos de Desenvolvimento e Segurança, porém com trabalhos em equipe e discussões dirigidas como métodos de trabalho.

Nos dias atuais, a subdivisão dos cursos da instituição, variando público, forma de ingresso e objetivos se dá conforme o esquema a seguir.

**Figura 41 - Cursos em vigências na ESG**



Fonte: Esquema elaborado pela autora (2017) com base nas informações do sítio da ESG: <http://www.esg.br/index.php/br/cursos/cursos-regulares>. Acesso em 15/02/2017.

Os cursos da ESG são divididos nos campi Rio de Janeiro e Brasília, o último criado em 2011 com o objetivo de manter a proximidade com o centro de atividades políticas do país (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014) <sup>143</sup>. Com o aval da Portaria Normativa nº68/2016, os campi realizam suas atividades com a seguinte subdivisão (BRASIL, 2016):

<sup>143</sup> Informações do sítio da ESG - <http://www.esg.br/index.php/br/2014-02-19-17-51-50/nossa-historia>.

## a) ESG Rio de Janeiro:

- Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE),
- Curso Superior de Defesa (CSD),
- Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE),
- Curso de Logística e Mobilização nacional (CLMN),
- Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC),
- Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL);

## b) ESG Brasília:

- Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados (CDICA),
- Curso de Diplomacia de Defesa (CDIPLD),
- Curso Superior de Política e Estratégia (CSUPE);

## c) FIESP (convênio):

- Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGRD).

**Quadro 15 - Descrições dos Cursos oferecidos na ESG****(continua)**

Curso	Descrição	Público-alvo	Duração
Curso Superior de Defesa (CSD)	Prover conhecimentos para assessoramento de assuntos de Defesa Nacional ligados ao MD e aos demais órgãos, promovendo a interação entre os discentes dos Cursos de Altos Estudos das Forças Armadas e da ESG, mediante as seguintes disciplinas: 1. Política 2. Defesa 3. Relações Internacionais	Civis, militares nacionais das forças armadas, forças auxiliares e forças de nações amigas	7 semanas (presencial)
Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados (CDICA)	Preparação dos discentes para exercer assessoramento que envolve leis dos conflitos armados tanto no âmbito do Ministério da Defesa (MD) quanto em demais órgãos públicos, a partir de quatro disciplinas: 1. Noções Básicas do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) 2. As Relações Internacionais e o DICA 3. Instituições internacionais 4. Segurança e Defesa	Civis e militares nacionais	6 semanas (presencial e EAD)

(continuação)

Curso	Descrição	Público-alvo	Duração
Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE)	Preparação para exercer funções de inteligência estratégia junto à administração pública e nos órgãos brasileiros de inteligência por meio de oito disciplinas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fundamentos do Poder Nacional</li> <li>2. Informação em Redes</li> <li>3. Metodologia de Pesquisa</li> <li>4. Relações Internacionais e Geopolítica</li> <li>5. Inteligência</li> <li>6. Contraineligência</li> <li>7. Sistema de Inteligência (SISBIN/SINDE)</li> <li>8. Estudos Aplicados</li> </ol>	Civis e militares (oficiais superiores) nacionais das forças armadas e auxiliares	20 semanas (presencial)
Curso de Logística e Mobilização Nacional (CLMN)	Preparar para atuação em níveis gerenciais da Logística, assessorando no Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), integrando as seguintes disciplinas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fundamentos de Poder Nacional</li> <li>2. Fundamentos de Logística e Mobilização Nacional</li> <li>3. Fundamentos de Planejamento</li> <li>4. Fundamentos de Geopolítica</li> <li>5. Metodologia de Pesquisa</li> <li>6. Gestão Logística</li> <li>7. Infraestrutura Logística Nacional</li> <li>8. Mobilização Nacional</li> <li>9. Logística em Situações Especiais</li> <li>10. Estudos Aplicados</li> </ol>	Civis e militares (oficiais superiores) nacionais	17 semanas (presencial e EAD)
Curso de Diplomacia de Defesa (CDIPLD)	Capacitar para exercício de assessoria na área internacional para assuntos de Defesa Nacional, integrando as seguintes disciplinas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fundamentos da Política Internacional</li> <li>2. Relações Diplomáticas</li> <li>3. Atividade Diplomática de Defesa</li> <li>4. Temas de Interesse da Diplomacia da Defesa</li> </ol>	Militares (com curso equivalente a Estado-Maior) e civis nacionais com nível superior ou especialização, servidores do MD e convidados institucionais que atuam na área de Relações Internacionais (RI)	10 semanas (presencial)
Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC)	Preparo de oficiais superiores para o desempenho de atividades estratégico-operacionais das	Oficiais superiores das Forças Armadas nacionais	17 semanas (presencial e EAD)

(continuação)

Curso	Descrição	Público-alvo	Duração
	<p>forças militares em operações conjuntas ou orientadas e supervisionadas pelo MD, atuando como Estados-Maiores Conjuntos das Forças Armadas (EMCFA), integrando as seguintes disciplinas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elementos de Política e Poder Nacional</li> <li>2. Fundamentos de Defesa</li> <li>3. Planejamento Estratégico e Operacional</li> <li>4. Casos Históricos de Operações Conjuntas</li> </ol>		
Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGERD)	<p>Reunir conceitos de Defesa no Estado Moderno com os de Administração Pública e Privada mediante as seguintes disciplinas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conceitos Básicos e Poder Nacional</li> <li>2. Relações internacionais</li> <li>3. Gestão de Recursos de Defesa</li> <li>4. Desenvolvimento Nacional</li> <li>5. Indústria de Defesa</li> </ol>	Civis e militares (oficiais superiores) nacionais	7 semanas (presencial)
Curso Superior de Política e Estratégia (CSUPE)	<p>Curso estruturado a fim de proporcionar conhecimentos para análise de conjuntura dos cenários nacional e internacional em nível macro, mediante cinco disciplinas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estrutura de Defesa</li> <li>2. Política e Estratégia</li> <li>3. Recursos e Indústria de Defesa;</li> <li>4. Áreas e Programas Estratégicos</li> <li>5. Estudos Aplicados</li> </ol>	Civis (alto nível da administração pública) e militares nacionais	12 semanas (presencial)
Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE)	<p>Preparação de civis e militares para direção e assessoramento na administração pública especialmente na área da Defesa Nacional, mediante as seguintes disciplinas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fundamentos do Poder Nacional</li> <li>2. Elementos da Ciência Política</li> <li>3. Expressão Econômica</li> <li>4. Expressão Psicossocial</li> <li>5. Expressão Política</li> <li>6. Expressão Científica e Tecnológica</li> <li>7. Expressão Militar</li> <li>8. Metodologia de Pesquisa</li> </ol>	Civis indicados por instituições convidadas, militares nacionais (oficiais-generais e oficiais superiores) das Forças Armadas, Forças Auxiliares e de Nações Amigas	40 semanas (presencial)

(conclusão)

Curso	Descrição	Público-alvo	Duração
	9. Planejamento e Análise de Risco 10. Planejamento Estratégico 11. Geopolítica e Relações Internacionais 12. Planejamento e Gestão de Crises 13. Análise Estratégica		
Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL)	Lançar bases para o desenvolvimento do pensamento sul-americano em Defesa, com base em cooperação e integração regional a partir das seguintes disciplinas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caracterização dos Países da UNASUL</li> <li>2. Organismos Internacionais</li> <li>3. Geopolítica e Geoestratégia</li> <li>4. Segurança e Defesa</li> <li>5. Base Industrial de Defesa</li> <li>6. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)</li> </ol>	Civis e militares das nações participantes da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)	9 semanas (presencial)
Programa de Atualização da Mulher (PAM)	Atividades, conferências e palestras com a temática do papel da mulher na sociedade em conjunto com informações atuais sobre o papel do Brasil no mundo, abordando apresentações com os seguintes tópicos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aspectos de Defesa</li> <li>2. Aspectos Psicossociais</li> <li>3. Aspectos Econômicos Nacionais</li> <li>4. Aspectos Científicos e Tecnológicos</li> <li>5. Aspectos Políticos</li> <li>6. Aspectos Geopolíticos e de Relações Internacionais</li> </ol>	Mulheres da comunidade relacionada à ESG	15 semanas (presencial)

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em Ministério da Defesa (2016) e nas informações do sítio da ESG - <http://www.esg.br/index.php/en/cursos/cursos-regulares>.

Todos os cursos relacionados, com exceção do PAM, que é constituído por ciclos de palestras e encontros, têm, em sua base curricular, uma viagem pelo território nacional para estudos de campo, visitas a órgãos de interesse do curso e, no

caso do CAEPE, uma viagem em território estrangeiro (BRASIL, 2016).

Em comparação com a estrutura curricular da DA do Reino Unido, a oferta de cursos da ESG pode ser considerada diversificada, apesar de sua base disciplinar ser repetida em cursos diferentes, especialmente no componente de Fundamentos do Poder Nacional, questão que pode ser explicada por meio da Doutrina da instituição<sup>144</sup>. Para melhor comparação entre os componentes, objetivos e público, ver Apêndice 2.

No entanto, é importante incluir dois pontos:

- a) a ESG não é uma estrutura análoga de Academia de Defesa do Reino Unido, que é voltada especificamente para o ensino conjunto. Dessa forma, convém rememorar as acepções de Arruda (1980) acerca das bases nas quais a instituição foi construída, evocando o modelo americano do National War College (NCW), hoje integrado à National Defense University (NDU). Em termos ideais e de estrutura apresentada atualmente pelo Brasil, a ESG viria a cumprir esse papel;
- b) em termos comparativos, diferentemente da experiência britânica, os campi da ESG se encontram em uma estrutura à parte dos institutos militares de base singular, não ofertando a vivência conjunta dos oficiais de diferentes forças e civis.

Em suma, é possível verificar, nas atividades propostas e na metodologia de trabalho, baseadas em aulas seminiais, palestras, trabalhos em equipe e afins, que instituições fundacionais no âmbito das Academias de Defesa como a *Imperial Defence College* (IDC) no Reino Unido (estrutura preliminar da DA) serviram como inspiração, de fato, traduzindo-se em intentos de ampliar a mente dos oficiais para os conhecimentos de ofício agregado aos conhecimentos políticos (DAVIS, 1974). Porém, conforme apontado por Davis (1974), a ESG não possui papel ativo na formulação ou na implementação da política nacional a despeito de sua Doutrina, ser imbuída com uma série de elementos como objetivos nacionais, política nacional, etc (ARRUDA, 1980). Porém, na medida em que a temática de desenvolvimento ganha corpo nas discussões realizadas na instituição, é possível interpretá-la, segundo o

---

<sup>144</sup> Um esquema ilustrando as expressões, fundamentos, fatores e componentes do Poder Nacional segundo a Doutrina da ESG encontra-se no Apêndice 3.

autor, como um caminho para o progresso, de forma similar a outras instituições na América Latina. Além disso, considerando informações presentes a partir do Anexo 6, é possível depreender que diferentemente de outras instituições de altos estudos de Defesa, a ESG já promovia uma aproximação maior entre civis e militares em termos de participação em seus cursos desde a década de 1970. Portanto, é possível concluir que o anseio pela participação na vida política do Estado brasileiro sempre existiu ao menos à guisa de esforços para tanto.

Contudo, conforme Miyamoto (1987), apesar do trunfo da Doutrina de Segurança Nacional pensada e delineada pela instituição que abriga no Forte São João os dizeres “Aqui se pensa o futuro do Brasil”, criou-se um mito em torno da ESG quanto a sua influência real na política nacional. Segundo o autor, a instituição se propunha uma espécie de Sorbonne brasileira, abrigando elites intelectuais do país que nem sempre se faziam tão intelectuais em suas análises, que não necessariamente contavam com propriedade nas discussões ou ideias realmente inovadoras. Outra problemática que conflui com o insulamento da instituição e seus debates em relação à sociedade é justamente o sistema de classificação de trabalhos, reforçando a clivagem autoritária entre o que é debatido pela elite e a participação e difusão desses conhecimentos para a sociedade. Conforme Miyamoto (1987, p. 81-82),

[...] A própria classificação dos trabalhos em “reservados”, “confidenciais” e “secretos” é mistificadora, pois eles nada apresentam que possam enquadrá-los nessas categorias, a não ser quanto sugerem a adoção de políticas agressivas em relação à sociedade e aos vizinhos latino-americanos [. . .]. Tal comportamento mostra, por sua vez, que a sociedade está proibida de saber o que aí se discute (enquanto pague seus impostos e arque com todos os prejuízos da ação governamental) e apenas um grupo seletivo toma conhecimento de assuntos de importância que dizem respeito a todos, mas os excluindo das decisões. O que vem comprovar, irrefutavelmente, a visão autoritária que permeia a Doutrina esguiana, onde só a elite (não necessária, mas fundamentalmente esguiana) teria lugar assegurando controlando o aparato estatal, falando e agindo em nome da sociedade que não lhe outorgou este direito.

Considerando que o projeto esguiano de transformar o Brasil em potência não se materializou, a influência da instituição aparentemente é questionável no âmbito da aplicação. Porém, isso não a exime de seu caráter de usina de ideias (o que atualmente se pode denominar de *think tank*), mesmo sendo uma organização insular. Conforme Miyamoto (1987, p. 87),



Os acontecimentos pós-64 apontam, todavia, que a ESG continuou sendo um “laboratório de idéias” [sic], sem maior capacidade de influenciar políticas públicas, além da segurança nacional, se bem que, constantemente, seja enfatizada por altos escalões governamentais a importância outorgada à entidade, como fazia o presidente Sarney ao dizer que a ESG é uma entidade “onde se pensa e estuda o Brasil, e por isto deve ser prestigiada, apoiada e engrandecida”

Nesse sentido, a importância da instituição para o autor em termos de influência ficou legada mais ao *status* político e elitista do que como um mecanismo real de transformação e reflexão para a produção de políticas para o Estado brasileiro, uma vez que, corroborando ou não as extensas produções realizadas pela instituição, o alinhamento com os discursos do governo militar, aliado às suas orientações que se subdividiam em Sorbonne e “linha dura”, era uma questão visível. Dessa forma, a produção esguiana veio para corroborar as noções instauradoras da Doutrina de Segurança Nacional, de uma capilarização da Doutrina da instituição por meio de seus estagiários, e só.

Nos dias atuais, apesar de ter ampliado o leque de cursos oferecidos, o fechamento da instituição ainda é visível, o que pode levar à conclusão de que o insulamento desta em relação à sociedade em virtude do pensamento de “elite intelectual” ainda é vigente. No entanto, não se pode negar as tentativas de reversão desse quadro de insulamento dos canais de comunicação entre a sociedade e a esfera política no que tange a área da Defesa, uma vez que seminários, palestras, conferências e congressos de natureza acadêmica têm sido mais difundidos especialmente após a instituição da Estratégia de Defesa Nacional (END), em 2008, e a instituição do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em 2011, aproximando acadêmicos civis e militares da sociedade. Logo, se essa mentalidade também habita a ESG, contemporaneamente ela consiste em um parâmetro a se analisar em momento oportuno, visto que as considerações, tanto de Miyamoto quanto de Arruda, remontam à década de 1980.

No que concerne à proposta de educação conjunta estabelecida pela instituição, convém destacar alguns pontos, tendo por base os parâmetros detectados por meio do estudo do modelo britânico. São eles:

- a) constituição de um circuito de retorno (o aprendizado gerado na instituição tem que ter aplicabilidade para as demais camadas do sistema, seja na estrutura das forças, ou nas instituições políticas);
- b) a vivência conjunta é relevante para o estabelecimento de confiança entre os membros da comunidade instituída, de forma que o conhecimento possa ser compartilhado e aplicado sem maiores barreiras advindas dos diferentes *ethos*;
- c) a representatividade dos diferentes *ethos* – forças armadas e civis – nos cursos para propiciar a interação;
- d) oferta de cursos de forma anterior para os cargos mais elevados entre os civis e militares para que a proposta do modelo conjunto possa ser melhor capilarizada.

Analisando tais elementos, a ESG, conforme se encontra na atualidade, preenche de forma integral apenas o item 3. Miyamoto (1987) já revelou que o item 1 é pouco aplicado, uma vez que o insulamento da organização por meio da constituição de elites interrompe a retroalimentação do circuito. A vivência conjunta, peculiaridade do modelo britânico, tampouco é instaurada na instituição para além do âmbito dos cursos, de algumas operações conjuntas específicas em base *ad hoc* – que serão mais bem descritas posteriormente – e de uma simulação de base anual que congrega as três forças armadas, a AZUVER<sup>145</sup>. Logo, a vivência *per se* não acontece em um ponto materializado. Por fim, a oferta anterior de cursos na ESG da mesma forma, não ocorre, visto que, conforme o quadro apresentado discriminando os cursos e o público alvo, é possível observar que apenas oficiais de alto escalão e civis distintos em seu

---

<sup>145</sup> Convém incluir que, Jogos e Simulações como o AZUVER, são parte importante do desenvolvimento de conhecimento aplicado nos currículos das instituições militares brasileiras, A simulação em questão é um Jogo de Guerra dividido nos Partidos Azul e Vermelho, no qual os oficiais participantes, oriundos da EGN, da ECEME e da ECEMAR (presente da UNIFA), realizam o planejamento operacional e formação dos comandos dos Teatros de Operações de cada um dos partidos, tendo por cerne a atuação de maneira conjunta das forças singulares (NEGRÃO, 2013). Em termos de currículo, a EGN compõe um maior número de simulações, tendo realizado uma em setembro de 2015, no âmbito do Projeto Pró-Defesa, com o tema “Desafios à Segurança Marítima”, contando com a participação de civis e militares. Conforme Corrêa e Andrade Flôr ([201-?]) apresentam, tais jogos ou simulações estratégicas têm um papel de conjugação entre os representantes das forças e os civis a fim de simular diferentes níveis decisórios, planejamento de aplicação de recursos e testar decisões, fornecendo opções à esfera política. Contudo, o que se questiona, e será mais bem elaborado adiante, é justamente que tais mecanismos ainda são pouco influentes sem o apoio de estruturas institucionais capazes de transformar esses aprendizados em aplicações ajustadas a um cenário de emprego e, especialmente, em circuitos que retornem o sistema, refletidos em uma Doutrina e vivência conjunta, nos levando à consideração de que os jogos são parte importante do currículo, mas, isolados, podem caracterizar o que Simpson e Syme-Taylor ([201-?]) chamam de “*fire and forget*”.

exercício na administração pública ou privada que têm o privilégio de participar dos cursos. Isso constitui uma “faca de dois gumes”; por um lado, a distinção dos civis e o alto escalão dos oficiais militares os qualifica em termos de experiência para o aprendizado em termos operacionais e estratégicos, apoiando o molde de políticas nacionais com propriedade. E, por outro lado, o insulamento da instituição faz com que o objetivo de capilarizar a Doutrina da instituição, bem como a instauração de uma formação conjunta de fato, fique com escopo bastante restringido, até mesmo inviabilizando-a por ausência de requisitos para sustentá-la.

Dessa forma, a ESG em termos de aplicação como instituto de formação conjunta, conta com um escopo bastante restrito em relação ao instituto britânico. Isso se deve, não apenas à sua Doutrina, mas a outros fatores que serão mencionados no capítulo, como a Doutrina de Operações Conjuntas brasileira, a própria formação de oficiais como etapa anterior à ESG (que sequer é frequentada por todos os militares), bem como a estrutura institucional governamental, que possui incipiências tanto pela pouca idade de instituições como o MD, quanto por questões estruturais. O que se pode depreender, nesse íterim, é que, apesar de destoar dos parâmetros detectados a partir de estudo do modelo britânico, a ESG é uma tentativa de expressão própria, ao passo que, apesar de as visitas anteriores à sua fundação terem o intuito de inspirar seu constructo, o caminho adotado foi o de instituir o próprio pensamento a partir das perspectivas do que se almejava projetar para o Brasil.

### 3.3.1.2 Formação Anterior à ESG: os cursos em base singular e considerações gerais quanto à formação militar no Brasil

Antes de ingressar nos cursos da ESG, que admitem militares com maior grau de experiência (generais, tenentes-coronéis ou capitães-de-fragata), os oficiais das forças armadas participam de cursos com bases singulares, ou seja, em um dos três institutos de comando das forças armadas, ECEME (Exército), EGN (Marinha) e UNIFA (Força Aérea).

Desde o início de suas atividades, em 1905, a ECEME, também conhecida como Escola Marechal Castello Branco, tem renovado os pensamentos estratégico-militares do momento embrionário do exército brasileiro criado após a independência, preparando os oficiais para o emprego e o preparo das forças terrestres. A instituição

passou pela incorporação de influências francesas após o término da Primeira Guerra Mundial, em 1918 (ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2016)<sup>146</sup>, o que conferiu a ela, a linha de ensino “da Sorbonne”, categoria que viria a subdividir a linha de atuação e metodologia dos militares, especialmente durante o regime militar<sup>147</sup>. Porém, a partir de 1940, a instituição teve suas instalações transferidas para o prédio Praia Vermelha, além de diversas reformulações de Doutrina com o advento da Segunda Guerra Mundial.

Hoje, a instituição conta com cinco cursos além de pós-graduação no Instituto Meira Mattos, incluindo o estágio pós-doutoral, dentro das linhas de pesquisa de Gestão de Defesa e Estudos da Paz e da Guerra. Os cursos oferecidos fora do âmbito do Instituto Meira Mattos, são:

- e) Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx), que tem o objetivo de capacitar oficiais para assessoramento de alto nível tanto das Forças Armadas, quanto do MD e demais órgãos, sendo destinado a coronéis selecionados por mérito e com vagas disponíveis também para oficiais da Marinha e da Força Aérea;
- f) Curso Internacional de Estudos Estratégicos (CIEE), que visa promover o intercâmbio entre oficiais do Exército nacional e o de oficiais de nações amigas a fim de propiciar a troca de conhecimentos e experiências nas áreas de Política e Estratégia, com maior contingente de oficiais estrangeiros (12 de nações amigas e 3 brasileiros), durante 18 semanas;
- g) Cursos de Altos Estudos Militares (CAEM), compostos por:
  - Curso de Comando e Estado-Maior (CCEM);
  - Curso de Chefia e Estado-Maior para Oficiais Médicos (CCEM/Med);
  - Curso de Comando e Estado-Maior para Oficiais das Nações Amigas (CCEM/ONA);
  - Curso de Direção para Engenheiros Militares (CDEM)
- h) Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior (CGAEM), destinado a oficiais que não participam dos cursos mencionados anteriormente. Visa possibilitar o título de pós-graduação conforme o

---

<sup>146</sup> Informações obtidas no sítio da ECEME: <http://www.eceme.ensino.eb.br/historico-4>. Acesso em 16/02/2017.

<sup>147</sup> Uma cronologia mais detalhada acerca do histórico institucional da escola encontra-se no Anexo G.

interesse da força, além de capacitar o oficial para assessoramento de Estado-Maior.

É possível observar, em termos de objetivos, que, em uma escala hierárquica menor, os objetivos dos cursos lecionados na instituição, à parte dos cursos de pós-graduação ministrados no Instituto Meira Mattos, têm características e objetivos similares aos da ESG, só que com uma oferta mais restrita para oficiais de outras forças e contato menor com civis, que ficam, em maior parte, como docentes e discentes dos cursos de pós. Isso revela que não se trata do objetivo da instituição *a priori* o estabelecimento de relações entre civis e militares a partir da formação.

Como segunda academia militar mais antiga do Brasil, as bases fundacionais da EGN datam de 1911, com a instituição do “Curso Superior de Marinha” nas dependências da Escola Naval. A escola passou por várias transferências de sede até 1970, quando foi fixada na Urca, onde permaneceu até os dias atuais (ESCOLA DE GUERRA NAVAL, 2017)<sup>148</sup>. Assim como a ECEME, conta com um instituto que abriga curso de pós-graduação, o Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), onde são realizadas várias atividades, além do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM). Os cursos ministrados fora do âmbito do CEPE, são:

- a) Curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários (C-EMOI), que tem duas fases: a primeira à distância e a segunda presencial e restrita para oficiais Fuzileiros Navais (FN), Intendentes da Marinha (IM), Corpo da Armada (CA) e seus respectivos Quadros Complementares. O curso busca enfatizar a aplicação do planejamento militar e das operações navais;
- b) Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), visando ampliar os conhecimentos dos oficiais mencionados acima em termos de assessoramento de alto nível, enfatizando a Doutrinas e estruturas operativas e administrativas da Marinha;
- c) Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), que, apesar de não ser um curso doutrinário, busca capacitar os alunos (Oficiais Alunos – OA) para analisarem os arranjos das forças atuais e as necessidades da Marinha alinhados com a Política de Defesa Nacional (PDN);

---

<sup>148</sup> Informações do sítio da EGN: <https://www.egn.mar.mil.br/historico.php>. Acesso em 16/02/17.

- d) Curso Superior (C-SUP), formado por elementos de Doutrina militar, administração, logística, política, estratégia e operações navais, sendo realizado à distância por algumas classes de oficiais e semi-presencialmente por outras. O curso é destinado ao Corpo de Engenheiros Navais (EN), Corpo da Armada (CA), Fuzileiros Navais (FN), Intendentes da Marinha (IM), Médicos (Md), Cirurgiões-Dentistas (CD), Quadro de Apoio à Saúde (S), Quadro Técnico (T) e Capelães Navais (CN).

As mesmas considerações aplicadas à ECEME são refletidas na EGN. Contudo, em visita à instituição ao final do ano de 2015, incluindo entrevistas com oficiais da instituição, foi possível verificar um interesse institucional maior quanto a questões basilares para a promoção de operações conjuntas, como o Grupo de Estudos de Interoperabilidade e algumas produções de cunho acadêmico, fato que desponta para a possibilidade de maior ventilação para as ideias ligadas à instauração de um modelo conjunto brasileiro. Convém destacar, também, o envio de oficiais para cursos ministrados em outros países, como foi o caso do entrevistado André Sochaczewski e outro oficial da Marinha enviado ao Joint Forces Staff College localizado em Norfolk, Virgínia, nos Estados Unidos.

Por fim, como força estabelecida mais recentemente, a Força Aérea teve início em 1912, com a escolha de terreno para a construção de pista de pouso para a Escola de Aviação na então Fazenda dos Afonsos. Porém, apenas em 1914 que foi instituída a Escola Brasileira de Aviação. Também com influência e apoio francês, dois anos depois foi inaugurada a Escola de Aviação Militar, que viria a se fundir em termos de recursos humanos e financeiros com a Aviação Naval por meio da Escola da Aeronáutica. Hoje, a Academia da Força Aérea (AFA), fica em Pirassununga, no interior de São Paulo (UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA, 2013)<sup>149</sup>. Atualmente, a UNIFA comporta vários centros de estudos, além de cursos de pós-graduação assim como as demais escolas militares. São eles:

- a) Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), onde são ministrados cursos de altos estudos para os oficiais da Força Aérea nacional, de nações amigas e civis, contando com dois cursos:

---

<sup>149</sup> Informações presentes no sítio da UNIFA:

[https://www.unifa.aer.mil.br/site/novo\\_portal/index.php/2013-06-18-13-30-07/historico](https://www.unifa.aer.mil.br/site/novo_portal/index.php/2013-06-18-13-30-07/historico). Acesso em 16/02/17.

- Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA)
  - Curso de Comando e Estado-Maior (CCEM);
- b) Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica (EAOAR), contando com o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica (CAP), com duração de 19 semanas;
- c) Centro de Instrução Especializada da Aeronáutica (CIEAR), que contém uma variedade de cursos de idiomas, instrução e afins. São eles:
- Curso Básico de Direito Internacional dos Conflitos Armados e dos Direitos Humanos - CBDICADH
  - Curso Básico de Proteção Radiológica - CBPR
  - Curso de Administração de Ensino - CAE
  - Curso de Administração Hospitalar - CAHOSP
  - Curso de Língua Espanhola Básico a Distância - CLE-BD
  - Curso de Língua Espanhola Intermediário a Distância - CLE-ID
  - Curso de Língua Espanhola Presencial - CLE-P
  - Curso de Língua Inglesa Básico a Distância - CLI-BD
  - Curso de Língua Inglesa Intermediário a Distância - CLI-ID
  - Curso de Língua Inglesa Presencial - CLI-P
  - Curso de Medicina Aeroespacial - CMAE
  - Curso de Polícia Judiciária Militar - CPJM
  - Curso de Prática de Ensino - CPE
  - Curso de Preparação de Instrutores - CPI
  - Curso de Preparação de Instrutores - CPI-A
  - Curso para Aplicação do Teste de Condicionamento Físico - CATF
  - Curso para Orientação do Treinamento Físico Profissional Militar - COTF
  - Estágio de Comando da Força Aérea Brasileira - ECFAB
  - Estágio de Psicologia da Aeronáutica – EPA;
- d) Centro de Estudos Estratégicos (CEE), que congrega atividades de apoio ao ensino e pesquisa promovidos na instituição;

- e) Centro de Documentação da Aeronáutica (CENDOC);
- f) Comissão de Desportos da Aeronáutica (CDA);
- g) Museu Aeroespacial;
- h) Instituto de Medicina Aeroespacial (IMAE)

Congregando um maior número de cursos e centros e fazendo jus à estrutura de uma universidade, a UNIFA é um dos maiores centros de formação militar, compreendendo cursos direcionados tanto para oficiais da Aeronáutica quanto das demais forças singulares e civis que exercem atividades de ranque equivalente. No entanto, as considerações realizadas acerca das demais instituições também são aplicáveis ao caso da UNIFA.

Dessa forma, é possível depreender que as instituições de formação militar de base singular no Brasil contam com uma orientação mais arraigada no que Libel (2016)<sup>150</sup> classificou como instituições militares tradicionais, dada sua oferta de treinamento profissional-prático e currículo com foco militar. Porém, com a oferta de cursos de pós-graduação, corpo docente civil e militar e um currículo com foco acadêmico mais amplo, para além das questões de segurança e defesa nacionais, as instituições adquirem um caráter híbrido, pois também se aproximam da proposta de das denominadas Universidades de Defesa Nacional, apesar de a única instituição vigente no Brasil com proposta mais próxima a essa estrutura ser a ESG.

Porém, mesmo contando com tal estrutura, as redundâncias apresentadas pelos institutos de formação de base singular em termos de proposta curricular, como, por exemplo, a preocupação em incluir Estudos Estratégicos, Direito Internacional, entre outros componentes que são de base comum, poderiam ser reduzidas caso esforços organizacionais no sentido de verter uma estrutura de formação conjunta com base unificada fossem adotados. Em outras palavras, se existisse uma escola de formação em que os cursos de formação com a base curricular mencionada congregassem as três forças, evitando a separação em instituições diferentes e a unificação mais tardia promovida pela ESG, tal esforço corresponderia a uma potencial redução de custos, mas, principalmente, traria luz a novas perspectivas aplicadas para o aparato político e militar, incluindo a vivência conjunta como

---

<sup>150</sup> Para mais referências, vide Quadro 10 - Tipos ideais de espectros de configurações da educação militar.



componente determinante para a materialização de interoperabilidade nas operações conjuntas.

Conforme apregoado no capítulo anterior, *jointery* é um estado de espírito. Porém, as bases para sua materialização e sustentação como estado de espírito são eminentemente institucionais, questão não contemplada pelas instituições brasileiras ao menos no estado da arte contemporâneo, não sendo apenas legado das estruturas de formação militar atuais.

### **3.3.2 Contextualização: Ministério da Defesa, EMCFA, reformas e desdobramentos políticos**

As instituições de formação militar passaram por diversas reformas que incluíram muito mais do que mudanças de endereço, mas também alterações no currículo, cursos e estrutura a fim de convergir com as reformas e desdobramentos políticos oriundos da criação do Ministério da Defesa (MD) e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), denominado Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), até 2010.

O próprio desenvolvimento do MD nas conformidades institucionais contemporâneas data de 2013, passando por um processo de formalização que data desde 1999 (SANTOS; DUARTE, 2014), buscando materializar, nessa esfera do poder executivo, uma ponte entre os objetivos nacionais e os agentes, tanto os provenientes das Forças Armadas quanto os da sociedade civil. As iniciativas observáveis nesse movimento de congregação são, conforme discussão anterior, em seminários, palestras, congressos acadêmicos e afins no intuito de não provocar um insulamento entre a área da Defesa e a esfera da sociedade civil, divórcio que ocorreu na época do regime militar e refletido, em parte, nas Doutrinas das instituições militares neste período. Trata-se de uma reocupação da sociedade civil em espaços que antes lhes eram negados, ou, em um movimento de civilianização (RATCHEV, 2011) da área em estágios iniciais.

Porém, as questões que surgem quanto ao MD e ao EMCFA no que concerne o ideário de um modelo conjunto são justamente como se deu a evolução deles, como é seu Estado da Arte e no que os desdobramentos políticos de suas ações implicam

para a instituição de um modelo conjunto no Brasil. Logo, convém delimitar as raízes institucionais de ambos antes de continuar com a análise.

### 3.3.2.1 MD e EMCFA: raízes institucionais e atuação contemporânea

Como um desdobramento institucional de certa forma recente, o MD foi criado em 1999 para coordenar e reforçar as competências das Forças Armadas brasileiras<sup>151</sup>, tendo, como incumbências, “o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do país, além da implementação da Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 e atualizada em 2012”, assim como temas de maior alcance, “como o Serviço Militar, o orçamento de defesa, as operações militares, a cooperação internacional em defesa, entre outros”<sup>152</sup>. A Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela Lei Complementar nº 136/2010, arregimenta tanto as atribuições do MD quanto sua relação com o EMCFA, anteriormente denominado de Estado-Maior de Defesa e Estado-Maior das Forças Armadas. Conforme Proença Júnior e Diniz (1998, p. 55)

[...] Realmente importante é ter claro que só um Ministério da Defesa que subordine formalmente as Forças Armadas, coexistindo ou não com os demais ministérios militares, pode nos dar a esperança de que seu titular tenha o poder de: elaborar um Orçamento Consolidado de Defesa — que absorva e dê substância às decisões do Presidente, ouvido o Estado-Maior Integrado; defender o Orçamento Consolidado de Defesa junto ao Congresso e à sociedade; por fim, executá-lo, dando concretude à política de defesa nacional. Só a subordinação formal das Forças Armadas garantirá que o Ministro da Defesa possa montar as equipes capazes de instruir, orientar e avaliar a coerência político-estratégica dos programas, projetos e políticas das forças e do Ministério da Defesa em seu conjunto; que possa assumir de forma consequente (sic) o relacionamento político do sistema de defesa com o Congresso Nacional; que tenha a autoridade para decidir sobre a forma, alcance, limites e recursos da elaboração dos critérios e a responsabilidade pela aferição do desempenho das forças singulares (em particular, os diversos tipos de prontidão) em consonância com as diretivas e prioridades estabelecidas pelo Comandante Supremo — o Presidente da República.

---

<sup>151</sup>Mais informações, vide sítio do Senado e do MD: <http://www.senado.leg.br/noticias/TV/Video.asp?v=433095> e <http://www.defesa.gov.br/ministerio-da-defesa>. Acesso em 20/02/2017.

<sup>152</sup> Informações obtidas em <http://www.defesa.gov.br/ministerio-da-defesa>. Acesso em 20/02/2017. Outras atuações podem ser observadas no Infográfico de 16 anos de MD, no Anexo H.

A despeito do tom dos autores, mais arraigado na esperança da constituição de um organismo que viesse a apoiar de forma efetiva o poder executivo federal, apontamentos levantados por autores como Saint-Pierre (2001; 2006) e Zaverucha (2005) revelam críticas quanto ao estabelecimento do MD que, desde o princípio de sua concepção no governo FHC, em 1996, carece de institucionalidade e de estrutura democrática estabelecida com maior vigor. Segundo Zaverucha (2005), as resistências apresentadas pelas Forças Armadas durante a época representam não apenas uma fragilidade da instância democrática, dada pela autonomia das forças, mas, um exemplo de imobilidade institucional com feições próximas à estratégia de *foot dragging* denominada por Stulberg, Salomone e Long (2007) como forma de sabotar a implementação de mudanças organizacionais. Saint-Pierre (2001, p. 116–117), por sua vez, agrega que:

A retirada dos militares dos centros de poder dos países latino-americanos, que constituiu a matéria substantiva dos processos de transição à democracia no continente, não foi acompanhada pelo avanço das forças civis na ocupação daqueles centros nevrálgicos de decisão que tinham ficado vagos na estrutura do Estado. Esse fato permitiu a manutenção de certas prerrogativas por parte dos militares e sua permanência nos corredores dos palácios para negociar ou tomar, para recuperar ou garantir sua autonomia dentro do Estado.

Logo, as tensões entre civis e militares, especialmente considerando a recente transição para o regime democrático civil, que contava com menos de 10 anos na época do governo FHC, caracterizaram não apenas uma fragilidade na instituição do MD, como também um alvo de diversos debates para além das questões organizacionais, como as prerrogativas de atuação das forças nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) vis-à-vis às máculas do período do regime militar, conforme apontam Pessoa e Duarte (2014). Essas questões, aliadas à tradição de autonomia dos militares, trazem, como consequência, obstáculos a instituição de mudanças organizacionais mais estruturais no MD, como as propostas por Ratchev (2011) na direção de uma maior amplitude na participação civil em termos de atuação.

À parte do debate específico do Brasil, Saint-Pierre (2001) aponta que a falta de interesse no debate e na ocupação das esferas decisórias da área da Defesa por parte da população civil é um traço latino-americano. Tal traço, no Brasil, foi maximizada por conta da condução do regime militar e foi refletida no MD como uma instância civil que se propõe a coordenar as forças, mas que conta com vários desafios

organizacionais a serem debatidos e superados, especialmente no que Saint-Pierre chamou de o “destino das paralelas”. “O destino das paralelas” nada mais seria que a falta de convergência entre as esferas política, militar e diplomática, refletidas em documentos com teor raso, mais centrado em conceitos que não necessariamente são arraigados em práticas (PESSOA e DUARTE, 2014). Organizacionalmente, a questão da convergência ainda pouco visível pode ser observada no organograma do MD, no Anexo I.

Dessa forma, é possível inferir que as dificuldades em se instituir uma evolução mais concertada no MD consistem, basicamente, em:

- a) maiores esforços para a promoção de interações entre a área da Defesa e a sociedade civil em geral, não apenas a esfera acadêmica<sup>153</sup>;
- b) os moldes sob os quais a democracia brasileira foi instituída quase que legando os militares como uma categoria à parte, em vez de integrá-los ao processo, formando lacunas e impingindo desafios institucionais ao regime vigente desde 1988 (MATHIAS; GUZZI, 2010);
- c) um retorno mais consistente e consciente dos pares políticos, especialmente parlamentares, no que tange o orçamento e a política de Defesa. Quadro grave apresentado por Oliveira (2014) presente na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, no qual a especialização temática dos legisladores desta comissão se encontrava muito abaixo da média, particularmente no âmbito da Defesa Nacional, no qual havia apenas um deputado com alta especialização no tema, quatro com média especialização e todos os demais, baixa especialização, dentro de um total de 63 deputados;

---

<sup>153</sup> Muito embora o papel da SEPESD (Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto) do Ministério da Defesa venha empenhando papel relevante nesse concerto, dada sua incumbência por meio do DEPENDS (Departamento de Ensino) em atualizar e acompanhar a execução da Política de Ensino da Defesa, no escopo analisado – questões estruturais e sistêmicas –, ainda há espaço para uma maior atuação neste sentido. Mesmo o gerenciamento de recursos para projetos como o Rondon, que visa levar bem-estar e desenvolvimento social com apoio do Ministério da Educação, tal iniciativa ainda não traz em si uma expressão definitiva em direção a uma produção de mentalidade de defesa que sobrepuje as lacunas entre as esferas citadas. Maiores informações sobre a SEPESD e o Projeto Rondon nos respectivos sítios: <<http://www.defesa.gov.br/anistia/2-uncategorised/14952-competencias-da-secretaria-de-pessoal-ensino-saude-e-desporto-sepesd>>e <<http://www.projettorondon.defesa.gov.br/portal/index/pagina/id/343/area/C/module/default>>. Acesso em 16/04/2017.

d) um processo efetivo do que Ratchev (2011) intitulou como “civilianização da área da Defesa”, perpassando três pontos principais:

- efetividade militar em missões prescritas pela política;
- controle civil realizado por lideranças civis eleitas, judiciário independente e instituições da sociedade civil;
- eficiência na área da Defesa a partir de Gestão de recursos, visando os melhores resultados dentro de uma margem socialmente aceitável de recursos alocados para a área.

Assim, é possível observar que os desafios de gestão legados à instituição perpassam diversos pontos, que vão desde a pouca disponibilidade de mecanismos de captação de capital humano especializado em termos de consultoria para os decisores e deliberadores da política a ser implementada<sup>154</sup>, até questões históricas mais profundas, como a associação da área da Defesa como questão facultada aos militares para deliberação e participação. Desse modo, resgata-se a importância do estabelecimento da Gestão de Defesa e seus estudos como mecanismo de formação e preenchimento de parte de tais lacunas no âmbito dessas deficiências, conforme adiantado no Capítulo 2.

Já o EMCFA foi estabelecido pela Lei Complementar nº 136/2010. Ao EMCFA, compete:

[...] elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa (NR) (BRASIL, Lei complementar 136, 2010, Art. 11).

A instituição foi criada para gerir a interoperabilidade entre as forças singulares, coordenando operações conjuntas e assessorando o Ministro da Defesa em exercício<sup>155</sup>. Entre as operações coordenadas pelo EMCFA, cargo atualmente

---

<sup>154</sup> Diferentemente da estrutura britânica, capilarizada em agências que servem como consultoras e fornecedoras de capital humano para a área da Defesa, no Brasil tais debates ainda seguem mais restritos ao interior das academias civis e militares, de modo que os profissionais que se especializaram na área encontram menos alternativas de aproveitamento e o debate ainda segue de maneira mais restrita, apesar das iniciativas vigentes de seminários e congressos.

<sup>155</sup> Informações obtidas no sítio <http://www.defesa.gov.br/index.php/forcas-armadas/estado-maior-conjunto>. Acesso em 20/02/2017.

ocupado pelo Almirante-de-Esquadra Ademir Sobrinho, estão operações de proteção a fronteiras e planos de segurança para a recepção de grandes eventos, conforme apresentado no quadro a seguir.

**Quadro 16 - Operações Conjuntas coordenadas pelo EMCFA**

(continua)

Ano	Operação / Evento	Descrição e Instituições Envolvidas
Julho/2011	Jogos Mundiais Militares (5ª edição – Rio de Janeiro)	Promoção de segurança para a ocorrência do evento, coordenando as três Forças Armadas e a Polícia.
Agosto/2011	Operação Ágata (1ª edição)	Coibição de tráfico de armas e munições, narcotráfico, contrabando, crimes ambientais, imigração e garimpos ilegais, além de ações cívico-sociais (acisos). Participam da operação as Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Ibama, Funai, Receita Federal e órgãos de segurança dos estados das regiões de fronteira, totalizando 12 ministérios e 20 agências governamentais.
Junho/2012	Conferência Rio+20	Promoção de segurança para a ocorrência do evento, coordenando as três Forças Armadas e a Polícia.
Junho/2013	Copa das Confederações da FIFA	Promoção de segurança para a ocorrência do evento, coordenando as três Forças Armadas e a Polícia, contando com a mobilização de 20,9 mil militares nas seis cidades-sede do evento como preparativo para a Copa do Mundo de 2014.
Julho/2013	Jornada Mundial da Juventude	Promoção de segurança para a ocorrência do evento, que contou com a visita do Papa Francisco ao Brasil e vários peregrinos, coordenando as três Forças Armadas e a Polícia.
2014	Copa do Mundo	Promoção de segurança para a ocorrência do evento, coordenando as três Forças Armadas e a Polícia.
2016	Jogos Olímpicos Rio 2016	Promoção de segurança para a ocorrência do evento, coordenando as três Forças Armadas e a Polícia.
	Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)	Operações nas quais foi facultado às forças singulares a atuação com o poder de polícia para que a regularidade da situação retornasse em ocasiões específicas e episódicas. Os exemplos mais recentes foram as pacificações em comunidades do Rio de Janeiro, sendo instaladas mais ostensivamente as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), e, mais recentemente, o emprego das forças para retomar a regularidade da crise prisional que eclodiu, no começo, na região norte do país já no primeiro dia de 2017, originando

(conclusão)

Ano	Operação / Evento	Descrição e Instituições Envolvidas
		chacinas em presídios dadas as guerras entre facções rivais do crime organizado <sup>156</sup> .
	Operações e Exercícios para Treinamento	Operação Amazônia: exercício que busca aprimorar a componente logística no território amazônico congregando as três forças singulares, além de direcionar ações cívico-sociais (acisos).
		Operação Atlântico: exercício que visa aprimorar a proteção de estruturas estratégicas por meio do resguardo da soberania marítima, congregando as três forças singulares para a proteger portos, usinas, refinarias e regiões litorâneas de denotada ocupação humana, como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.
		Operação Felino: exercício internacional que congrega as Forças Armadas nacionais e aquelas dos países da Comissão de Países de Língua Portuguesa (CPLP), visando ao adestramento integrado para fins de atuação em operações de paz e de assistência humanitária sob supervisão da ONU.
		Operação Laçador: exercício que visa a interoperabilidade e a capacidade de garantir a integridade territorial da região sul, congregando as três forças também para a promoção de acisos e, futuramente, pretende-se estender tal operação para inclusão de efetivos de Forças Armadas de Estados vizinhos.

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base em informações obtidas no sítio do MD: <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em 21/02/2017.

Contudo, apesar da evolução em termos de operações encabeçadas pela instituição a despeito de seu curto período de existência, datado de 2010, incumbências foram detectadas por Proença Júnior e Diniz (1998) desde antes da virada do século que seguem sem maior delineamento e execução, mesmo com a criação do Estado-Maior Integrado, de modo que o questionamento quanto aos limites da integração do EMCFA subsistisse.

<sup>156</sup> Os casos de chacina mais recentes, ocorridos em Manaus, no Complexo Anísio Jobim, em Boa Vista, na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo e em Nisia Floresta, na Penitenciária de Alcaçuz, levaram o governo em exercício a liberar recursos por meio de Medida Provisória para ações dos militares em operação de GLO, a fim de superar a crise de segurança instaurada, conforme notícias nos sítios do UOL e do G1: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/30/sete-erros-do-sistema-prisional-brasileiro-que-pioram-a-crise-penitenciaria.htm> e <http://g1.globo.com/politica/noticia/medida-provisoria-libera-r-100-mi-para-acoas-das-forcas-armadas-nos-estados.ghtml>. Acesso em 21/02/2017.

A instituição antecedente, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), foi fruto de diversas mudanças que tomaram lugar entre 1946, com o antigo Estado-Maior Geral, ora adquirindo status ministerial ao ter a incumbência de assessoria direta do Presidente da República, ora status de assessoria do Ministro da Defesa, como é o caso atual. Houve, em 1997, o reconhecimento das necessidades em promover operações conjuntas e superar o isolamento doutrinário existente entre as forças singulares<sup>157</sup>. Não obstante, ponderando as ações desenvolvidas pela instituição, as críticas de Proença Júnior e Diniz (1998, p. 54-55) elucidam que:

[...]. Não se deve confundir um verdadeiro Estado-Maior Integrado — idealmente o cérebro militar do sistema de defesa brasileiro —, topo comum da carreira militar das forças singulares, com o que é hoje o EMFA. Existe uma distância enorme, historicamente estabelecida, entre a ambição do EMFA quando de sua criação e aquilo que ele veio a ser. Acima de tudo, o EMFA nunca comandou o planejamento dos Estados-Maiores das forças singulares. Rigorosamente falando, o EMFA nunca pôde ser mais do que o espaço de algumas ações em comum, mas não integradas, das forças singulares. Um Estado-Maior Integrado teria, como tarefa central, assessorar a decisão do Comandante Supremo das Forças Armadas sobre a prioridade dentre as forças e contextualizar, compatibilizar, integrar e enquadrar as prioridades de cada força singular com aquela prioridade primeira. Sem um Estado-Maior Integrado efetivamente capaz de cumprir tais atribuições, não pode haver forças armadas modernas, com ou sem Ministério da Defesa.

Ainda, antes da instituição do EMCFA *per se*, houve a instituição do Estado-Maior de Defesa (EMD), que apresenta funções equivalentes as instituições que, no exterior, seriam denominadas de Estado-Maior Geral (EMG). Porém, mesmo com tal estrutura, Zaverucha (2005) aponta que o MD não tem um Estado-Maior Geral capaz de comandar as Forças Armadas à exemplo do modelo americano, no qual o Secretário da Defesa realiza esse papel.

Apesar disso, é possível verificar que algumas atuações do EMCFA já são mais proeminentes que a de seus antecessores, uma vez que ele já contou com operações conjuntas e exercícios sob sua égide, além do desenvolvimento de assessoria mais direta ao Ministro da Defesa por meio de consultas fornecidas pelo Comando de Operações Conjuntas (COC) e questões documentais materializadas na Doutrina de Operações Conjuntas, que será mais bem discutida adiante. Entretanto, questões de

---

<sup>157</sup> Informações obtidas via verbete temático do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), disponível por meio do sítio: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematicos/estado-maior-das-forcas-armadas-emfa>. Acesso em 21/02/2017.



ordem organizacional ainda permeiam a instituição, como os critérios de seleção do militar a exercer a função, que nem sempre coincidem com a senioridade e pode criar um menor grau de alinhamento dos comandos das forças singulares – questão apontada por Rosen (1991) e por Stulberg, Salomone e Long (2007) como barreira para inovação militar e/ou mudança organizacional nesta seara e, especificamente, a coordenação dos Estados-Maiores das forças.

### 3.3.2.2 Desafios Organizacionais do MD e do EMCFA como Entraves à Instituição de um Modelo Conjunto

Retomando alguns pontos quanto ao MD e ao EMCFA, no que tange aos desafios para as instituições no âmbito da gestão, vemos que:

- a) faltam maiores mecanismos de transparência, prestação de contas (*accountability*) e inclusão da sociedade civil no MD para tornar a área da defesa mais uma área passível de discussão, assim como a arena da política como um todo a despeito de suas peculiaridades, elucidadas por Bucur-Marcu, Fluri e Tagarev (2009);
- b) falta corpo especializado para deliberações da pauta da Defesa. Conforme apontou Oliveira (2014), essa é uma questão que poderia ser mais bem engendrada, contando com estruturas de consultoria para além da ESG – que, conforme discutido, apesar de desempenhar um papel importante na formação de civis e militares, restringe o debate da defesa – e da estrutura vigente no Instituto Pandiá Calógeras (IPC), para congregar um maior número de especialistas e agências que se dediquem a discutir questões específicas ligadas à Defesa, assessorando os decisores do âmbito parlamentar e multiplicando as informações para a sociedade civil. A estrutura vigente no IPC, que conta com a inscrição voluntária de pesquisadores civis e militares a fim de compor acervo de pesquisas diversas sobre Defesa – o Programa de Serviço Voluntário<sup>158</sup> –, apesar de trazer mais cérebros, não os agrega em uma estrutura permanente e tampouco oferece uma alternativa para que pesquisadores da área

---

<sup>158</sup> Mais informações acerca do Programa, como legislação, temática e objetivos, disponíveis no sítio: <http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/65-ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/15598-programa-de-servico-voluntario-do-instituto-pandia-calogeras>. Acesso em 22/02/2017.

- exercçam suas atividades de forma profissional. Isso representa uma perda de oportunidade de emprego para além da área acadêmica de pessoal qualificado que poderia exercer, à exemplo de estruturas observadas no âmbito internacional, o cargo de pesquisador ou analista de Defesa;
- c) falta maior sinergia nos vários níveis que compõem os desdobramentos institucionais da Defesa, de forma que seja possível observar que as lições aprendidas ajudam todo o sistema sob a forma de mudanças organizacionais, que são possíveis, por sua vez, mediante a quebra de inércias cultivadas a partir de lacunas que ainda não foram preenchidas, como as questões citadas anteriormente e a instituição do que Santos (2014) chamou de “mentalidade de defesa”, de forma menos arraigada às máculas deixadas pelo período do regime militar e mais apoiada na ocupação de mais este espaço pela participação e pelo interesse da sociedade civil composta por cidadãos brasileiros e contribuintes;
  - d) faltam percepções que migrem além do que já é realizado em termos estruturais tanto pelo MD quanto pelo EMCFA no âmbito de operações, angariando mais esforços que visualizem a integração em uma base permanente em vez de uma base *ad hoc*, questão a ser mais bem discutida a partir da análise de Doutrina;
  - e) falta considerar que as engrenagens da Defesa se conectam e seus resultados são difundidas pelo sistema como um todo. Isto é, que a partir de barreiras instituídas nas mudanças organizacionais, todas as áreas adjacentes serão afetadas, ao passo que o efeito multiplicador das mudanças também existe;
  - f) faltam mecanismos que proporcionem uma maior aproximação entre civis e militares de forma que ambas as “engrenagens girem em ritmo harmonioso”<sup>159</sup>: militares conseguindo alcançar maior eficiência operativa e civis promovendo consultoria eficiente ao compreender melhor como funcionam as instituições militares em seus potenciais e constrangimentos;
  - g) observação da cultura e *ethos* militar anterior a proposta de mudanças de natureza organizacional para que elas sejam efetivas e edificantes e,

---

<sup>159</sup> Referência a termo empregado por oficial anônimo entrevistado na Defence Academy quando o assunto das relações entre civis e militares entrou em pauta.

especialmente, para que a participação civil não seja alvo de boicote, conforme já discutido por Ratchev (2011), Stulberg, Salomone e Long (2007), mas sim em algo a ser explorado com maior proximidade e incentivado, ampliando assim os termos da Gestão de Defesa em ambiente democrático.

Portanto, mais do que ultrapassar barreiras das mudanças organizacionais que são necessárias em ambas as instâncias, a jornada do MD e do EMCFA perpassa por um resgate da confiança que a sociedade civil imbuí a esses órgãos a partir da eleição de seus representantes de maneira consciente, questão que carece de maiores mecanismos que suscitem tal consciência e possam ser encontrados em posse da academia, que conta com o dever social de multiplicar e dar vez e voz para a ampliação do debate.

### **3.3.3 Doutrina Conjunta e Operações Conjuntas no Brasil**

A origem da Doutrina de Operações Conjuntas como coroação dos conhecimentos e aplicações desta modalidade de operação aqui no Brasil, uniformizando o ensino das operações conjuntas nos institutos de formação militar do Estado, começou a partir da instituição da Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), por meio da Portaria do MD de nº 316/2012. No entanto, anteriormente, a materialização da CIDOC, um grupo de trabalho instituído em setembro de 2011, mesmo ano de publicação da Doutrina de Operações Conjuntas buscou instituir em 90 dias a estrutura no âmbito do ensino (OLIVEIRA, 2015), que deveria:

- I - destinar, no primeiro semestre, um mínimo de sessenta horas de instrução para componentes do corpo docente das quatro Escolas de Altos Estudos (EGN, ECEME, ECEMAR e ESG), com a finalidade de lhes uniformizar o ensino de operações conjuntas;
- II - garantir as condições necessárias para que o assunto "Doutrina de Operações Conjuntas" seja ministrado, conforme o planejamento de cada Escola, em observação da Doutrina preconizada nos manuais do EMCFA; e
- III - destinar um mínimo de quarenta horas de instrução nas grades curriculares dos EE, para que eles conduzam um trabalho em grupo, de modo interescolar, com seus corpos discentes subdivididos e mesclados, sobre o "Processo de Planejamento para Operações Conjuntas" (BRASIL, 2012a, Art. 8º).

Esse processo, preconizado pela CIDOC, foi importante para que as operações conjuntas viessem a compor a grade curricular na formação, o que foi um avanço caso rememoremos uma crítica ao processo de *jointery* citada por Caddick (1999), de que uma das limitações do processo era a presunção de que ele era uma mera especialização que ficaria à margem de outras competências da formação militar. Logo, neste ponto, a demanda por conhecimento e aplicação desse “novo” formato de operações já foi reconhecida no Brasil, além de suas potencialidades.

Porém, conforme destacado por Negrão (2013), este é um passo importante e que pode preconizar outros, visto que, conforme discutido anteriormente, a estrutura de formação militar brasileira contemporânea elimina algo que se mostrou fundamental no modelo britânico: a vivência conjunta, que, por mais que existam esforços de padronização no âmbito do ensino e da própria instituição da Doutrina de Operações Conjuntas, não é um ponto que pode ser substituído. Quanto a isso, mesmo sem uma abordagem comparativa entre modelos, Negrão (2013, p. 53-54) sugere uma constatação semelhante, analisando a experiência da ESG com o CEMC e as demais instituições das forças singulares.

É lícito destacar que o aprendizado do assunto Operações Conjuntas é muito mais eficaz quando o corpo discente é integrado por oficiais oriundos das três Forças Armadas. A troca de conhecimentos, de experiências e o aumento das relações interpessoais proporcionada pela imersão desses oficiais-alunos, em um mesmo ambiente de estudo, produz uma sinergia e contribui para a interoperabilidade. Tais efeitos não são atingidos na mesma intensidade quando o assunto Operações Conjuntas é ministrado de modo isolado em cada Escola. O Curso de EMC da ESG permite constatar essa afirmação.

Quanto ao CEMC, da ESG, há necessidade de uma completa reformulação de seu currículo, pois há uma redundância de conteúdo com as outras escolas. Portanto a excelência de seu corpo docente deve ser aproveitada em um currículo voltado para planejamento estratégico e questões teóricas dos níveis estratégicos e operacional, como os pensadores militares, arte operacional, lideranças, etc.

Logo, é possível depreender que, a construção da Doutrina e de um mecanismo de deliberação e consulta acerca dela, voltado apenas para o ensino, como se encontra estruturada a CIDOC, não formam um aparato que substitui a experiência e

a vivência conjunta, permitindo que o conceito de interoperabilidade, que será mais bem explorado em conjunto com as considerações sobre a Doutrina *per se*, seja observado na prática em conjunto com a formação.

Quanto à instituição da Doutrina de Operações Conjuntas Brasileira, instaurada em 2011 por meio da Portaria Normativa do MD de nº 3810/2011, ela se desdobra em três volumes que deveriam ter sido atualizados em 2013, conforme a referida Portaria. Isso não aconteceu, e reforça a observação de Negrão (2013) quanto à possibilidade de extensão das atividades das CIDOC para além do âmbito meramente disciplinar, transformando a Comissão em um instrumento com aplicação similar à estrutura instituída pelos britânicos por meio do Centro de Desenvolvimento, Conceitos e Doutrina (DCDC), oriundo de outro centro e, atualmente, atuando como um dos principais *think tanks* do MoD.

A Portaria nº3810 revogou diversas portarias, desde o Manual de Operações Conjuntas de 1978, até outros Manuais cuja aplicação conjunta ocorria em documentos separados, como o Manual de Logística para Operações Combinadas e o de Planejamento Estratégico e Emprego Combinado das Forças Armadas (BRASIL, 2011), reunindo tudo em um único documento de Doutrina que contava com três volumes, versando sobre os conceitos doutrinários básicos quanto às operações conjuntas no Brasil, arte operacional, estratégia, planejamento estratégico, logística, inteligência e comando e controle (C<sub>2</sub>), respectivamente.

A primeira questão que a Doutrina desfez, deriva de uma questão terminológica previamente discutida sob o âmbito do conceito de *jointery* e seus múltiplos e nada consensuais significados. Adotando e definindo o termo “conjunto” ao invés de “combinado”, a Doutrina elucida a primeira diferenciação entre os tipos de operações, sendo as operações conjuntas caracterizadas “pelo emprego de meios ponderáveis de mais de uma Força Singular, sob comando único” (BRASIL, 2011, p. 37), enquanto o termo “operações combinadas”, antes com atribuição sinônima ao de “operações conjuntas”, corresponde às operações que agregam forças armadas provenientes de mais de um Estado, e as armas combinadas, nas quais se forja o poder de combate a partir da combinação de tropas com armas diferentes (artilharia, infantaria e etc.) (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998), constituindo outro nível de cooperação estabelecido na estrutura interna das forças.

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, hierarquia, e competências relativas a todos os órgãos que formam o estabelecimento das operações conjuntas, desde o planejamento até a prática. Contudo, conceitualmente, ainda é possível levantar alguns questionamentos vis-à-vis a questão da prática.

A primeira delas seria a questão da capacidade de interoperabilidade como algo dado. Definida em Doutrina como “a 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, 2011b, p. 13). De maneira semelhante à Doutrina da OTAN, não existem referências acerca de como gerir e desenvolver a capacidade de interoperabilidade, cuja única caracterização conceitual para além de suas aplicações é que ela pode se dar entre as forças, unidades, sistemas ou de maneira interagencial, conforme pode ser observado em operações conjuntas como a Operação Ágata.

Outras ausências significativas, especialmente no que tangem o âmbito da formação de oficiais, um dos principais eixos de preocupação desta tese, compreendem:

- a) a relevância que a Doutrina atribuiu ao adestramento conjunto das forças sem fazer, entretanto, quaisquer menções a instituições ou estruturas criadas para viabilizá-lo, além da demonstração de como serão compostos e atualizados os conhecimentos;
- b) mecanismos para o estabelecimento de sinergia das forças a fim de compor o Comando e o Controle (C<sub>2</sub>) das operações conjuntas (BRASIL, 2011a; 2011b; 2011c).

Quanto ao primeiro ponto, resgatando discussão anterior, se existe o reconhecimento de um adestramento conjunto, não apenas uniforme em termos de composição de conteúdo e carga horária, por que a preocupação em delimitar planejamentos para a estruturação da unificação da formação dos oficiais, em termos de ensino de Comando e promoção de adestramentos conjuntos para além dos Jogos de Guerra vigentes, não é um componente presente? É lícito inferir que apesar de

as operações conjuntas ocorrerem em uma base *ad hoc*, contando com processo de planejamento prévio, recursos e análise de situação conforme a hipótese de emprego, o estabelecimento de estruturas permanentes de retenção de conhecimento e atualização consistem em base fundamental tanto para o aprimoramento das operações em si quanto para que novas perspectivas de emprego sejam discutidas e, quiçá, instituídas de acordo com a Política de Defesa e Segurança adotada pelo Estado brasileiro. Esse descompasso entre relevância, demanda e estruturação é uma questão onerosa em termos de avanços organizacionais e equilíbrio entre os braços político e militar do aparato estatal.

Quanto ao segundo ponto ilustrado, apesar da sinergia (e seu melhor estado conceituado como “pico de sinergia” no capítulo anterior) ser como uma coroação da integração das forças, instituições e agências, a delimitação de como se atingir esse estágio mediante determinadas composições organizacionais é um passo necessário, ainda que subestimado. Na Doutrina, a discussão começa presumindo a sinergia como um princípio em conjunto com a sincronia das ações por parte das forças, a fim de angariar maior eficiência. Considerando as discussões acerca de operações conjuntas, ao que Rubel (2001) também destaca como princípio, a acepção não se encontra equivocada. Contudo, é necessário levar em consideração que tal princípio é resultado de uma construção. A Doutrina traz, acertadamente, que “[. . .] a maior eficiência ocorrerá se as forças executarem as ações em sincronia. Esse é o princípio da sinergia, que é obtido por meio da integração, coordenação, sincronização e priorização das ações” (BRASIL, 2011b, p. 59). Porém, a construção da sinergia nas operações conjuntas, bem como em um modelo conjunto como um todo, perpassa pela formação, vivência e troca de experiências, mas, principalmente, por meio da perícia no próprio campo e na consciência daquilo que os demais peritos realizam e na confiança de que os demais campos de atuação trabalharão de forma equânime em termos de eficiência, rememorando a conceituação de Irish (2004) acerca do termo. Logo, a integração, coordenação, sincronização e priorização das ações no âmbito das operações conjuntas prescindem de estruturas que, conforme argumentado, ainda não são presentes de forma permanente e contínua.

Logo, é possível perceber que, além das deficiências atinentes a outros manuais e documentos que regem a política brasileira naquilo que Santos e Duarte (2014) descreveram como “receita incompleta”, donde se elencam os elementos ou

ingredientes sem o “modo de fazer”, é possível observar tanto a orientação do comando quanto a institucionalização na parte da formação não se encontram bem delineados seja na Doutrina, seja em suas estruturas curriculares discutidas na seção anterior. As hipóteses para tal ocorrência, a princípio, derivavam do processo gradual e recente de criação do EMCFA, que tem menos de uma década. Porém, questões que solidificam tais dificuldades incluem:

- a) a compartimentação do debate da Defesa, ainda restrito a círculos que não fazem parte da ampliação de participação;
- b) a previamente discutida questão da formação militar;
- c) o entendimento em Doutrina de que o processo conjunto, se é que se pode denominar o processo de *jointery* dessa forma, se restringe à faceta operacional, afunilando a visão para que outras perspectivas sejam adotadas em prol de fundar um processo de integração com dimensões sistêmicas e adaptadas ao cenário de emprego brasileiro;
- d) a falta de atualização da Doutrina, questão que se replicou e se replica em outros documentos relativos à Política brasileira, como a delonga na produção da Política de Defesa Nacional (PDN), datada de 2005, e no emblemático Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que só viria ao mesmo ano da Doutrina de Operações Conjuntas, em 2011.

Tais dificuldades elucidam a importância da Doutrina e de mecanismos para sua atualização, a fim de incluir as lições aprendidas e revisões, constituindo o circuito de retorno do aprendizado organizacional nos termos apresentados anteriormente, ao passo em que também dispõem que a Doutrina não constitui, *per se*, a única fonte de mudança organizacional na prática, ao passo em que o preenchimento dessa lacuna pelo Estado brasileiro, em 2011, não proporcionou mudanças organizacionais em caráter estrutural como está sendo o caso dos desdobramentos, desde a instituição do MD e do EMCFA. Assim como apresentado por Codner (1999), a Doutrina é a obra magna dos militares, sua forma de concatenação de conhecimentos de natureza aplicada, contudo, a tarefa de concebê-la e revisá-la para contemporizações é de natureza interdisciplinar, um esforço que demanda “várias mãos”.

O terceiro ponto contempla um estreitamento do que viria a ser um projeto de modelo conjunto para o Brasil, materializado na Doutrina por meio da apresentação de fundamentos meramente ligados ao aspecto operacional, como ocorre, em



especial, com o termo “interoperabilidade”. Considerando apenas a questão das operações em si, a conceituação presente tanto na Doutrina brasileira quanto na Doutrina dos Aliados da OTAN é, aparentemente, suficiente. Porém, considerando a amplitude da instituição de um modelo conjunto, conforme buscou-se discutir em capítulos anteriores, a interoperabilidade se torna um conceito tolhido em uma conformação organizacional.

Moldado ao sabor das Doutrinas e apresentando diferentes conformações, esse conceito vem acompanhado dos termos “grau” ou “nível” sem maiores explicitações, questão que não apenas está presente na Doutrina brasileira, como em outros documentos dessa natureza. Entre as várias interpretações de interoperabilidade ausentes nesses documentos, está justamente a que corresponde à faceta organizacional, que lida com ação e interação humana, Comando e Controle (C2), entre outros insumos de gestão basilares (MOON; FEWELL; REYNOLDS, 2008) para a condução, não apenas da operação sob o ponto de vista da camada das forças, mas que compõe a amálgama entre as outras camadas que formam o sistema de um modelo de atuação conjunta.

Dessa forma, a abordagem da Maturidade da Interoperabilidade Organizacional (*Organizational Interoperability Maturity – OIM*), tendo por base o pano de fundo desenvolvido em capítulo anterior, ou seja, a capacidade das organizações, processos ou sistemas de evoluírem a partir de implementações e melhorias, prevê níveis de caracterização, conferindo um caráter menos fechado ao conceito de interoperabilidade e mais afeito à dinâmica, trazendo para a discussão de Doutrina, a passibilidade de revisões (CLARK; JONES, 1999). Um quadro resumo, abaixo, ajuda a elucidar esse conceito foi elaborado, tendo por base o quadro original de Clark e Jones (1999, não paginado).

**Quadro 17 - Referencial Resumido do OIM**

(continua)

Aspecto (nível) de Interoperabilidade	Características Adjacentes			
	Preparação	Compreensão	Estilo de Comando	Ethos
Unificado	Completa – integrada ao trabalho do dia-a-dia	Compartilhada	Homogêneo	Uniforme

(conclusão)

Aspecto (nível) de Interoperabilidade	Características Adjacentes			
	Preparação	Compreensão	Estilo de Comando	Ethos
Combinado	Doutrina detalhada e experiência ao aplicá-la	Comunicação e conhecimento compartilhados	Uma cadeia de comando e interação com a organização de origem	Ethos compartilhado, mas com influência da organização de origem
Colaborativo	Doutrina geral em vigor e alguma experiência	Comunicação e conhecimento compartilhados sobre tópicos específicos	Canais de comunicação separados por responsabilidade sobreposta a uma cadeia de comando única	Propósito compartilhado, sistema de valores e objetivos influenciados pela organização de origem
Ad hoc	Diretrizes gerais	Comunicação eletrônica e informação compartilhada	Canais de comunicação separados por canais de responsabilidade	Propósito compartilhado
Independente	Sem preparação	Comunicação via telefone e outros	Sem interação	Limitação no compartilhamento de propósito

Fonte: Quadro original, em inglês, presente em Clark e Jones (1999, não paginado, tradução nossa).

Por meio do quadro de Clark e Jones (1999), é possível notar que os vários níveis de interoperabilidade variam entre independente, o mais baixo, uma vez que não existe preparação ou interação indispensáveis para se estabelecer a capacidade de interoperabilidade, e unificação, como o mais alto, onde é possível observar um grau de unidade e uniformidade. Levando esse fundamento para a questão do modelo conjunto para propiciar integração, é possível inferir que:

- a) a unificação acontecia em termos de interoperabilidade, o que corresponde ao grau ótimo dessa capacidade. Isso demanda tempo e investimento em termos de capital organizacional e recursos, sejam eles aprimoramentos nas diversas áreas que compõem o sistema, ou em recursos orçamentários;

- b) é possível deduzir, a partir dos fatos coletados e da discussão realizada em capítulo anterior, que o próprio modelo britânico está em um estágio de combinação, pois é possível identificar a influência das forças singulares nas atuações dos militares em operações e suas interações com os demais, o que não é necessariamente um ponto negativo, visto que o término das identidades não consiste em um objetivo;
- c) a escolha brasileira ao adotar uma base *ad hoc*, conforme previsto em Doutrina, implica em prover um menor grau de interoperabilidade, apenas melhor que o da inexistência do fundamento, demonstrando, por sua vez, que existe espaço para aprimoramentos. Esses aprimoramentos também abarcam a própria Doutrina, que, a partir de uma ampliação de perspectivas, pode deixar de ser um apanhado de diretrizes gerais e, com atualizações, pode vigorar como um detalhamento dos procedimentos adotados alinhados à Política vigente, servindo como bastião do sistema militar brasileiro.

Desta forma, a mitigação ou limitação na aplicação do conceito de interoperabilidade, aliada às dificuldades apresentadas nesta seção, reforçam que a escolha feita pelo Estado brasileiro, ao menos em termos de Doutrina, implica em um legado mais limitado para as operações conjuntas e em um modelo conjunto a despeito do potencial institucional que tal empreitada traria, ao sistematizar o desenvolvimento da área da Defesa como um todo no Estado. Entrementes, apesar do reflexo de Doutrina, essa é uma escolha política, atrelada eminentemente à Política de Defesa. A instituição de modelos, como o observado no Reino Unido, deriva de constructos institucionais graduais aliados ao voluntarismo político para a promoção dos ajustes que são necessários ao longo da jornada. A despeito da pujança do Estado brasileiro, tal mentalidade ainda se apresenta com pouca proeminência.

### **3.3.4 Perspectivas de Aplicação de um Modelo Conjunto para o Brasil na Defesa da Área Costeira: um cenário de emprego para operações conjuntas**

Resgatando acepções que foram realizadas na introdução da presente tese, o cenário de defesa de costa e a importância do espaço marítimo são pontos pacíficos, não apenas pela parte estratégica no resguardo da Amazônia Azul e do ouro negro

representado pelo Pré-Sal, mas também pelo fato de que aprimoramentos ainda precisam ser realizados em termos de sensoriamento e planos de defesa dessa área, em comparação com os que estão vigentes nas fronteiras terrestres. Por conta da atuação das preocupações do exército com as regiões fronteiriças, mobilizando outras agências em esforços de patrulhamento que ganharam maiores proporções a partir do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)<sup>160</sup>, do próprio SISFRON, do investimento em melhoria das comunicações com a construção do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC)<sup>161</sup>, além da histórica atuação diplomática desde o Barão do Rio Branco, as perspectivas de ameaças terrestres ao Brasil são baixas.

Em termos de perspectivas de aplicação de operações conjuntas, a Operação Atlântico é a materialização mais próxima dessa perspectiva de defesa da costa que se tem hoje, visto que “a operação tem em seu planejamento o controle de área e tráfego marítimo; missões de interceptação; defesa de costa; patrulha marítima; transporte aéreo logístico; defesa antiaérea; e coordenação e controle do espaço aéreo” (REVISTA FORÇAS ARMADAS, 2012). Contudo, conforme ressaltado, o potencial brasileiro para materializar um arranjo mais compreensivo, instituindo um modelo conjunto que atenda às expectativas presentes em uma Política de Defesa bem delineada, assim como as hipóteses de emprego inerentes ao cenário geopolítico em que o Brasil se encontra inserido, perpassa dimensões que não correspondem apenas às operações conjuntas, mas a um arcabouço organizacional que apenas a maturidade das instituições em conjunto com a política pode oferecer.

Dessa forma, esta seção, como produto das pesquisas realizadas ao longo da produção da tese, tem como objetivo reunir considerações acerca da instituição de um modelo conjunto brasileiro a partir de questões organizacionais e perspectivas operacionais levantadas por meio dos parâmetros gerais detectados anteriormente e compreendendo o cenário da defesa de costa.

---

<sup>160</sup> O PEF, instituído em 2011 durante o governo de Dilma Rouseff, foi um reforço para o resguardo de 16.880km de fronteiras terrestres, e abarca em seu âmbito as Operações Ágata e Sentinela para a prevenção e repressão de ilícitos. Maiores informações disponíveis no sítio: <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/plano-estrategico-de-fronteiras>. Acesso em 24/02/2017.

<sup>161</sup> O Satélite Geoestacionário, primeiro construído no Brasil, foi fruto de cooperação com a empresa francesa Thales Alenia Space, e cobrirá toda a extensão do território nacional e o Oceano Atlântico. Mais informações disponíveis no sítio: [g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/12/brasil-conquista-satelite-que-vai-melhorar-defesa-e-comunicacao.html](http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/12/brasil-conquista-satelite-que-vai-melhorar-defesa-e-comunicacao.html). Acesso em 24/02/2017.

### 3.3.4.1 Aspectos Organizacionais na Construção de um Modelo Conjunto Brasileiro

Conforme delimitado anteriormente, foram detectados alguns parâmetros gerais identificados como manifestações causais que resultam no processo de *jointery* segundo a estrutura sistêmica discutida. Tais parâmetros, aplicados à realidade brasileira conforme analisado brevemente neste capítulo, estão dispostos no quadro a seguir.

**Quadro 18 - Aplicando Parâmetros para prospecção de um Modelo Conjunto no Brasil**  
(continua)

Parâmetros para o Modelo Conjunto	Considerações e Desafios no Contexto Brasileiro
O princípio da necessidade é apregoado por Rubel (2001), mas compreendido dentro de uma dinâmica mais ampla, abarcando a estrutura das forças e suas mobilizações nos Teatros e Áreas de Operações, bem como outras instituições que atuam na área da Defesa.	São dois os desafios brasileiros que se materializam quanto a este parâmetro: 1) delimitação de quais são os fatores que regem a necessidade da instituição de uma estrutura conjunta para além das operações; 2) compreender que, apesar de o princípio da necessidade reger a experiência em combate como a principal força motriz para a condução de mudanças organizacionais apoiando a instituição de operações conjuntas nas forças, a proatividade ainda é o melhor caminho, apesar de ele estar arraigado, conforme inclui o próprio Rubel (2001), em uma política <i>top down</i> , especialmente no contexto dos períodos de paz.
Institucionalizações que visem suscitar padrões organizacionais, tornando as diretrizes acessíveis a todas as camadas e tendo como meta, a busca pela sinergia e pela interoperabilidade nos termos discutidos.	Os processos de institucionalização vigentes no Brasil, especialmente a estruturação do MD e do EMCFA, em conjunto com a produção de políticas, prescindem de aprimoramentos no sentido de suscitar um debate mais aberto e participativo na área da Defesa, além de um mecanismo de maior transparência e atualização de conhecimentos para a concretização dessas metas.
Estruturas para aprofundamento do processo mediante revisão de lições aprendidas e incorporação de boas práticas, o que, em outras palavras, indica a estrutura de atualização das diretrizes do processo, mediante o balizamento entre documentos como o de Doutrina e as Políticas de Defesa do Estado e revisões adjacentes.	Os primeiros passos em termos de elaboração da Doutrina e das Políticas de Defesa a partir da instituição do Livro Branco de Defesa Nacional foram dados. O que falta, conforme discutido, são os mecanismos de institucionalização de revisão documental, mediante a consultoria e a criação de uma cultura de publicação, fomentando tanto a <i>accountability</i> quanto a abertura ao debate e a reflexão em torno dos rumos adotados pela Política e pela Defesa nacional, despertando a “mentalidade de defesa” sugerida por Santos (2014).
Investimentos na formação militar tanto em termos de currículo quanto para permitir que haja vivência como parte do aprendizado conjunto, possibilitando que canais de confiança também sejam a força motriz para o aumento do nível de interoperabilidade organizacional, tomando o lugar do famigerado paroquialismo.	Este desafio, conforme comentado, já foi visto como uma necessidade quando se instituiu o estudo de operações conjuntas nas grades das escolas de formação militar. Porém, além de uma questão de perspectiva, a instituição de políticas para que tal mudança organizacional tenha lugar é necessária. O aguardo em tomar esta iniciativa, evocando o princípio da necessidade delimitado anteriormente, tende à estagnação, desperdiçando ampliações de potencial, aumento de sinergia e interoperabilidade propiciadas pelo intercâmbio de

(continuação)

Parâmetros para o Modelo Conjunto	Considerações e Desafios no Contexto Brasileiro
	experiências, bem como redução de custos financeiros e organizacionais, dadas as redundâncias curriculares que podem ser observadas na estrutura vigente.
Possibilidade de aplicação dos conhecimentos nas operações, exercícios, jogos e missões de forma que as conexões entre as mudanças realizadas no currículo e a vivência fiquem mais evidentes, ajustando, por fim, o processo gerado no modelo conjunto à peculiaridade do cenário de emprego legado ao Estado brasileiro.	Passos importantes nesse sentido foram adotados, tanto a partir da instituição da Doutrina de Operações Conjuntas, quanto com a ida a campo das forças em operações interagenciais, exercícios e jogos de Guerra como o AZUVER e outras missões. O intercâmbio de oficiais com instituições militares no exterior também ressalta o voluntarismo brasileiro em aprender e determinar o melhor modelo de acordo com seu contexto. Entretanto, no âmbito organizacional, falta a criação de uma estrutura que permita o fluxo dos circuitos de retorno característicos do aprendizado organizacional e que proporcionam a dinâmica entre as camadas que compõem o modelo que se pretende instaurar. É necessário estabelecer inter-relações entre o conhecimento adquirido nas escolas de formação e a prática nas operações, assim como assessoramentos de instituições e produção de políticas a fim de ofertar perspectivas coerentes com a projeção de desenvolvimento do Estado.

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) mediante informações discutidas anteriormente ao longo das últimas partes do presente capítulo.

A partir do quadro, são estabelecidas as relações entre os parâmetros para instituição de um modelo conjunto e o contexto brasileiro vigente, o que aponta para diversos desafios de natureza política e gerencial.

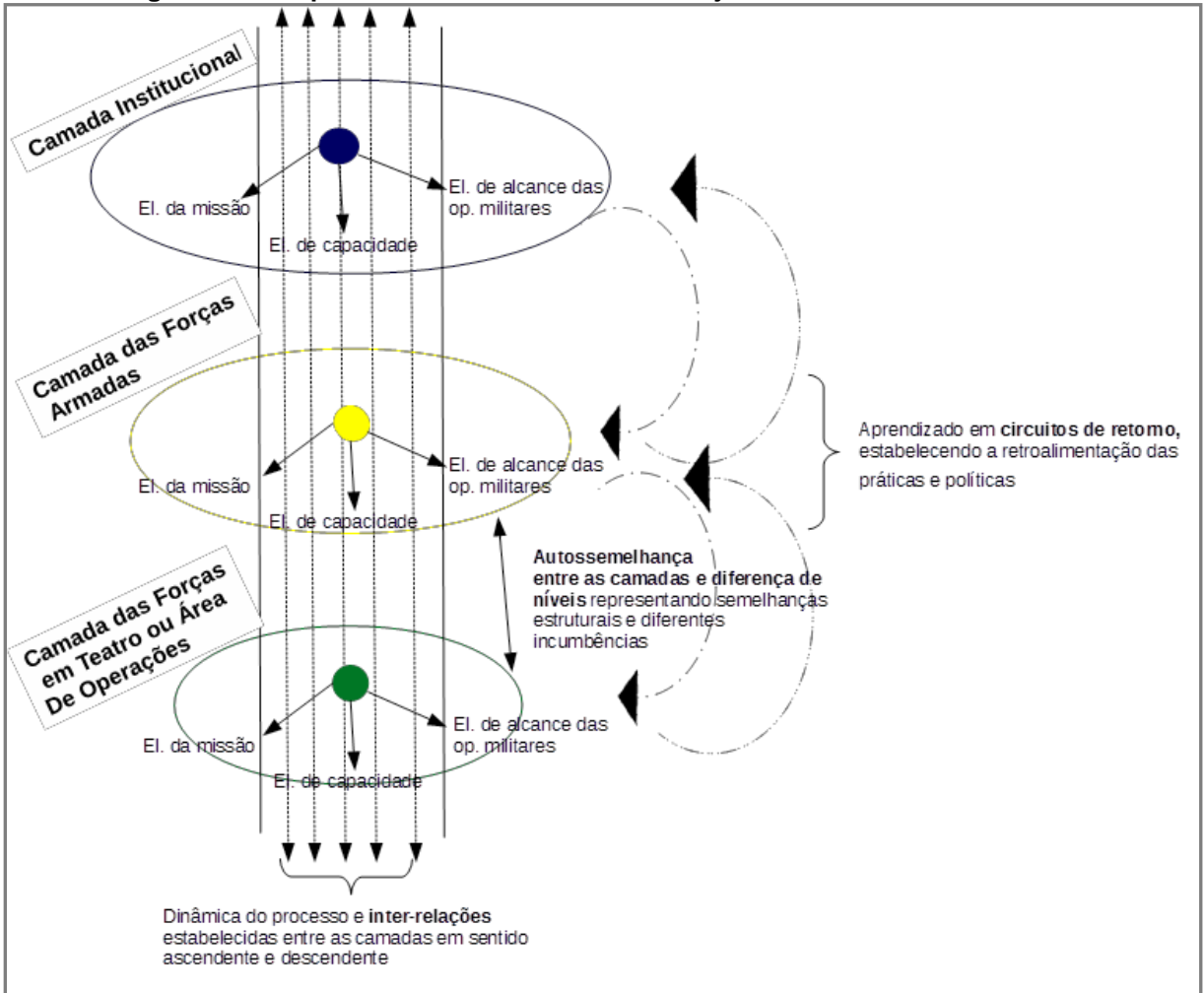
Diferentemente da experiência britânica, cuja orquestração política foi impulsionada pela demanda por reduções de custos ante as reduções orçamentárias na área da Defesa, no Brasil a motivação foi o alinhamento operacional com as novas formas de guerra no paradigma das operações conjuntas. Contudo, o desalinhamento com política e estruturas que buscam a manutenção e aprimoramento desse processo, forma o principal conjunto de barreiras para a instituição do modelo conjunto. Apesar disso, um levantamento quanto à perspectiva de redução de custos em conjunto com políticas inicialmente *top down* pode ser um mecanismo útil no fornecimento de insumos para a aplicação de um modelo como estes, especialmente no atual período de austeridade, contemplando, assim, reduções orçamentárias até mesmo em áreas críticas para o Estado.

A instituição de um modelo conjunto envolve a compreensão da dimensão da vivência e, sobretudo, a consciência de que tal mudança organizacional cria, antes de mais nada, um paradigma de Política de Defesa. Apenas dessa forma será possível

materializar ganhos de eficiência convergentes com o potencial de desenvolvimento brasileiro.

Assim sendo, um esquema organizacional hipotético levando em consideração a aplicação de um modelo conjunto brasileiro foi delineado e será apresentado a seguir, ilustrado e acompanhado por um quadro.

**Figura 42 – Esquema Ilustrativo de Modelo Conjunto na Estrutura de Fractais**



**Quadro 19 – Descrição de um Modelo Conjunto Brasileiro Hipotético**

(continua)

Camada	Instâncias Compreendidas	Descrição dos Elementos que a compõem
Institucional	Ministério da Defesa, Diretorias e Secretarias atinentes, ESG, ECMFA, Comando das Forças Singulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos da missão:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Planejamento Operacional, EMCFA, Ministro da Defesa (enquanto atribuições)</li> </ul> </li> <li>• Elementos de capacidade                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Documentos de Política e Atuação dos Parlamentares e da</li> </ul> </li> </ul>

(conclusão)

Camada	Instâncias Compreendidas	Descrição dos Elementos que a compõem
		<p>Presidência da República no que tange o Orçamento, Deliberações de Planos, e etc</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos de alcance das operações militares <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organismo de Revisão de Doutrina (possibilidade de expansão do CIDOC), ESG, Avaliações por meio de Comissões e Subchefias descritas no Organograma do MD (Vide Anexo 9).</li> </ul> </li> </ul>
Forças Armadas (estrutura interna e institucional das Forças)	<p><b>Exército</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comandos e subchefias de Direção Setorial, Operacional e destacamentos de forças terrestres (detalhamento fornecido no organograma presente no Anexo 10)</li> </ul> <p><b>Força Aérea</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comandos e subchefias, Grupamentos de Apoio e ALAs, além de destacamentos da força aérea (organograma da reestruturação da FAB presente no Apêndice 5).</li> </ul> <p><b>Marinha</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado-Maior da Armada, Almirantado, Comandos, subchefias e destacamento das forças navais (detalhamento fornecido no organograma presente no Anexo 11).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos da missão: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Treinamento Conjunto e Planejamento Operacional viabilizados pelos Comandos das Forças Singulares e os Exercícios e Operações mencionadas anteriormente</li> </ul> </li> <li>• Elementos de capacidade <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intermédio realizado pelas FAs quanto a demandas, mas subordinado às políticas e planos estabelecidos pelo Executivo em conjunto com a camada institucional. Ex.: Plano de Reaparelhamento do Exército (PAED), Plano Estratégico de Fronteiras (PEF),</li> </ul> </li> <li>• Elementos de alcance das operações militares <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Educação e Avaliação como impactos das ações da Camada Institucional (ainda com estrutura difícil de mensurar) e a Doutrina como mecanismo de Avaliação (apesar de não ter organismo revisor formado ou políticas aplicadas de reavaliação e atualização)</li> </ul> </li> </ul>
Forças empregadas em Teatro ou Área de Operações	Destacamentos de oficiais das forças para missões, operações e exercícios.	Elementos da missão, elementos de capacidade e elementos de alcance das operações militares impactados diretamente pelas ações das outras camadas, construindo um retorno com base na experiência aplicada em campo.

Fonte: Esquema e Quadro descritivo desenvolvidos pela autora (2017) com base nas informações do esquema anterior, representando o Processo de *Jointery* no Reino Unido.



Por meio da ilustração e do quadro, é possível verificar que, para que os circuitos de retorno sejam constituídos, formando a base do sistema, serão necessários mais aparatos organizacionais e mais interoperabilidade organizacional para um maior delineamento das inter-relações entre as camadas, de modo que, no futuro, o sistema passe de um estágio ajambrado para uma orquestração evolucionária e autossustentada.

#### 3.3.4.2 Aspectos Operacionais na Construção de um Modelo Conjunto Brasileiro

Rememorando as limitações já mencionadas em termos de Doutrina e institucionalidade, tais questões refletem diretamente na base operacional para a construção de um modelo conjunto para o Brasil, haja vista à inter-relação entre interpretação de objetivos, meios disponíveis para consecução e observação tácita dos fins, que conforme explicitado anteriormente, corresponderia ao horizonte de expectativas para a aplicação das operações conjuntas na defesa de costa.

No cenário brasileiro, considerando o espectro atual, é possível inferir que a possibilidade de aplicação existe, porém está estrangida nos âmbitos institucionais, conforme delimitação anterior, e práticos, não encontrando total tangibilidade. Se o princípio da necessidade é o fator mais importante para a viabilização de operações conjuntas segundo a Doutrina Brasileira de Operações Conjuntas, esse cenário foi bem delineado por Judice e Piñon (2016). Os autores ressaltaram que as estruturas vigentes, que não encontram integralmente objetivos de defesa proativa ressaltados pela Estratégia de Defesa Nacional (END), precisam de ajustes. Conforme os autores, a pergunta que paira no ar em relação à atual estrutura repousa justamente na desnecessidade da espera por frustrações e incursões a recursos estratégicos brasileiros, algo que poderia ser mais bem concebido mediante a defesa proativa.

Mais uma última pergunta, um pouco mais sutil, sob o prisma de uma potência desafiadora que deseje demonstrar força no litoral brasileiro: por que arriscar meios em um bloqueio aos portos brasileiros, se nossa produção energética pode ser estrangida em alto-mar, sob pena de neutralização das unidades navais que acorram à cena de pressão? Não é difícil demonstrar que a estratégia tradicional de “esquadra em potência” ficaria prejudicada em função das estruturas que ora se apresentam no litoral brasileiro, ao mesmo tempo vulneráveis e imprescindíveis à vida da nação, se novos conceitos operacionais não forem concebidos. Em suma, se não pensarmos desde já em uma estratégia defensiva, qualificada oportunamente pela END como proativa, que proteja de forma permanente nossas ilhas artificiais marítimas, estaremos sempre sujeitos a uma “ameaça decisiva” sobre nossa Amazônia Azul lindeira. Tal ameaça poderia subjugar a vontade nacional no primeiro instante de qualquer crise, antes mesmo de instaurar-se um conflito armado (JUDICE; PIÑON, 2016, p. 58).

A defesa proativa preconizada pela Estratégia Nacional de Defesa atualizada em 2012 converge com “a negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder”, compondo a estratégia de defesa marítima do Brasil (BRASIL, 2012b, p. 69). Por defesa proativa, Judice e Piñon (2016) compreendem, de forma lexical, que se trata da defesa cujo arranjo se dá de maneira a antecipar futuros problemas. Consiste em uma aplicação estrutural visando frustrar eventuais ataques às áreas estratégicas mencionadas e ressaltadas pelos autores como uma das incumbências da Marinha do Brasil. Em quadro apresentado por esses autores, e reproduzido na íntegra na página seguinte, é possível observar diferenças de postura operacional em comparação com outros Estados como Estados Unidos, Reino Unido e o próprio México, ilustrando que a postura reativa brasileira pode não coincidir necessariamente com uma proposta de evolução organizacional e aumento de eficiência operacional a fim de cumprir os objetivos supramencionados.

**Quadro 20 - Comparação da postura defensiva de Estados em relação a interesses**

(continua)

	Estados			
Parâmetros	EUA	Reino Unido	México	Brasil
Objetivos Estratégicos	América do Sul	Ilhas Falklands/ Malvinas	Campos petrolíferos de Campeche	Campos petrolíferos do Pré-Sal
Exploração marítima de Petróleo	Alta	Baixa*	Alta	Alta
Atividades-chaves	C e DA**	C,S,CR e DA**	S, C, CR e DA**	DA** e limitada CR

Estrutura de Defesa marítima	USSOUTHCOM/ USNAVSO/FORTHF LT JIAFT – South	British Forces South Atlantic Islands	Comando de Segurança e Defesa Marítima de Campeche	Comando do 1º Distrito Naval / 8º Distrito Naval
Postura defensiva	Proativa	Proativa	Proativa	Reativa

Fonte: Quadro originalmente presente em Judice e Piñon (2016, p. 302-303), com base em Avis (2007, p.38).

Nota original dos autores: Tal tabela foi baseada no artigo supracitado, com as devidas adaptações para adequá-la aos objetivos desta pesquisa.

\* A perspectiva de exploração petrolífera na ZEE das Falklands/ Malvinas está acirrando a crise político-estratégica em torno da posse britânica das referidas ilhas.

Notas da autora quanto ao quadro:

*Legenda e Descrição* com base em Avis (2007)

C= Colaboração, tida como a possibilitadora de todas as atividades inerentes à segurança marítima, além de incluir elementos como compartilhamento de informações, coordenação, cooperação e unidade de ação.

CR = Capacidade de Resposta, agregando esforços para imputabilidade de maneira interagencial, somando esforços das forças policiais, agências de segurança, unidades militares no âmbito doméstico e estrangeiro para interceptação de ameaças.

S = Salvaguarda, como garantia de integridade da segurança física das estruturas marítimas ou outras estruturas cuja segurança se encontra sob a tutela da Marinha.

DA\*\* = Corresponde à sigla apresentada anteriormente por Judice e Piñon (2016) como CS (Consciência Situacional), originalmente definida por Avis (2007) como DA (*Defence Awareness*). Significa a compreensão do cenário completo nas áreas de alçada da segurança marítima, congregando esforços de vigilância e inteligência.

Por meio do quadro anterior, é possível observar que, referente à salvaguarda de recursos marítimos, apenas o Brasil dentre os Estados comparados apresenta uma postura reativa, que pode ser questionada quanto a continuidade de sua eficácia, vis-à-vis a possibilidade de materialização de ameaças. Conforme apontam Oliveira, Cepik e Brittes (2013), dentre as possibilidades de ameaças ao território marítimo brasileiro, as mais factíveis seriam a invasão do arquipélago de Trindade e Martim Vaz, que fica a pouco mais de mil quilômetros das cidades de Vitória e do Rio de Janeiro, tendo em vista a ausência de defesa significativa nessa região, e, de forma mais contundente, o caso de uma marinha inimiga, contando com maior capacidade militar, ameaçar as áreas petrolíferas ou demais áreas estratégicas brasileiras com um bombardeio, de forma a criar uma desestabilização em virtude de o Estado não contar com boa capacidade ou uma estratégia defensiva para conter possíveis agressões. A postura reativa, ao invés da proativa, abre precedentes para uma incerteza maior quanto a sua capacidade de resposta. Esse ponto também é levantado por Morgero (2014), que argumenta se a ativação dos Comandos Permanentes brasileiros, todos singulares à exceção do atual Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), apenas buscando atender “a questão que gerou o acionamento” seria o melhor modelo. A despeito dos níveis decisórios serem semelhantes, tanto nos Estados analisados por Morgero (2014) – no caso, EUA,

França, Espanha, Argentina, Chile e Brasil –, quanto nos apresentados pelo quadro, a questão da estruturação da resposta, ou como se dá o processo em termos organizacionais e operacionais é o que confere a tônica diferente e questionável quanto sua eficiência no Brasil.

Outro ponto, que compreende um aspecto mais amplo, apresentado por Pessoa e Reis (2014), se preocupa com o vazio de poder instaurado na região do Atlântico Sul, derivado de esforços militares, diplomáticos, políticos e econômicos de limitada concertação:

O vazio de poder no Atlântico Sul reflete a limitada atuação política, econômica, diplomática e militar dos Estados que compõem a bacia do Atlântico Sul em coordenar a segurança marítima e territorial dessa região, atuando de forma pragmática segundo seus próprios interesses nacionais e dissuadindo forças externas de projetarem poder nessa região. Essa aparente debilidade leva, conseqüentemente, a uma atuação das potências estrangeiras interessadas em atuar na região. Em que pese os esforços do Brasil e da África do Sul em reequipar e modernizar seus meios navais, terrestres e aéreos, dotando-os de altas capacidades e tentando deixá-los no estado da arte, os consecutivos atrasos no andamento desses programas estratégicos acentuam a debilidade desses importantes países Atlânticos, no sentido de firmar uma identidade sul atlântica calcada nos princípios da ZOPACAS (Zona da Paz e Cooperação do Atlântico Sul) e nos legítimos interesses dos países da região (PESSOA; REIS, 2014, p. 215).

Dessa forma, a questão de orquestração de esforços se sobrepõe à ausência necessária de meios para a consecução de mudanças no aspecto organizacional e operacional, a fim de desenvolver uma projeção futura diferente. A distribuição de comandos operacionais e distritos navais em áreas estratégicas do país constituem, a princípio, a disponibilidade de meios para coordenação da defesa, salvaguardando a integridade territorial do Estado brasileiro. Tais presenças podem ser comparadas a partir dos mapas a seguir:

Figura 43 - Divisão de Comandos Militares pelo Brasil



Fonte: Figura originalmente presente no sítio do Exército Brasileiro:  
<http://www.eb.mil.br/web/guest/quarteis-por-estado1> Acesso em 25/02/2017.

Figura 44 - Divisão das ALAs<sup>162</sup> pelo Brasil



Fonte: Figura originalmente presente no sítio da Força Aérea Brasileira: <http://www.fab.mil.br/reestruturacao/>. Acesso em 25/02/2017.

<sup>162</sup> Antes da reestruturação da FAB, as ALAs consistiam nos Comandos Aéreos Regionais (COMAR), e, atualmente, seguem comandadas, cada uma, por Brigadeiro-do-Ar ou Coronel-Aviador no preparo ou emprego da força caso seja necessário. Mais informações, vide sítio da FAB: <http://www.fab.mil.br/reestruturacao/>. Acesso em 25/02/2017.



**Figura 45 - Divisão dos Distritos Navais no Brasil**

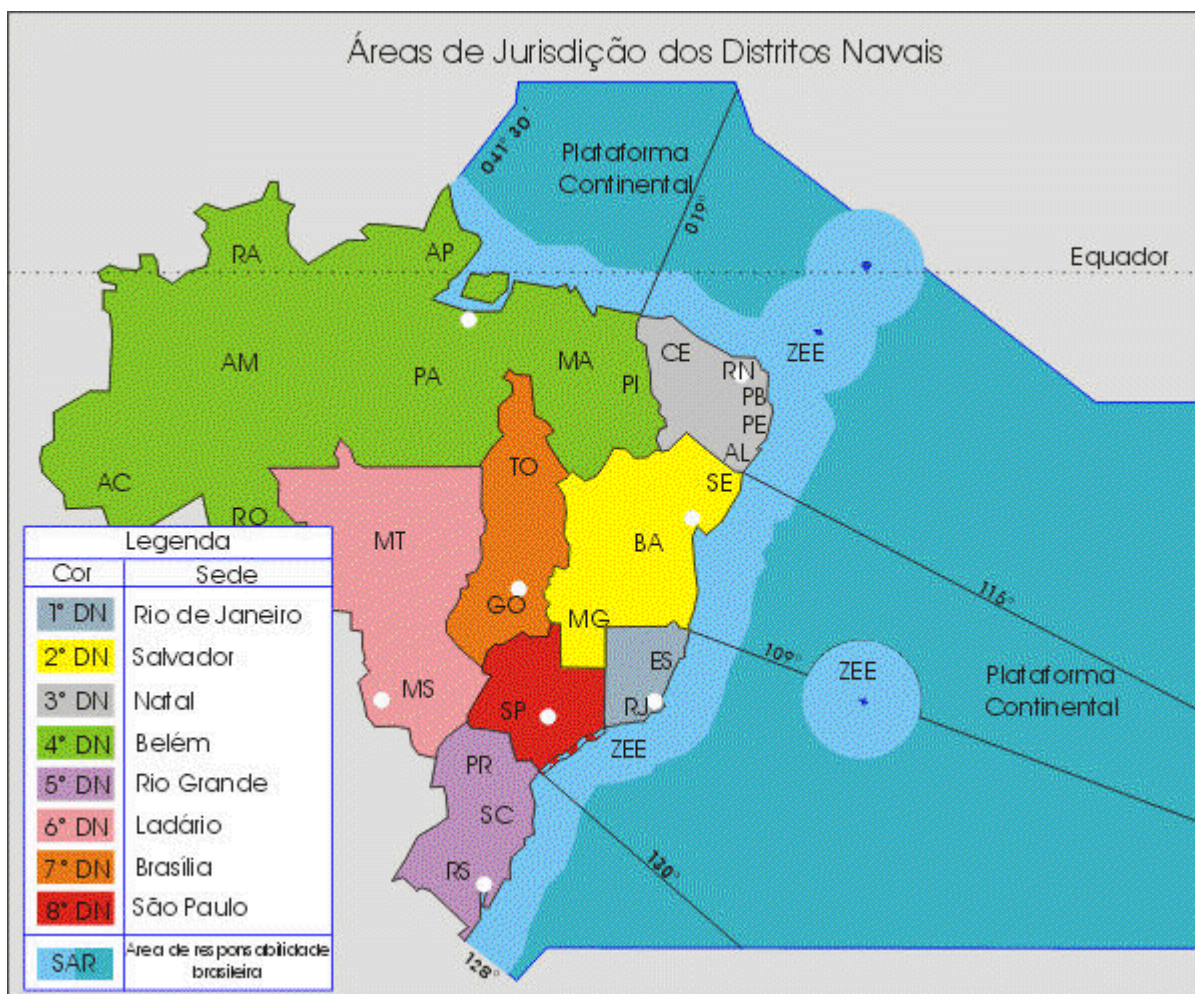


Figura originalmente presente no sítio da Marinha: <https://www.mar.mil.br/v19/patrolha.htm>. Acesso em 25/02/2017.

Conforme observação da divisão relativamente semelhante entre os Comandos, Alas e Distritos Navais, seria possível concretizar a estrutura operacional sugerida por Morgero (2014), na qual a ativação de Comandos Operacionais vocacionados a Áreas de Operações específicas, com participação das três forças, permitiriam um câmbio na postura defensiva, ao mesmo tempo mantendo a assertividade e ampliando a eficiência. Segundo o autor,

Outra alternativa para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro seria o aproveitamento das estruturas de Grandes Comandos já existentes, já que grande parte das sedes dos comandos das forças singulares localizam-se nos mesmos locais ou em localidades próximas. Assim, Manaus, que abrange um Comando Militar de área do Exército, um Distrito Naval da Marinha e um Comando Aéreo da Aeronáutica, poderia se tornar a sede de um Comando Operacional conjunto vocacionado para operar em um Teatro

de Operações na Amazônia. Da mesma forma, Rio de Janeiro, que abrange grandes comandos das três forças singulares, também poderia se tornar sede de um Comando Operacional conjunto vocacionado para operar no Atlântico Sul. Desse modo, o país poderia ser dividido em alguns poucos Comandos Operacionais, cada um deles vocacionado para determinada região do território ou ambiente operacional. Nesse contexto, o Atlântico Sul poderia possuir Comandos Operacionais Marítimos permanentemente ativados em uma ou mais das atuais sedes dos Distritos Navais (Belém, Natal, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande). Por fim, outra alternativa de aperfeiçoamento do modelo atual seria a criação de estruturas logísticas conjuntas em algumas regiões do país, a fim de servirem para otimizar a integração no momento da ativação de um Comando Operacional. Assim, parte das estruturas de saúde, de suprimento e de manutenção poderiam ser conjuntas desde o tempo de paz. Essa mudança resultaria em uma economia de gastos e redução do número de recursos humanos atualmente empregados nessas atividades, além da realização do apoio conjunto desde o tempo de paz, não havendo necessidade de adaptação da estrutura e da Doutrina nas situações de conflito (MORGERO, 2014, não paginado).

As opções apontadas pelo autor condizem com as aceções encontradas anteriormente quanto à possibilidade de redução de custos aberta pela instauração do modelo conjunto, bem como alia essa possibilidade a um modelo com menores custos de adaptação para um cenário de emprego de força, independentemente do cenário, seja ele continental ou marítimo. Considerando que a atual incumbência da patrulha costeira é da Marinha, tal arranjo apoiaria uma ampliação da eficiência e da interoperabilidade organizacional, já discutida como um ponto a ser mais bem trabalhado para que os objetivos previstos nos documentos de defesa sejam atingidos. Contudo, o que regeria a instauração de comandos conjuntos com a postura defensiva proativa, nos termos descritos por Judice e Piñon (2016), pertence a uma seara eminentemente interpretativa e política, *a priori*. É necessário pesar os esforços para instaurar operações reais, como a Operação Ágata. Porém, tendo em mente o cenário marítimo, tal como preconizado pela Operação Atlântico, tais esforços não podem escamotear as lacunas que ainda se fazem presentes nos demais termos, deixando evidente que a instauração de aprimoramentos para a defesa de costa, bem como a evolução da defesa brasileira em alinhamento com os objetivos nacionais, consiste em um paradigma político em primeiro lugar. Esta foi a principal questão despontada no caso britânico.



### 3.3.4.3 Aspectos organizacionais e Aspectos Operacionais como parte do todo na construção do Modelo Brasileiro

Retomando a inter-relação entre os elementos organizacionais previamente discutidos e a interpretação da Doutrina quanto às operações conjuntas, é possível inferir que a possibilidade de emprego dos meios prescindiria de uma interpretação diferente do cenário de emprego, considerando que, apesar do período de paz que o Estado brasileiro se encontra, e que pretende se manter, mudanças organizacionais nas estruturas de comando e institucionais não devem vir apenas acompanhadas de períodos de crise, o que corrobora a visão da letargia apresentada por Rosen (1991), quanto ao primeiro contexto.

Em outras palavras, a ativação de comandos operacionais conjuntos em situações de crise – excetuando-se o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE)<sup>163</sup> – e a natureza *ad hoc* das operações conjuntas, são uma realidade a ser superada, para que se atinja um maior grau de interoperabilidade organizacional e, conseqüentemente, a estrutura de defesa proativa preconizada por Judice e Piñon (2016) seja concebida, já que ela se vê empregada por outros Estados no caso da salvaguarda de áreas petrolíferas, como nos EUA, Reino Unido e o México.

No entanto, como o horizonte de expectativas para um emprego claro de um modelo conjunto aplicado à defesa costeira não parece estar bem delineado, seja porque aqui no Brasil a questão se registra ainda na esfera prospectiva, ou porque ainda existem desafios em termos de estruturação institucional, a disponibilidade de meios, como os distritos navais, os comandos militares de área e os comandos aéreos regionais, não pode ser considerada um indicativo cabal rumo à interoperabilidade e, por conseguinte, a uma estrutura de modelo conjunto. Isso se dá por conta das lacunas em diversos níveis que impactam diretamente no âmbito operacional, no caso: nível político, de formação, o próprio nível de emprego e o nível de gestão, para resgatarmos os aspectos discutidos anteriormente e que podem ser divididos em questões específicas, a saber:

---

<sup>163</sup> O COMAE corresponde ao Comando Conjunto ativado permanentemente, prerrogativa do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA), anterior à reestruturação da Força Aérea Brasileira. Maiores informações vide o sítio da FAB: <http://www.fab.mil.br/reestruturacao/>. Acesso em 25/02/2017.

- a) questão de possibilidade de estratégia e planejamento: tal estrutura se desdobra entre o Comandante Operacional e o EMCFA, pressupondo sinergia entre as partes a partir da ativação do Comando Operacional para responder à querela. Tal possibilidade é prevista e está razoavelmente bem delineada pelo documento de Doutrina. Porém, tornar esse âmbito mais próximo da aplicabilidade, tendo a defesa costeira como cenário de emprego, é um movimento a ser dado a partir de uma mudança na postura de reativa para proativa;
- b) questão logística: seria um âmbito que demandaria mais dados específicos de distribuição dos comandos e suas respectivas estruturas. Contudo, é possível inferir, a princípio, que, considerando a alocação dos distritos e comandos mencionada anteriormente, a viabilização de uma estrutura de defesa costeira não seria algo tão problemático, segundo o modelo sugerido por Morgero (2014), Judice e Piñon (2016). Os pontos que precisariam ser analisados se relacionam com os meios específicos disponíveis como tipos de armamentos, munição, transporte e a manutenção deles, além de contingentes de militares e tipo de adestramento recebido para este cenário de emprego, que, no momento, repousa apenas nas Operações Atlântico, simulações e jogos de guerra, dentre os quais apenas o AZUVER conta com estrutura conjunta;
- c) questão política: aparentemente existe uma tendência pouco orientada para a produção de uma estrutura prática que arregimente o modelo conjunto como uma estrutura permanente, em observação aos documentos oficiais disponíveis e a própria estrutura das políticas de defesa vigentes, que se encontram no que Proença Júnior e Diniz (1998) denominaram de “âmbito declaratório”; uma carta de intenções e não um desenho de um horizonte de expectativas que conta com uma maior precisão para além dos objetivos. Apesar de algumas atualizações documentais, desde as considerações dos autores, o cenário segue, e isso é por conta de uma série de fragilidades institucionais que ainda precisam ser superadas, desde uma perspectiva estrutural.
- d) questão da gestão: o horizonte de expectativas de condução de uma operação conjunta no âmbito da gestão parece bem delineado também em

Doutrina, especificando as atribuições do EMCFA, do Comandante operacional e da representação das três forças singulares via comandantes a fim de participar dos níveis de condução de planejamento e operação, garantindo fluidez e sinergia ao processo em termos gerenciais. Entretanto, em outros níveis, como o de gestão de pessoal e prontidão, da formação e propagação da experiência e do acumulado de conhecimento, ainda existem obstáculos, uma vez que a criação de um modelo conjunto e sua aplicação são percebidos como uma estrutura *ad hoc*, tal como as próprias operações conjuntas arregimentadas pela Doutrina vigente. Logo, sob essa perspectiva, a possibilidade de aplicação é bastante limitada.

Nesse sentido, as mudanças que perpassam para que os efeitos de um modelo conjunto sejam atingidos, tangem mais ao âmbito organizacional e político do que o âmbito operacional *per se*. Os objetivos, atualizados na Estratégia Nacional de Defesa, delinearam bem que, em primeira instância, busca-se a salvaguarda dos interesses e do território nacional, e um desenvolvimento para segunda instância, o que poderia talvez sinalizar para um preenchimento do vazio de poder caracterizado na região do Atlântico Sul, legando ao Brasil o *status* de potência emergente na região. A partir de uma mudança de perspectivas para que o modelo conjunto seja instaurado no Brasil, outras aplicações seriam possíveis de forma semelhante ao aprimoramento de operações de paz que ocorreu no próprio Reino Unido e na Irlanda, citados pelo Dr. Griffin. Novamente, é importante ressaltar que todos os apontamentos realizados por meio desta aplicação da realidade brasileira, vis-à-vis os parâmetros gerais encontrados a partir do modelo britânico, buscam tecer perspectivas para o Brasil, alinhadas ao campo das possibilidades em conjunto com os objetivos nacionais expressos em Doutrina e na própria Estratégia de Defesa Nacional. Logo, apesar de não haver um modelo conjunto constituído para que a comparação seja realizada de maneira mais pronunciada, o objetivo de agregar diagnósticos e prospecções para o Brasil foi cumprido nesta última parte do capítulo.

Por fim, a possibilidade de instaurar um modelo conjunto propriamente dito não dista das capacidades brasileiras em conjunto com voluntarismo e ampliação do espectro de atuação corrente, visto que toda a discussão reunida na presente tese tem apontado que a complementação para o “Braço Forte” e a “Mão Amiga” é, sem dúvida, “Gente Unida”.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve dois enfoques principais e interdependentes, no caso:

- a) Encontrar parâmetros gerais do funcionamento do modelo britânico a partir de uma perspectiva organizacional sistêmica, abordando, de forma integrada, acepções que se encontravam separadas no estado da arte dos estudos organizacionais e de inovação militar;
- b) Realizar uma análise aplicada do Brasil, a partir da detecção dos parâmetros gerais do modelo conjunto, de forma a tecer um breve diagnóstico quanto à perspectiva de aplicar as operações conjuntas na defesa da expressiva área costeira brasileira, com especial atenção às áreas petrolíferas, e de aplicar o modelo conjunto de maneira geral.

Conforme já delimitado pela introdução, o trabalho foi separado em duas partes. A primeira se ocupou das ambientações conceituais, teóricas e metodológicas. A segunda, por sua vez, se ocupou do estudo de caso britânico e do produto final: o delineamento de questões na aplicação hipotética de um modelo conjunto no Brasil.

A primeira parte buscou apresentar um breve histórico das operações conjuntas e como a plataforma costeira precisa da integração das forças para sua defesa, bem como o estado da arte das abordagens organizacionais, compreendendo inovações militares e mudança organizacional, todas atinentes aos estudos da Gestão de Defesa. Essas duas ambientações compuseram tanto uma apresentação inicial das operações conjuntas, uma modalidade ligeiramente recente em termos de Doutrina e aplicação regida por ela no Brasil, como um esforço de revisão teórica quanto aos principais enfoques concernentes à mudança organizacional e as inovações militares.

Por meio desta ambientação histórica inicial, os principais questionamentos que esta tese tentou responder, habitavam na natureza das operações conjuntas. Diante delas, foi possível inferir que essa modalidade de combate conta com antecedentes longínquos, mas seu conhecimento aplicado, relegado apenas à experiência e à necessidade de estruturação em tempos de guerra, não foi estruturado para torná-las um recurso mais acessível, criando intermitências em suas manifestações. O produto que se observa na contemporaneidade, por meio da institucionalização do modelo

conjunto, é a inserção das operações conjuntas em um espectro maior, propiciando que o aprendizado seja um fio condutor para toda uma retroalimentação do processo de *jointery*, ou, como foi denominado posteriormente, um circuito de retorno. Tal circuito se formou a partir da educação militar e, no contexto atual, se materializa sob o conjunto de perspectivas e desafios oferecidos pela educação militar conjunta.

Na parte teórica, buscou-se apresentar que a presença menos pronunciada de enfoques mais sistêmicos, aliando as diversas fontes para a mudança organizacional, produziu uma gama de abordagens que nem sempre conseguem abarcar estruturas mais complexas como o modelo britânico, uma vez que a planificação das causas e consequências para a mudança organizacional impedem sua observação em termos de processos. As causas, que em geral são delimitadas como “endógenas” ou “exógenas”, podem ocorrer de maneira simultânea, o que torna a captação daquelas dificultosa de se conceber por meio das lentes fornecidas pelas teorias lineares ou não-sistêmicas. Isso se dá, por um lado, porque o campo de estudos da Gestão de Defesa começou a se estruturar de forma recente no Brasil e no exterior, não contando com uma delimitação específica de maneira tácita. Por outro lado, as visões sistêmicas são, em geral, mais atinentes aos estudos das ciências exatas e biológicas, o que reforça a demanda pela cultura da interdisciplinaridade na produção de conhecimento. Como diria Morin (2009), a compartimentação do conhecimento o empobrece.

Outro ponto que esta tese tentou elucidar, em conjunto com a abordagem teórica, foi a própria terminologia de *jointery* / *jointness*, que, por revelar pouco consenso, tornou a delimitação deste conceito como ocorrência de um processo, difícil. Assim sendo, aliar a compreensão de *jointery*/ *jointness* dentro dessa perspectiva, partindo de uma visão mais holística proposta por Vitale (1995), foi um passo. Determinar qual seria o arranjo pelo qual se poderiam detectar os parâmetros deste processo, foi outro, dado logo em seguida.

A abordagem de sistemas complexos e adaptativos, que compreende a estrutura de fractais, foi feita como uma alternativa satisfatória para o entendimento das dinâmicas ocorridas na seara do processo de *jointery* britânico, revelando não apenas uma estrutura complexa e evolutiva, mas que o processo de aprendizado, com bases nas estruturas educacionais, é um dos principais sustentáculos para que o sistema se reorganize e adquira um caráter evolutivo. Dessa forma, em conjunto com

os demais elementos de integração, conforme delimitou Vitale (1995), o processo de *jointery* apresenta inter-relações entre suas camadas de ocorrência, que variam entre a seara institucional-governamental, estrutura interna das forças e aplicação delas nos Teatros ou Áreas Operacionais, replicando os referidos elementos de integração e engendrando uma estrutura na qual a mudança de qualquer aspecto de uma camada, invariavelmente afetará as demais.

Essas inter-relações que emergiram no processo de *jointery* foram mais bem trabalhadas na segunda parte da tese, composta pelo estudo de caso britânico estruturado em três fases: apresentação de histórico institucional, apresentação do modelo a partir da perspectiva de formação conjunta e aplicação do modelo britânico na estrutura de fractais.

O histórico institucional britânico se revelou uma das peças-chaves para a ignição do processo de *jointery*: o desenvolvimento da institucionalização iniciado por meio de políticas e não pela estrutura interna das forças. Conforme adiantado na introdução, esse ponto vai na contramão do que algumas abordagens de mudança organizacional e transformação militar apregoam, especialmente porque não se pode delimitar que o modelo britânico é um fracasso de maneira determinante, mas sim, um modelo em processo de desenvolvimento, que precisa de revisões e incorporações de novos desafios ajustados aos contextos políticos nos quais Estado se encontra. Outros pontos desmistificadores que serviram de apoio para a inferência dos parâmetros gerais do processo de *jointery*, e que foram apresentados nesta parte da tese, foram as transições de custos destinados à Defesa e a própria transição de políticas de segurança e defesa, na busca pelo alinhamento entre orçamento reduzido e manutenção de eficiência nas operações. A relação da aplicação do modelo em termos diretos não foi conclusiva, porém foi possível inferir que o ajuste organizacional promovido nesta direção promoveu, em parte, tal redução. Porém, ela ocorreu, principalmente, por conta da eliminação de redundâncias institucionais, reduzindo os gastos e aumentando a interoperabilidade organizacional.

Todas essas questões convergiram, de certa maneira, na instituição da educação conjunta. Na busca por satisfazer o desafio de corte de custos na área da Defesa em conjunto com a oferta de cursos de educação militar que promovessem a vivência (um dos pilares ressaltados em entrevistas) e um meio de equilibrar o adestramento com a produção de mentalidade crítica e alinhada com a liderança, a

Academia de Defesa do Reino Unido abraçou uma estrutura de governança híbrida, compreendendo civis e militares desde a gestão administrativa, dividida em conselhos, até a divisão de disciplinas nas salas de aula. Esse é um modelo único no qual a relação entre civis e militares, mesmo em seus *ethos* tão diferentes, coopera para atuar em prol dessa instituição com *status* de universidade militar. Especialmente por meio do Advanced Command and Staff Course (ACSC), é possível ver, refletido na Academia, o desafio de adquirir excelência educacional na produção de líderes, gestores e oficiais para lidar com um ambiente cujo processo de *jointery* está sendo aprofundado. Ao mesmo tempo, observa-se, também, o desafio de mostrá-lo como um modelo que pode ser estabelecido em outros lugares do mundo, com especial atenção aos Estados-membros da OTAN, buscando a construção de um projeto internacional de alinhamento nas operações conjuntas e condutas sob a tutela da organização. Ambicioso ou não, esse é o caminho que a educação conjunta dentro do modelo britânico busca pavimentar para fins de demonstração, no âmbito interno e externo, que o processo de *jointery* veio para ficar.

Dessa forma, antes da terceira fase do estudo de caso, foram detectados os parâmetros gerais do processo de *jointery* por meio de *process-tracing*, que derivaram das manifestações causais que sustentam a ocorrência do processo como tal, a educação e a vivência dentre elas. Entre as diversas conclusões obtidas a partir dos dados apresentados, tanto no histórico da institucionalização do modelo, quanto na estrutura educacional em específico, concluiu-se que as inter-relações que permeiam o processo de *jointery*, como sistema, se arregimentam pelo grau de interoperabilidade organizacional, conceito que foi agregado à luz da aplicação dos parâmetros gerais ao contexto brasileiro, e, especialmente que a introdução do processo e sua condução são, antes de mais nada, um paradigma eminentemente político.

Conforme buscou-se demonstrar com o caso britânico, a instituição das mudanças teve, na produção de políticas e sua respectiva atualização, o respaldo e a ignição para que o processo de *jointery* fosse desenvolvido, especialmente a partir da *Strategic Defence Review* de 1998, que gerou críticas sobre até que ponto as medidas apontadas pela política eram assertivas, já que ela representou o início do processo e o respaldava em termos de justificativas de forma anterior aos resultados, indicando, neste caso, que *jointery* seria o “remédio e a cura” para o contexto britânico. Apesar

do ceticismo com o qual muitos receberam esse novo paradigma, é possível verificar que, atualmente, o processo encontrou a chave para sua estruturação, que, a partir de complexidades e adaptações, vê seu horizonte apenas no aprofundamento e na retificação de suas componentes. Tal estrutura foi ilustrada a contento pela estrutura de fractais justamente por apresentar um comportamento evolutivo, adaptativo e, principalmente, não-linear.

A estrutura em camadas, revelando a presença de elementos de capacidade, elementos de das operações militares e elementos de missão de forma similar entre elas, evidencia a inter-relação entre as mudanças ocorridas em qualquer aspecto do processo, de forma que quaisquer alterações, sejam elas de natureza institucional, política, na camada das forças armadas ou na rotina estabelecida em operações, invariavelmente terá um impacto nas demais camadas. É nesse contexto que se pôde depreender que a mudança organizacional promovida inicialmente na camada institucional impactou as demais, ao ponto de alterar todo o arranjo. Com normas claras e supervisão estabelecidas de maneira gradual, a mudança organizacional promovida para o estabelecimento do modelo britânico foi adquirindo forma em todas as camadas, até que os ajustes em seus elementos, afetando as outras de maneira mútua, deu vazão ao aprofundamento do processo de *jointery* e, conseqüentemente, do grau de interoperabilidade e da capacidade interagencial observável no modelo.

Tais acepções foram mais bem destacadas à luz das observações apresentadas na última parte do capítulo 3, dedicado a ilustrar os desafios de gestão para a aplicação de um modelo conjunto para o Brasil. Os desafios expoentes consistiram na falta de vivência conjunta, estabelecida em um único centro de formação que congregue civis e militares para além da experiência disponível na ESG, na redundância curricular presente nos cursos de formação de Estado-Maior, na ausência de mecanismos mais eficazes para atualização de conceitos e aprendizados, incorporando-os em um alinhamento da Doutrina com os objetivos políticos do Estado brasileiro e, por fim, na postura defensiva adotada pelo Estado. Esse último aspecto coroou a interpretação de que o arranjo *ad hoc* vigente atende às expectativas do Brasil. Porém, tal acepção foi feita em detrimento da possibilidade de se atingir maiores níveis de interoperabilidade organizacional refletida em novos horizontes institucionais e operacionais.



Enquanto no modelo britânico é possível verificar que o estabelecimento da vivência conjunta foi uma das alavancas para o aprofundamento do processo de *jointery* por estabelecer meios para dirimir maiores divergências entre civis, militares e oficiais oriundos de diferentes forças armadas e Estados, no Brasil essa dimensão permanece subvalorizada, especialmente porque, dentre algumas operações realizadas pelas Forças, estão as ligadas diretamente à Garantia da Lei e da Ordem, como a própria Operação Ágata, na qual as forças atuaram em policiamento. Como tais operações são de caráter excepcional e, portanto, *ad hoc*, este dimensionamento se estendeu para outras operações conjuntas desconsiderando, *a priori*, outras aplicações, questão que esta tese tentou elucidar.

Esse estreitamento na visão brasileira pouco condiz com a posição almejada pelo Estado em termos de se tornar um *player* global e em termos de seu potencial de atuação na região do Atlântico Sul, visando ocupar o vazio de poder existente na região. Ampliar a visão para novos horizontes tangíveis é uma decisão eminentemente política, repousando nos esforços institucionais para tanto.

Logo, convém reforçar que se espera que o debate trazido por esta tese possa ventilar maiores estudos na perspectiva de atuação do Estado brasileiro, tendo apoio dos Estudos Estratégicos e de Defesa Nacional, de forma a, no futuro, contribuir para que resultados frutíferos sejam extraídos da conjunção entre contribuições acadêmicas e novas perspectivas para a política nacional.

## REFERÊNCIAS

- ALBERTS, D. S.; HAYES, R. E. **Power to the edge**: command, control in the information age. Washington, DC: CCRP, 2003.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision**: explaining the cuban missile crisis. New York: Addison Wesley, 1999.
- ANGSTROM, J.; WIDÉN, J. **Contemporary military theory**: the dynamics of war. London: Routledge; New York: Taylor & Francis Group, 2015.
- ARRUDA, A. DE. **ESG**: história de sua doutrina. Brasília, DF: GRD, 1980.
- AVIS, P. Best practices for canadian maritime security: a comparison of three national approaches. **Canadian Military Journal**, Kingston, p. 33–39, Winter 2007. Maritime Issues.
- BAIRD, L.; HENDERSON, J. C.; WATTS, S. Learning from action: an analysis of the center for army lessons learned [call]. **Human Resource Management**, Ann Arbor, v. 36, n. 4, p. 385-395, 1997.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods**: foundations and guidelines. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BEAUMONT, R. A. **Joint military operations**: a short history. London: Greenwood, 1993.
- BENBOW, T. Naval Power and the Challenge of Technological Change. **Defence Studies**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 207–226, 1 jun. 2008.
- BENNETT, G. **Nelson the Commander**. [S.l.]: Endeavour Press, 2013.
- BIDDLE, S. D. **Military power**: explaining victory and defeat in modern battle. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press, 2006.
- BOOMER, F. **Joint or Combined Doctrine?**: the right choice for canada. Toronto: Canadian Forces College, 1998.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01 Doutrina de Operações Conjuntas**: v. 2. Brasília, DF, 2011a.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01 Doutrina de Operações Conjuntas**: v. 1. Brasília, DF, 2011b.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01 Doutrina de Operações Conjuntas**: v. 3. Brasília, DF, 2011c.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **PORTARIA Nº 316/MD**. Brasília, DF, 2012a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 6. **Diário Oficial da União**, 21 nov. 2016. Brasília. Disponível em: <[http://www.esg.br/images/Cursos%20Regulares/DIRETRIZ\\_2017\\_DOU\\_230.pdf](http://www.esg.br/images/Cursos%20Regulares/DIRETRIZ_2017_DOU_230.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2016.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**, Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>>. Acesso em 24 fev. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 136, de agosto de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp136.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm)>. Acesso em 24 fev. 2017.

BUCUR-MARCU, H.; FLURI, P.; TAGAREV, T. **Defence management: an introduction**. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.

BUZAN, B.; LITTLE, R. **International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BYRNE, D. S. **Complexity theory and the social sciences: an introduction**. London: Routledge, 1998.

CADDICK, D. J. **Purple Haze: jointery and its limitations**. Shrivenham: Joint Services Command and Staff College, 1999.

CHETTIPARAMB, A. Fractal Spaces for Planning and Governance. **The Town Planning Review**, Liverpool, v. 76, n. 3, p. 317–340, 2005.

\_\_\_\_\_. Complexity theory and planning: Examining “fractals” for organising policy domains in planning practice. **Planning Theory**, [S.l.], v.13, n. 1, p. 5-25, 2013.

CHUTER, D. **Governing & managing the defence sector**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.

CLARK, T.; JONES, R. Organisational interoperability maturity model for C2. Command and Control Research and Technology Symposium. 1999, Newport. **Anais...**Newport: Command and control research program, 1999. Disponível em: <<http://www.sei.cmu.edu/library/assets/orginteroper.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

CLAUSEWITZ, C. VON et al. **On war**. New York: Oxford University Press, 2006. \_\_\_\_\_ . **On war**. New York: Oxford University Press, 2006.

CODNER, M. The Strategic Defence Review: how much? how far? how joint is enough?. **The RUSI Journal**, London, v. 143, n. 4, p. 5–10, Aug. 1998.

\_\_\_\_\_. Purple prose and purple passion: the joint defence center. **The RUSI Journal**, London, v. 144, n. 1, p. 36–40, 1999.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **Political Science & Politics**, Washington, DC, v. 44, n. 4, p. 823–830, Oct. 2011.

CORBETT, J. S. **Some principles of maritime strategy**. Maryland: Naval Institute, 1988.

CORRÊA, C. R.; ANDRADE FLÔR, C. R. de. **Simulações como Instrumento de Presença e Cooperação no Atlântico Sul**. [S.l., 201-?].

CORUM, J. S. Some Key Principles of Multinational Military Education. **Connections: the quarterly journal**, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 10, 2012.

COSTA, W. M. DA. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Revista USP**, São Paulo, n. 95, p. 9–22, 2012.

DAVIDSON, J. **Lifting the fog of peace: how americans learned to fight modern war**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2010.

DAVIS, S. M. **A Comparative Study of Defence Colleges**. Kingston: National Defence College, 1974.

DEFENCE ACADEMY OF THE UNITED KINGDOM. **Advanced Command and Staff Course: joint services command and staff college**. Swindon, jul. 2015.

DI BELLA, A. J. Can the Army become a learning organization? A question reexamined. **Joint Forces Quarterly**, Washington, DC, v. 56, n. 1, p. 117–122, 2010.

\_\_\_\_\_. Organization Theories: Perspectives on Changing National Security Institutions. **Joint Forces Quarterly**, Washington, DC, v. 2, n. 69, p. 13–19, 2013.

DICKIE, I. et al. **Fighting Techniques of Naval Warfare 1190 BC-Present: strategy, weapons, commanders and ships**. New York: Thomas Dunne Books, 2009.

DODD, T. **Frontline First: the defence costs study**. London: House of Commons Library, 1994. (Research Paper, 94/101).

DODD, T.; OAKES, M. **The Strategic Defence Review White Paper**. London: House of Commons Library, 1998.

DONVITO, P. **The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System**. Santa Monica: RAND Corporation, 1969.

DORMAN, A. British Defence Policy in the Post-Cold War Era: History Comes Full Circle?. In: Dorman, A.; Smith, M.; Uttley, M. **The Changing Face of Military Power: joint warfare in an expeditionary era**. New York: Palgrave, 2002. p. 177–199.

DUARTE, É. Uma análise crítica preliminar da estratégia do surge

No Iraque, 2007-2010. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, p. 32–48, 2013.

\_\_\_\_\_. **A Independência Norte-Americana**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

DUARTE, É.; PROENÇA JÚNIOR, D. Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira. **Security and Defense Studies Review**, Washington, DC, v. 3, p. 164–192, 2003.

EARNSHAW, J. . **Gallipoli, lessons identified or lessons learned**: the influence of Gallipoli on the development of Amphibious Warfare. Shrivenham: Joint Services Command and Staff College, 2010.

EDMONDS, M. United Kingdom National Security and Defence Dependence: the technological dimension. **Government and Opposition**, London, v. 26, n. 4, p. 427–448, 1991.

\_\_\_\_\_. **Maritime Manoeuvre**: expeditionary warfare, jointery and the role of the Carrier. Lancaster: Lancaster University, 1997.

\_\_\_\_\_. Defence Management and the Impact of “Jointery”. In: SMITH, M. L. R.; DORMAN, A. M. **The Changing Face of Military Power**: joint warfare in an expeditionary era. New York: Palgrave, 2002. p. 151–176.

EDMONDS, M.; UTTLEY, M.; HAYHURST, G. UK and US dependence on foreign technology in defence research and development. **Science and Public Policy**, Oxford, v. 17, n. 3, p. 157–170, 1990.

ESPEJO, R. Seeing systems: overcoming organisational fragmentation. In: CASTELL, A.M. et al. (Ed.). **Synergy matters**: working with systems in the 21st century. New York: Kluwer Academic, 2002. p. 1–6.

\_\_\_\_\_. Social Systems and the Embodiment of Organisational Learning. In: Mitleton-Kelly, E. **Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations**: the application of complexity theory to organisations. Oxford: Elsevier, 2003. p. 53–69.

ESPOSITO, G. **Armies of the War of the Triple Alliance 1864 -70**: paraguay, brazil, uruguay & argentina. Oxford: Osprey, 2015.

FARRELL, T.; BIRD, T. Innovating withing Cost and Cultural Constraints: the british approach to military transformation. In: FARRELL, T.; TERRY, Terriff.; FRANS, Osinga. **A Transformation Gap?**: american innovations and european military change. Stanford: Stanford University Press, 2010. (Stanford Security Studies). p. 14-34.

FARRELL, T.; TERRIFF, T. The Sources of Military Change. In: \_\_\_\_\_. **The Sources of Military Change**: culture, politics, technology. Boulder: Lynne Rienner, 2002. p. 3–20.

FAUTUA, D. T. The paradox of joint culture. **Joint Forces Quarterly**, Washington,

DC, p. 81–86, Autumn, 2000.

FEAVER, P. **Armed servants**: agency, oversight and civil-military relations. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

FERGUSON, B. **The Watery Maze**: the story of combined operations. London: Collins, 1961.

FREEDMAN, L. Britain and the Revolution in Military Affairs. In: SMITH, M. L. R.; DORMAN, A. M. **The Changing Face of Military Power**: joint warfare in an expeditionary era. New York: Palgrave Macmillan. p. 111–128.

FREITAS, M. T. D. A Interoperacionalidade nas Operações de Paz: as doutrinas do Brasil, França e Alemanha. PODER AEROESPACIAL E ESTUDOS DE DEFESA, 3., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UNIFA, 2010. Disponível em: <[https://www.unifa.aer.mil.br/seminario3\\_pgrad/trabalhos/marco-tulio-delgobbo-freitas.pdf](https://www.unifa.aer.mil.br/seminario3_pgrad/trabalhos/marco-tulio-delgobbo-freitas.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2017.

FRIEDMAN, N. Jointness on the Block. **U.S. Naval Institute Proceedings**, Annapolis, v. 137, n. 11, p. 88–89, 2011.

GAT, A. **War in human civilization**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GEORGE, A. L. Primary Groups, Organization and Military Performance. In: LITTLE, R. W. (Ed.). **Handbook of Military Institutions**. California: SAGE, 1971. p. 293–318. (Armed Forces and Society).

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GORDON, T. J.; GREENSPAN, D. Chaos and fractals: new tools for technological and social forecasting. **Technological Forecasting and Social Change**, New York, v. 34, n. 1, p. 1–25, 1988.

GRANATSTEIN, J. L. Can Canada have a grand strategy?. In: GRAND STRATEGY SYMPOSIUM, Toronto, 2011. **Anais...** Toronto: Canadian Forces College, 2011. Disponível em: <<http://www.cdfai.org.previewmysite.com/PDF/Can%20Canada%20Have%20a%20Grand%20Strategy.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.

GRAY, C. S. **The Leverage of Sea Power**. New York: Free Press, 1992.

GRIFFIN, S. **Joint Operations**: a short history. Upavon: Praeger, 2005.

GRIMES, S. Combined operations and British strategy, 1900-9. **Historical Research**, London, v. 89 n. 246, p. 1-19, 2016.

GROSSMAN, D. **On Killing**: the psychological cost of learning to kill in war and society. New York: Back Bay Books, 1996.

HAGE, J. A. Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional.

**Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 14-23, 2010.

HALPERIN, M. H.; CLAPP, P.; KANTER, A. **Bureaucratic politics and foreign policy**. 2. ed. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

HARTLEY, K. The Economics of Joint Forces. In: SMITH, M. L. R.; DORMAN, A. M. **The Changing Face of Military Power**: joint warfare in an expeditionary era. New York: Palgrave, 2002. p. 201–215.

HARVEY, D. L.; REED, M. H. The evolution of dissipative social systems. **Journal of Social and Evolutionary Systems**, [S.l.], v. 17, n. 4, p. 371–411, 1994.

HAYLES, K. **Chaos bound**: orderly disorder in contemporary literature and science. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HOLDER, L. D.; MURRAY, W. Prospects for military education. **Joint Forces Quarterly**, Washington, DC, n. 18, p. 81–90, Spring, 1998.

HOROWITZ, M. **The diffusion of military power**: causes and consequences for international politics. Cambridge: Harvard University, 2007.

HOUGH, R. **The Great War at Sea**. London: Endeavour Press, 2013.

HOWARD, M. Military history and the history of war. In: MURRAY, W. **The Past as Prologue**: the importance of history to the military profession. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 12–20.

HUGHES, W. P. **Fleet Tactics and Coastal Combat**. Annapolis: Naval Institute Press, 2000.

IRISH, W. R. **JOINTERY**: How Much is Enough?. Shrivenham: Joint Services Command and Staff College, 2004.

JABLONSKY, D. **War by Land, Sea and Air**: dwight eisenhower and the concept of unified command. New Haven: Yale University Press, 2010.

JANOWITZ, M. Military Organization. In: LITTLE, R. W. **Handbook of Military Institutions**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1971. p. 13–52. (Armed Forces and Society).

JORDAN JR., A. A. Officer Education. In: LITTLE, R. W. **Handbook of Military Institutions**.. California: Sage Publications, 1971, p. 211–245, 1971.

JUDICE, L. P. C.; PIÑON, C. P. **A defesa do ouro negro da Amazônia azul**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2016.

KAUFFMAN, S. A. **The origins of order**: self-organization and selection in evolution. New York: Oxford University Press, 1993.

KIER, E. Culture and French Military Doctrine Before World War II. In:

KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The Culture of National Security**: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996. p. 186–215.

KIGAMI, J. **Analysis on fractals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

KISZELY, J. P. The relevance of history to the military profession: a british view. In: MURRAY, W. **The Past as Prologue**: the importance of history to the military profession. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 23–33.

KOLB, A. Y.; KOLB, D. A. Experiential Learning Theory: A Dynamic, Holistic Approach to Management Learning, Education and Development. In: FUKAMI, C. V. **Handbook of Management Learning, Education and Development**. London: Sage Publications, 2008.

LIBEL, T. The Advanced Command and Staff Course: the first ten years. **Buletinul Universității Naționale de Apărare “Carol I”**, București, v. 2, p. 45–56, 2010.

\_\_\_\_\_. **European Military Culture and Security Governance**: soldiers, scholars and national defence universities. New York: Routledge, 2016.

MÄDER, M. **In Pursuit of Conceptual Excellence**: the evolution of british military-strategic doctrine in the post-cold war era, 1989-2002. New York: Peter Lang, 2004.

MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783**: with all maps and illustrations. Boston: Mobile Reference, 2010.

MAHONEY, J. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, Beverly Hills, v. 41, n. 4, p. 570–597, nov. 2012.

MANDELBROT, B. B. Fractals and the Rebirth of Iteration Theory. In: PEITGEN, H. **The Beauty of Fractals**. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 1986. p. 151–160.

MARSELLA, N. R. Effective Joint Training: meeting the challenges. **Military Review**, Leavenworth, v. 84, n. 6, p. 12–16, nov. 2004.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. Autonomia na Lei: as forças armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 41–57, 2010.

MCCONVILLE, T.; HOLMES, R. (Ed.). **Defence Management in Uncertain Times**. London: Taylor & Francis, 2011. (Cranfield Defence Management, Book 3).

MITLETON-KELLY, E. Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In: \_\_\_\_\_. **Complex systems and evolutionary perspectives on organisations**: the application of complexity theory to organisations. Amsterdam: Pergamon, 2003. p. 23–50.



MIYAMOTO, S. Escola Superior de Guerra: mito e realidade. **Política e Estratégia**, São Paulo, n. 1, p. 76–97, 1987.

MOON, T.; FEWELL, S.; REYNOLDS, H. The What, Why, When and How of Interoperability. **Defense & Security Analysis**, [S.l.], v. 24, n. 1, p. 5–17, mar. 2008.

MORAES, A. C. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil**: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007.

MOREL, B.; RAMANUJAM, R. Through the Looking Glass of Complexity: the dynamics of organizations as adaptive and evolving systems. **Organization Science**, Providence, v. 10, n. 3, p. 278–293, jun. 1999.

MORGERO, C. A. DE F. **Desafios para o nível operacional na defesa do atlântico sul**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABED - DEFESA E SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL. 8., 2014, Brasília, DF. Anais... Brasília, DF: ABED: 10/09 2014

MORIN, E. **A cabeça bem-feita repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MURRAY, W. Innovation: past and future. In: MURRAY, W.; MILLETT, A. R. **Military Innovation in the Interwar Period**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

NAGAHAMA, H.; YOSHII, K. Scaling Laws of Fragmentation. In: BLENKINSOP, T. G.; KRUIH, J. H.; KUPKOVÁ, M. **Fractals and Dynamic Systems in Geoscience**. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 1994.

NAGL, J. A. **Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam**: learning to eat soup with a knife. Westport: Praeger, 2002.

NEGRÃO, T. L. C. A. O ensino de operações conjuntas nas escolas de altos estudos das forças armadas. **Coleção Meira Mattos-Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, p. 47–54, 2013.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **AJP-3 (B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations**. Brussels: NATO Standardization Agency, 2011.

\_\_\_\_\_. **Allied joint doctrine for the military contribution to peace support**. Brussels: NATO Standardization Office, 2014.

O'HANLON, M. E. **The science of war**: defense budgeting, military technology, logistics, and combat outcomes. Princeton: Princeton University Press, 2009.

OLIVEIRA, A. B. C. DE. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados: medindo o grau de especialização dos seus integrantes. **Newsletter**: observatory of social and political elites of brazil, Curitiba, v. 1, n. 4, 2014.

OLIVEIRA, J. C. DA C. A Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas. **Âncoras e Fuzis**: corpo de fuzileiros navais, Rio de Janeiro, v. 46, p. 36–37, 2015.

OLIVEIRA, L. K.; CEPIK, M. A. C.; BRITTES, P. V. P. **O pré-sal e a segurança do atlântico sul**: a defesa em camadas e o papel da integração sul-americana. In: SEBREEI: O ATLÂNTICO SUL COMO EIXO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL. 2., 2013, PortoAlegre. Anais... Porto Alegre: SEBREEI, 23/05 2013.

ÖSTERBERG, M. V. **Military theory and the concept of Jointness**. Copenhagen: forsvarsakademiet, 2004.

OWENS, M. T. The use and abuse of “jointness”. **Marine Corps Gazette**, Quantico, p. 50–59, nov. 1997.

OWENS, W. A. **Living jointness**. Fort Belvoir: DTIC Document, 1994. Disponível em:  
<<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA525659>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

PALMER, M. A. **Command at sea**: naval command and control since the sixteenth century. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

PEITGEN, H.-O.; RICHTER, P. H. **The Beauty of Fractals**. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 1986.

PEREGRINO, U. **História e Projeção das Instituições Culturais do Exército**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

PESSOA, T. S. **Relatório Técnico**: apresentando centros de estudos estratégicos e linhas de pesquisa. Porto Alegre: CEGOV, 2014.

PESSOA, T. S.; DUARTE, É. E. Defense Management & Defense Analysis: desafios para o ministério da defesa. In: ARTURI, C. S. (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Capacidade Estatal e Democracia. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014. p. 114–146.

PESSOA, T. S.; REIS, M. A. B. Análise das ameaças transnacionais contemporâneas no entorno atlântico brasileiro: a terceirização da segurança e a revisão dos estudos de política de defesa. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 211–230, 2014.

POSEN, B. **The sources of military doctrine**: france, britain, and germany between the world wars. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

PROENÇA JÚNIOR, D.; DINIZ, E. **Política de defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PROENÇA JÚNIOR, D.; DUARTE, É. E. Os estudos estratégicos como base

reflexiva da defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 50, n. 1, p. 29–46, 2007.

PUNTON, M.; WELLE, K. Applying Process Tracing in Five Steps. **Centre for Development Impact**, Brighton, n. 10, Apr. 2015. (Practice Paper anex).

RAGIN, C. C. **La construcción de La investigación social**: introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá, DC: Siglo del Hombre, 2007.

RATCHEV, V. **Civilianisation of the Defence Ministry**: a functional approach to a modern defence institution. Geneve: DCAF, 2011.

RAYE, J. Fractal Organisation Theory. **Journal of Organisational Transformation & Social Change**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 50–68, Apr. 2014.

FORÇAS ARMADAS REALIZAM OPERAÇÃO ATLÂNTICO III NAS REGIÕES SUL E SUDESTE. **Revista Forças Armadas**, Rio de Janeiro, 19 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.revistaforcasarmadas.com.br/8-noticias/475-forcas-armadas-realizam-operacao-atlantico-iii-nas-regioes-sul-e-sudeste>>. Acesso em: 25 out. 2014

REYNOLDS, C. **Command of the Sea**: the history and strategy of maritime empires. Grantham: Robert Hale, 1976.

ROSEN, S. P. **Winning the Next War**: innovation and the modern military. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

RUBEL, R. C. **Principles of jointness**. Ithaca: DTIC Document, 2001. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA525717>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

SAINT-PIERRE, H. L. Formas Não-Golpistas de Presença Militar no Estado. **Perspectivas**, Araraquara, n. 24–25, p. 115–130, 2001.

\_\_\_\_\_. Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. 35., 2006, San Juan. **Anais...** San Juan: Latin American Studies in a Globalized World, 2006.

\_\_\_\_\_. **La defensa en la política exterior del Brasil**: el consejo suramericano y la estrategia nacional de defensa. Madrid: Fundación Real Instituto Elcano, 2009. (Documentos de Trabajo , 50).

\_\_\_\_\_. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 2011.

SAINT-PIERRE, H. L.; CASTRO, G. F. El Consejo Sudamericano de Defensa. **Boletín Resdal**, [S.l.], v. 6, n. 29, p. 4–8, 2008.

SANTOS, C. L. W. Dos. A Evolução da Mentalidade de Defesa no Brasil e seus Reflexos para as Forças Armadas. **Revista do Programa de Atualização de Diplomados da ECEME**, Rio de Janeiro, p. 15, 2014.

SANTOS, T.; DUARTE, É. Defense Management & Defense Analysis: desafios para o ministério da defesa. In: SCHMIDT, C. (Ed.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2014. p. 114–146.

SEGAL, D. R.; SEGAL, M. W. Change in Military Organization. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 9, p. 151–170, 1983.

SENGE, P. M. **The fifth discipline: the art and practice of the learning organization**. New York: Currency Doubleday, 1994.

SEPULVEDA, J. A. M. **O papel da escola superior de guerra na projeção do campo militar sobre o campo educacional**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

SHALAMANOV, V. Defence Management and Civil Society Interaction and Co-Operation. In: EEKELEN, W. F. V.; FLURI, P. H. **Defence Institution Building: a sourcebook in support of the partnership action plan (PAP-DIB)**. 2006. p. 435–466.

SIMPSON, H.; SYME-TAYLOR, V. **A Guidance Document for the Provision of Professional Military Education Reform Overseas**. London: Centre for Military Education Outreach, [201-?].

SNYDER, J. **The ideology of the offensive: military decision making and the disasters of 1914**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

SPELLER, I. **The Role of Amphibious Warfare in British Defence Policy, 1945-56**. New York: Palgrave, 2001.

STEVENS, W. O. **History of Sea Power**. Minneapolis: Doran Company, 1920.

STULBERG, A. N.; SALOMONE, M.; LONG, A. G. **Managing defense transformation agency, culture and service change**. Aldershot: Ashgate, 2007.

SYME-TAYLOR, V. Innovative Teaching Methods in Military Pedagogy. In: Annen, H. ANNEN, H. **Educational Challenges Regarding Military Action**. Frankfurt: Peter Lang, 2010. v. 11. p. 209–214. (Studies for Military Pedagogy, Military Science & Security Policy).

TANGREDI, S. J. Beyond the Sea and the Jointness. **Proceedings Magazine**, Annapolis, p. 60–63, Sept. 2001.

TAYLOR, C. **A Brief Guide to Previous British Defence Reviews**. London: House of Commons Library, 2010.

TAYLOR, T. Jointery and the Emerging Defence Review. **Future Defence Review**, London, n. 4, Nov. 2009.

\_\_\_\_\_. The Essential Choice: options for future british defence. **The RUSI**

**Journal**, London, v. 155, n. 2, p. 14–19, abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Jointery: military integration. In: HOLMES, R.; MC CONVILLE, Teri. **Defence Management in Uncertain Times**. New York: Routledge, 2011. p. 70–89.

TERRIFF, T. Warriors and Innovators: Military Change and Organizational Culture in the US Marine Corps. **Defence Studies**, London, v. 6, n. 2, p. 215–247, 2006.

TERRIFF, T.; OSINGA, F. Conclusion: the diffusion of military transformation to european militaries. In: FARRELL, T.; TERRIFF, T. **A Transformation Gap?: american innovations and european military change**. Palo Alto: Stanford University Press, 2010. (Stanford Security Studies).

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2010**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. Routledge: Taylor & Francis, 2010.

\_\_\_\_\_. **The Military Balance 2011**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. Routledge: Taylor & Francis, 2011.

\_\_\_\_\_. **The Military Balance 2012**: the annual assessment of global military capabilities and defence economic. Routledge: Taylor & Francis, 2012.

\_\_\_\_\_. **The Military Balance 2013**: the annual assessment of global military capabilities and defence economic. Routledge: Taylor & Francis, 2013.

\_\_\_\_\_. **The Military Balance 2014**: the annual assessment of global military capabilities and defence economic. Routledge: Taylor & Francis, 2014.

\_\_\_\_\_. **The Military Balance 2015**: the annual assessment of global military capabilities and defence economic. Routledge: Taylor & Francis, 2015.

\_\_\_\_\_. **The Military Balance 2016**: the annual assessment of global military capabilities and defence economic. Routledge: Taylor & Francis, 2016.

TILL, G. Tsushima and Japan: then and now. **The RUSI Journal**, London, v. 151, n. 3, p. 68-73, 2006.

\_\_\_\_\_. **Seapower**: a guide for the twenty-first century. New York: Routledge, 2009.

UNITED KINGDOM. Chancellor of the Exchequer. **Public Expenditure**: post-devaluation measures. London, 1967.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence of the United Kingdom. **Defence**: outline of future policy. London, 1957.

\_\_\_\_\_. **Development, Concepts and Doctrine Centre**, London, 2016.

\_\_\_\_\_. **Modernising Defence Training**: report of the defence training review. London, 2001.

\_\_\_\_\_. **Network Enabled Capability**: JSP 777. London, 2005.

UNITED KINGDOM. National Audit Office. **The Joint Services Command and Staff College**: report by the comptroller and auditor general. London, 2002a.

UNITED KINGDOM. Parliamentary Commission of United Kingdom. **Dardanelles Commission report**: conclusions. London, 1917. Disponível em: <[http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/firstworldwar/battles/p\\_dard\\_comm.htm](http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/firstworldwar/battles/p_dard_comm.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

UNITED KINGDOM. Secretary of State for Defence of the United Kingdom. **Defence Review**: statement on the defence estimates 1966, part I. London, 1966.

\_\_\_\_\_. **Draft Statement on the Defence Estimates 1975**. London, 1975.

\_\_\_\_\_. **The United Kingdom Defence Programme**: The Way Forward. London, 1981.

\_\_\_\_\_. **Strategic Defence Review**. London, 1998.

\_\_\_\_\_. **Delivering Security in a Changing World**: defence white paper. London, 2003.

\_\_\_\_\_. **The Strategic Defence Review**: a new chapter. London, 2002b.

UNITED KINGDOM. United Kingdom Joint Forces Command. **An Analysis of Success on Joint Operations**. London, 2013.

UNITED KINGDOM. United Kingdom National Statistics. **Finance Bulletin 1.04**: defence inflation estimates 2013/14. London, 2015.

UNITED STATES OF AMERICA; UNITED KINGDOM. **Arcadia Conference**: proceedings of the american-british joint chiefs of staff conferences held in washington, d.c. on twelve occasions between december 24, 1941 and january 14, 1942. Washington, DC: The Pentagon, 1942.

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**, London, v. 9, n. 3, p. 310–328, 2009.

VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VEGO, M. N. **Major joint/combined operations**. Ithaca: DTIC Document, 2008. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA484014>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Joint Operational Warfare**: theory and practice. Newport: U.S. Naval War

College, 2009.

VITALE, M. C. **Jointness by Design, Not Accident**. Ithaca: DTIC Document, 1995. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA517484>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

VIZENTINI, P. F. A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil. In: SARAIVA, J. F. S.; CERVO, A. L. (Org.). **O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004. p. 17-32.

WALKER, N.; MILLS, C. **A Brief guide to previous British defence reviews**. London: House of Commons Library, 2015.

WATSON, C. A. **Military education**: a reference handbook. Westport: Praeger Security International, 2007.

WILLMOTT, H. P. **The Last Century of Sea Power**: from port arthur to chanak, 1894-1922. Bloomington: Indiana University Press, 2009a. v. 1.

\_\_\_\_\_. **The Last Century of the Sea Power**: from washington to tokyo, 1922-1945. Bloomington: Indiana University Press, 2009b. v. 2.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 107-121, nov. 2005.

**APÊNDICE A - REVISÕES, ESTUDOS E LIVROS BRANCOS BRITÂNICOS  
APÓS A II GUERRA MUNDIAL**

(continua)

Documento	Período	Principais Pontos
Sandy's Review	1957 (1958)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenda do comunismo apoiando o poderio militar conforme a disponibilidade econômica;</li> <li>• Manutenção da capacidade de dissuasão juntamente com os aliados e resistência a ataques tanto no território quanto nas colônias;</li> <li>• Papel britânico na estabilidade da paz: capacidade de dissuasão, posse de poderio atômico e elevado contingente relativo de soldados em operações conjuntas na defesa do Ocidente;</li> <li>• Equipamento atômico justificando a redução do contingente aéreo;</li> <li>• Incertezas quanto ao papel da Marinha tendo em vista a dissuasão nuclear, sendo considerada como apoio aéreo (transporte);</li> <li>• Redução do contingente geral das forças (ativos);</li> <li>• Cooperação em defesa.</li> </ul>
Healey Reviews	1965 – 1968	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução do gasto em defesa (na época, em 7% do PIB);</li> <li>• Os problemas de aumento de carga horária de oficiais das três forças devido à redução de contingentes;</li> <li>• Controle de armamentos (especialmente nucleares);</li> <li>• Cooperação no âmbito da OTAN;</li> <li>• Proposta de redução das forças navais britânicas na OTAN;</li> <li>• Forças navais constituídas em prol da dissuasão e da propulsão nuclear, em conjunto com frota anfíbia e forças anti-submarinos. Menor primazia pela capacidade de transporte e apoio aéreo.</li> </ul>
Mason Review	1974 – 1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção da contribuição de efetivos no âmbito da OTAN (especialmente reforço marítimo);</li> <li>• Manutenção da estratégia de dissuasão mesmo à luz da détente;</li> <li>• Alterações na composição de forças anfíbias (diminuição na força de prontidão em um navio para a déc. seguinte); finalização da força tarefa</li> </ul>



(continuação)

Documento	Período	Principais Pontos
		<p>conjunta aérea; redução no contingente da força britânica móvel;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução de contingente de pessoal nas forças no geral (inclusive servidores civis);</li> <li>• Novas organizações distritais de comando – reestruturação institucional;</li> <li>• Reduções no contingente de aeronaves de patrulha;</li> <li>• Apoio contra o terrorismo na Irlanda do Norte</li> </ul>
Nott Review	1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de custos em termos de equipamento, treinamento e capacidade militar;</li> <li>• Manter e modernizar o arsenal nuclear;</li> <li>• Manutenção de Exército e Força Aérea na Alemanha a despeito dos custos;</li> <li>• OTAN e manutenção de efetivos de apoio como prioridade um;</li> <li>• Modernização das capacidades da Marinha (equipamentos);</li> <li>• Manutenção de forças em Gibraltar, Chipre, Belize e Falklands;</li> <li>• Recrutamento de pessoal;</li> <li>• Parceria com setor privado para incremento das exportações da área de defesa</li> </ul>
Options for Change	1990 (1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter forças de submarinos;</li> <li>• Reduzir a capacidade de defesa aérea removendo dois esquadrões Phantom;</li> <li>• Reduzir as forças destacadas na Alemanha e as bases aéreas pela metade;</li> <li>• Manter a capacidade anfíbia e de defesa aérea para apoiar a região norte da OTAN;</li> <li>• Reduzir contingente de fragatas, frota de submarinos nucleares e submarinos comuns e manter 3 navios de transporte</li> <li>• Reestabelecer uma divisão estratégica de reserve;</li> <li>• Reduzir o pessoal das forças em 18% - Exército para 120 mil, Marinha para 60 mil e Força Aérea para 75 mil.</li> </ul>

(continuação)

Documento	Período	Principais Pontos
The Defence Costs Study	1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças estruturais e corte de pessoal no MoD;</li> <li>• Instalação do PJHQ em Northwood;</li> <li>• Incentivos a encerrar pesquisas primárias no âmbito da DRA (Defence Research Agency) a fim de incentivar pesquisas colaborativas com o MoD;</li> <li>• Redução de postos na área de aquisição;</li> <li>• Racionalizações das infraestruturas navais;</li> <li>• Alterações no escopo do treinamento (especialmente aéreo);</li> <li>• Mudanças nas estruturas de recrutamento, reduzindo contingente de Oficiais de Informação de Carreira;</li> <li>• Aprofundamento da civilianização;</li> </ul>
Strategic Defence Review and the SDR New Chapter	1998 – 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa e desenvolvimento em prol da tecnologia no âmbito da OTAN;</li> <li>• Diminuir o contingente de forças na ativa a fim de garantir tal contingente em prontidão para outras operações ademais da guerra (operações de paz);</li> <li>• Administrar as forças em termos de prontidão e organização para atender as demandas de segurança em tempos de paz, de territórios além-mar, diplomacia de defesa, operações de paz e conflitos regionais dentro e fora do âmbito da OTAN;</li> <li>• Estabelecimento de Forças Conjuntas de Reação Rápida (Joint Rapid Reaction Forces – JRRF), trazendo nova luz à <i>jointery</i> e ao previsto no documento Joint Vision;</li> <li>• Manutenção da capacidade de dissuasão nuclear e estabelecimento de controle de armas convencionais, químicas e biológicas mediante tratados e convenções;</li> <li>• Marinha mais focada na defesa do território nacional e operações litorâneas e redução de contingente de fragatas entre outras embarcações (antiminas);</li> <li>• Mudanças em termos de formações de infantaria e primazia na prontidão para atender às JRRF;</li> <li>• Eurofighter como objetivo em termos de capacidade aérea, em conjunto</li> </ul>

(continuação)

Documento	Período	Principais Pontos
		<p>com modernizações dentro das reduções de orçamento;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição como questão incremental, o papel importante da DERA (Defence Evaluation and Research Agency) e a introdução de otimização a partir da <i>Smart Procurement</i>;</li> <li>• Fortalecimento da indústria da defesa a partir de parcerias com civis, DERA e o incentivo à tecnologia na área;</li> <li>• Controle nos gastos direcionados a fim de equilibrar eficiência e poupança em torno de 3% ao ano.</li> </ul>
Defence White Paper	2003 - 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior incentivo para o desenvolvimento da <i>jointery</i> entre as forças mediante treinamento e exercícios conjuntos;</li> <li>• Prover apoio funcional no âmbito da OTAN, buscando cumprir os objetivos da Conferência de Praga (2002);</li> <li>• Defesa nacional e capacidade de deslocamento e prontidão tanto para defesa de interesses além-mar;</li> <li>• Modernização tecnológica e foco em prontidão, velocidade, precisão, alcance e sustentabilidade;</li> <li>• Apoio às ações expedicionárias fora da Europa e no âmbito da OTAN;</li> <li>• O papel do Centro Nacional de Contraterrorismo (NEC) e as melhorias na estrutura de comando e responsividade;</li> <li>• Foco em treinamento e educação para manter profissionais profícuos e atenção à Defence Training Review (2001);</li> <li>• Capacidade expedicionária com foco em interoperabilidade, operação conjunta e sistemas adaptáveis;</li> <li>• A importância do papel do Centro de Conceitos e Doutrina Conjunta (JDCC) e conjunto com o PJHQ;</li> <li>• Aprimoramentos na Gestão de Defesa a partir do Defence Change Programme e do Defence Balanced Scorecard, racionalizando os gastos;</li> <li>• Novas estruturas para absorção e alocação de servidores civis.</li> </ul>

(continuação)

Documento	Período	Principais Pontos
Strategic Defence and Security Review 2010	2010 – 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de atualizações do documento a cada cinco anos para projeções mais acuradas;</li> <li>• O Conselho de Segurança Nacional (National Security Council) e a Estratégia de Segurança Nacional (National Security Strategy) como basilares para o norteamento das políticas e dos papéis a serem exercidos pelo Reino Unido;</li> <li>• A composição da Future Force 2020 como um desafio.</li> </ul>
Strategic Defence and Security Review 2015	2015 - 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridades para os próximos cinco anos em termos de estratégia de segurança nacional:</li> <li>• Contraterrorismo e contra extremismo, com capacidades de cybersegurança e detenção de ameaças em nível de Estado;</li> <li>• Fortalecimento de instituições e convenções internacionais visando à promoção dos direitos humanos, estabilidade, governança e redução de conflitos;</li> <li>• Promoção de prosperidade econômica a partir de parcerias com potências emergentes (Índia e China);</li> <li>• Gasto de 2% do PIB para apoiar as operações no âmbito da OTAN;</li> <li>• Gasto de 0,7% do PNB para assistência ao desenvolvimento, visando apoiar países e regiões em fragilidade;</li> <li>• Investimento em alianças, estabilidade para regiões além-mar e manutenção de <i>soft power</i>;</li> <li>• Criação de fundo de prosperidade econômica para os próximos 5 anos de 1,3bi de libras;</li> <li>• Iniciativa de inovação em defesa no âmbito do MoD para aprimorar a gestão de inovações;</li> <li>• Criação de uma nova célula de análise de inovação e tecnologia emergente em parceria com as esferas governamental e acadêmica;</li> <li>• 1,2% do orçamento de defesa dedicado à ciência e tecnologia;</li> <li>• Seguir incentivando o crescimento da indústria de defesa a fim de garantir a modernização dos equipamentos empregados pelas forças armadas;</li> <li>• Publicação de nova estratégia de construção naval em 2016;</li> </ul>

(continuação)

Documento	Período	Principais Pontos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova abordagem estrutural no âmbito departamental para lidar com as estratégias de segurança nacional;</li> <li>• Novas unidades conjuntas em 2016 (Joint Units):</li> <li>• Política de Segurança Euro-Atlântica (Euro-Atlantic Security Unit);</li> <li>• Estratégia Internacional Contraterrorismo;</li> <li>• Centro de Controle de Armas e Contra Proliferação;</li> <li>• Controles de Exportação;</li> <li>• Estratégia do Golfo;</li> <li>• Peacekeeping da ONU;</li> <li>• Estabelecer uma academia de segurança nacional em âmbito virtual, conectando e ampliando as contribuições para a discussão e aplicação da defesa nacional.</li> </ul>

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2017) com base nos documentos oficiais supramencionados e em: TAYLOR (2010), Walker e Mills (2015) e Edmonds (2002).

## APÊNDICE B – ESTRUTURA DAS COMPONENTES CURRICULARES DO ACSC

Componente	Objetivos	Conteúdo Desenvolvido
Comando, Liderança e Gestão (CLM)	Aprimoramento da compreensão quanto aos aspectos de comando, liderança e gestão mediante análise e reflexão das próprias experiências e observação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação do contexto contemporâneo de Comando, Liderança e Gestão;</li> <li>• Análise das ideias acadêmicas atuais por trás das vertentes de Comando, Liderança e Gestão;</li> <li>• Entendimento e aplicação de técnicas de autoconsciência e como lidar com falhas;</li> <li>• Avaliação de perspectivas pessoais</li> <li>• Análise do papel central da ética na boa liderança</li> </ul>
Capacidades Marítimas, Terrestres, Aéreas e Conjuntas	Explorar as capacidades militares e seu papel na entrega de um Impacto Conjunto no âmbito do comando operacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• História, natureza e <i>ethos</i></li> <li>• Doutrina</li> <li>• Capacidades chaves</li> <li>• Como o poderio de combate é gerado, gerido, aplicado e comandado</li> <li>• Demonstrações de poderio de combate (marítimo, terrestre e aéreo, de 1-2 dias cada)</li> <li>• Discussões após apresentações e demonstrações e poderio de combate</li> <li>• Discursos em nome de cada Comandante e sua respectiva capacidade</li> </ul>
Estudos de Segurança Internacional	Fornecer visão geral de diferentes perspectivas, conceitos, instituições e desafios no campo de estudos de segurança internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução aos Estudos de Segurança</li> <li>• Abordagens teóricas para os Estudos de Segurança</li> <li>• Questões e Desafios nos Estudos de Segurança Contemporâneos</li> <li>• Segurança Global e Regional</li> <li>• Governança Global</li> <li>• Governança Regional</li> <li>• Questões Contemporâneas e Desafios na Segurança Global e Regional</li> <li>• Mudança na Distribuição de Poder no Sistema Internacional</li> <li>• Estados Frágeis, Falidos e em Falência</li> <li>• Modo de Guerra Ocidental e o Conflito Futuro</li> </ul>

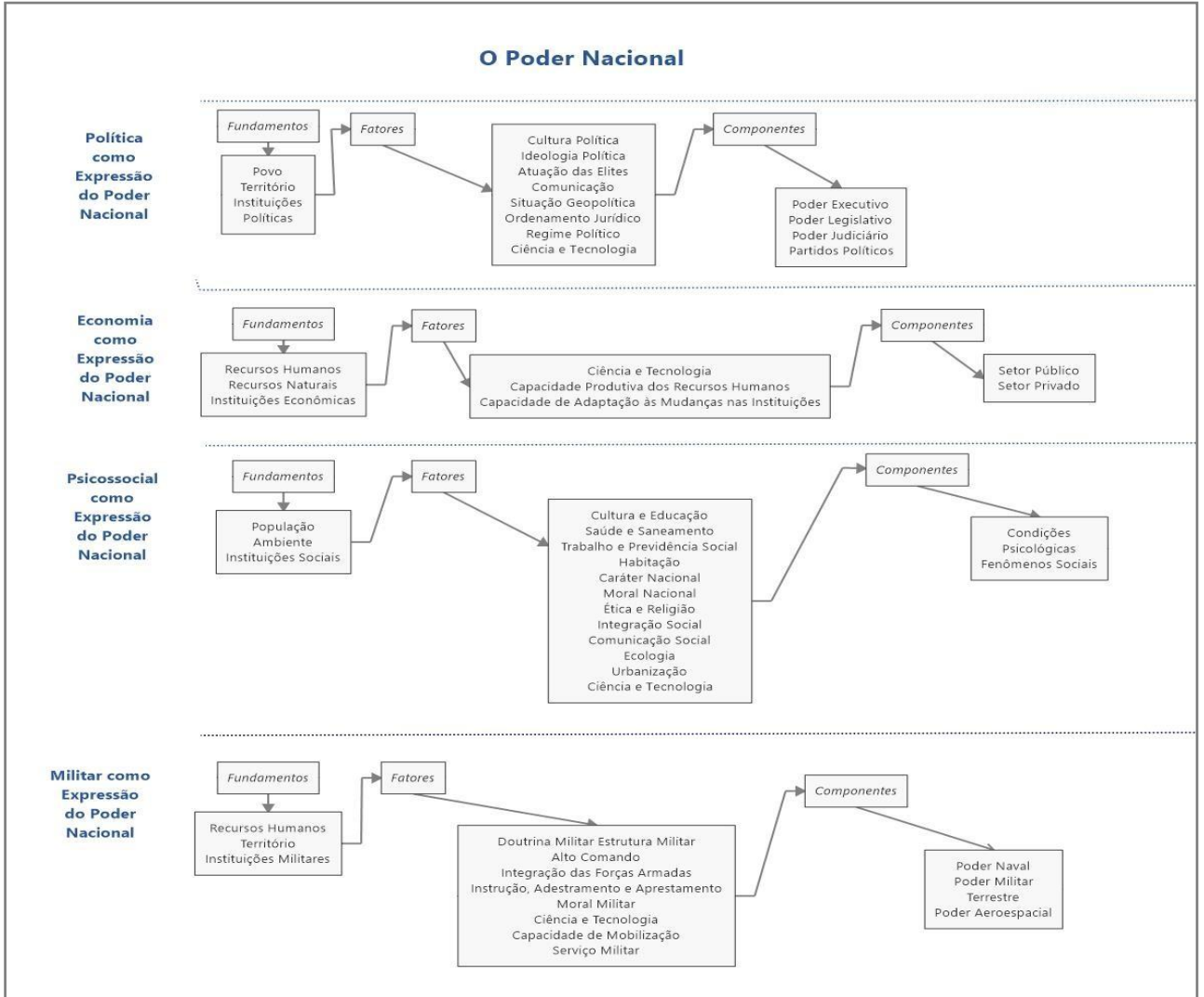
Componente	Objetivos	Conteúdo Desenvolvido
Estratégia e Política	Analisar e aplicar os fatores que moldam o sistema internacional e compreender como estes fatores afetam o contexto de segurança do Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia na Teoria e na Prática</li> <li>• Direito Internacional e Ética</li> <li>• Governança do Reino Unido, Política Externa e Tomada de Decisão</li> <li>• Política de Defesa do Reino Unido</li> </ul>
Política de Defesa para Capacidade (DP2C)	Compreensão da Alta Gestão no âmbito da Defesa e analisar os princípios que refém o equilíbrio entre política, risco e recursos a fim de promover a capacidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de Defesa</li> <li>• Promovendo Capacidade e o Desafio dos Recursos</li> <li>• Exercício Prático: De Política para Capacidade (Ex P2C)</li> </ul>
Planejamento em Nível Operacional	Promover a compreensão das diferenças entre arte e ciência operacional, assim como da gama de atividades realizadas pelos militares durante um espectro completo de operações em meio a um pano de fundo de liberdades de ação e constrangimentos; como estas operações complementam e são complementadas por outros atores estatais e não estatais ademais de seu potencial de maximização de impacto combinado, bem como o processo de planejamento e os conceitos de design operacional no âmbito da OTAN.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudo de gerenciamento de crise</li> <li>• Influência e Estratégia</li> <li>• Construindo Estabilidade (Estratégia de Construção de Estabilidade Internacional do Reino Unido)</li> <li>• Conflito Estatal</li> <li>• Contribuição da Defesa para a Resiliência</li> <li>• Estudo do Processo de Planejamento em Nível Operacional</li> </ul>
Exercício Europeu Conjunto Combinado (CJEX)	Condução de um período de treinamento em um ambiente conjunto, multinacional e interagencial a fim de promover melhor compreensão dos desafios envolvidos no planejamento e na coordenação de uma operação de paz* em âmbito internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exposição maior ao papel de outras agências (não estatais, estatais e etc) em operações e as considerações de planejamento associadas</li> <li>• Exposição ao pessoal visitante acerca de como os militares planejam e executam uma operação de paz complexa e multidimensional.</li> <li>• Série de workshops acerca de cooperação interagencial, operações de paz* (PSO – Peace Support Operations) e/ou humanitárias</li> </ul>

Componente	Objetivos	Conteúdo Desenvolvido
Estratégia e Formulação de Política em Nível Superior (ENDs)	Análise e avaliação de contextos estratégicos mais relevantes para a segurança e a defesa do Reino Unido bem como sua aplicação nas regiões de interesse, envolvendo avaliação de caso mediante contexto geopolítico e seu impacto na segurança nos âmbitos nacional, regional e global.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia e Política (estudo de como o Serviço Civil opera e delineamento das propostas ministeriais, bem como a interação do Reino Unido com as principais instituições europeias – 3 semanas);</li> <li>• Estudo Eletivo Regional e Temático (visita regional de uma semana – Europa ou EUA; exercício/trabalho de conclusão de curso a fim de reforçar a experiência; duração total: 3 semanas).</li> </ul>
Política, Capacidade e Recurso (MEANs)	Analisar e avaliar os fatores pertinentes à criação de escolhas no equilíbrio entre política, capacidade e recurso bem como sua aplicação no âmbito da Alta Gestão de Defesa, demonstrando como a Defesa opera a partir de consciência política, foco em capacidade e habilidade de empoderamento para tomadores de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de Defesa, Risco, Planejamento de Capacidade e Tomada de Decisão;</li> <li>• Perspectivas Alternativas – Indústria Britânica e a Promoção de Capacidade dos EUA</li> <li>• Trabalho de Conclusão de Curso</li> </ul>
Campanha e Operações (WAYS)	Ampliação da compreensão sobre a gestão de operações e o engajamento no âmbito da defesa a fim de expandir o conhecimento sobre outras regiões e culturas, aplicando conceitos de design operacional e modelos de resolução de problemas alternativos para situações contemporâneas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreensão (explorando a importância do MoD e as técnicas a serem empregadas em cenários complexos de coordenação de Defesa Nacional e Inteligência)</li> <li>• Gestão Operacional (execução e avaliação)</li> <li>• Engajamento no âmbito da Defesa (apoio aos objetivos estratégicos nacionais)</li> <li>• Exercício de Segurança Regional (Desenvolvimento de um plano de engajamento no âmbito da defesa para um país específico)</li> <li>• Planejamento Integrado</li> <li>• Trabalho de Conclusão de Curso</li> </ul>
Exercício Cormorant Finale (Ex CF)	Apreciação intelectual da Operação OVERLORD a fim de articular os desafios do planejamento e da execução da operação, promover a compreensão dos contextos nacionais, internacionais, conjuntos e combinados bem como aplicar análise crítica e gerar pensamentos originais acerca dos desafios da guerra contemporânea.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Período de 3 dias na Normândia contanto com estudos preliminares de questões apontadas em eventos específicos da Operação OVERLORD.</li> </ul>



Componente	Objetivos	Conteúdo Desenvolvido
<p><b>*Nota de Tradução:</b> <i>Peace Support Operations</i> consistem em operações multidimensionais que congregam esforços para restaurar ou manter a paz imparcialmente, podendo incluir prevenção de conflito, <i>peacemaking</i>, <i>peace enforcement</i>, <i>peacekeeping</i> e <i>peacebuilding</i> conforme definição da Doutrina da OTAN (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2014). Consiste em um termo guarda-chuva referente às operações de paz de terceira geração numa tentativa de estabelecimento de linguagem operacional comum, dadas às diferenças terminológicas e dificuldades adjacentes conforme discussão de Freitas (2010). Portanto foi adotada uma terminologia genérica para a transposição do termo na língua portuguesa.</p>		
<p><b>Fonte: Pessoa (2017).</b> Quadro elaborado com base em traduções e adaptações do material apresentado por Defence Academy of the United Kingdom (2015).</p>		

## APÊNDICE C – PODER NACIONAL: EXPRESSÕES E DESDOBRAMENTOS SEGUNDO O CONCEITO DA ESG



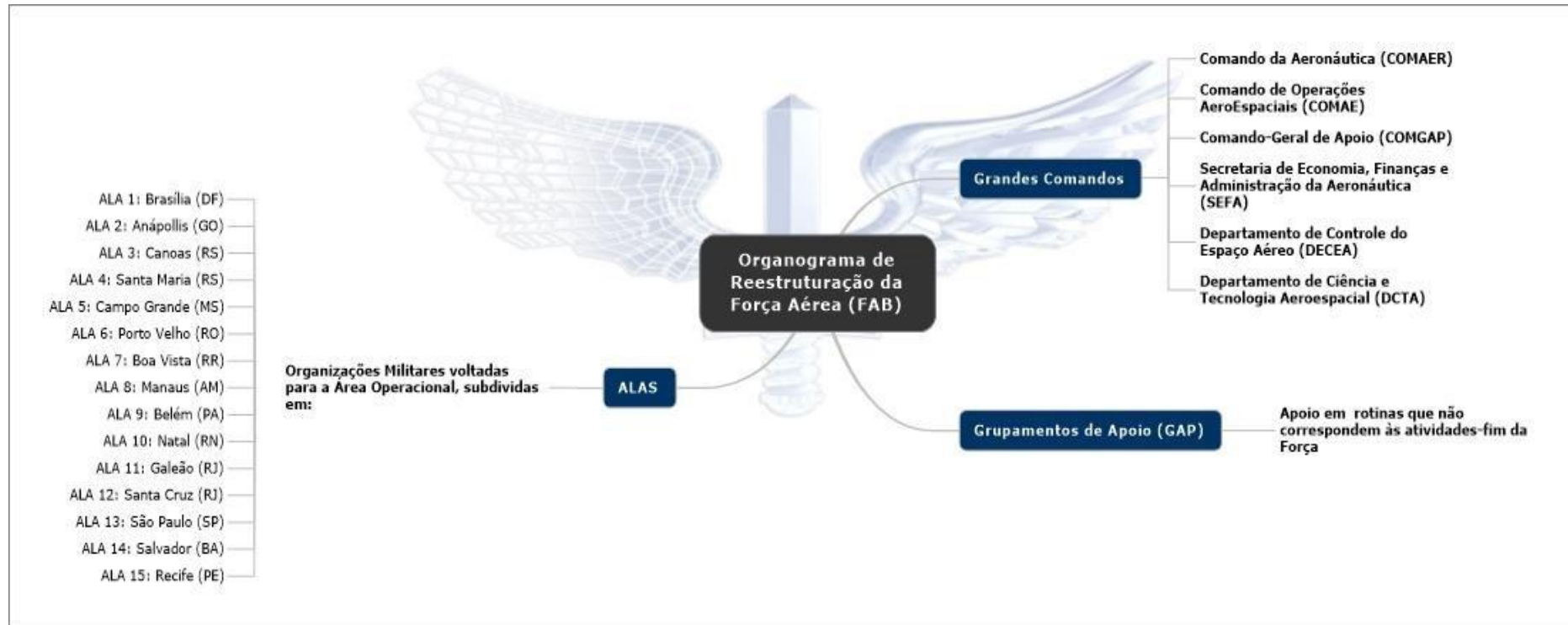
Fonte: Pessoa (2017). Esquema elaborado com base no quadro original presente em Arruda (1980, p. 47-48)

## APÊNDICE D – DADOS ACERCA DA ESG EM 1971

Informações quanto ao Curso oferecido à época			
Número de membros: 80	Ranque: gerais, coronéis das Forças Armadas e civis distintos	Seleção: indicação tendo por critério a experiência nos setores público e privado, ademais de nomeações a partir do EMFA (atual EMCFA)	Público-alvo: civis e militares
Informações quanto a Docentes e ao Curso			
Número: aprox. 70	Docentes: gerais, oficiais de alta patente e civis distintos	Atividades: Desenvolvimento de aulas, palestras e pesquisa na instituição.	Tempo de curso: 1 ano acadêmico (10 meses), sendo oferecido uma vez por ano.
Informações quanto ao Currículo do Curso			
Temáticas estudadas por período			Tempo por período
1º: Adaptação geral, estudos de Doutrina, interdependência entre política nacional e desenvolvimento, estabelecimento de política de segurança na política nacional	2º: Estudos de questões nacional em conexão com outras temáticas do curso	3º: Aplicação dos estudos organizando um plano de segurança nacional.	1º: 9 semanas 2º: 25 semanas 3º: 6 semanas + Viagens em território nacional e estrangeiro

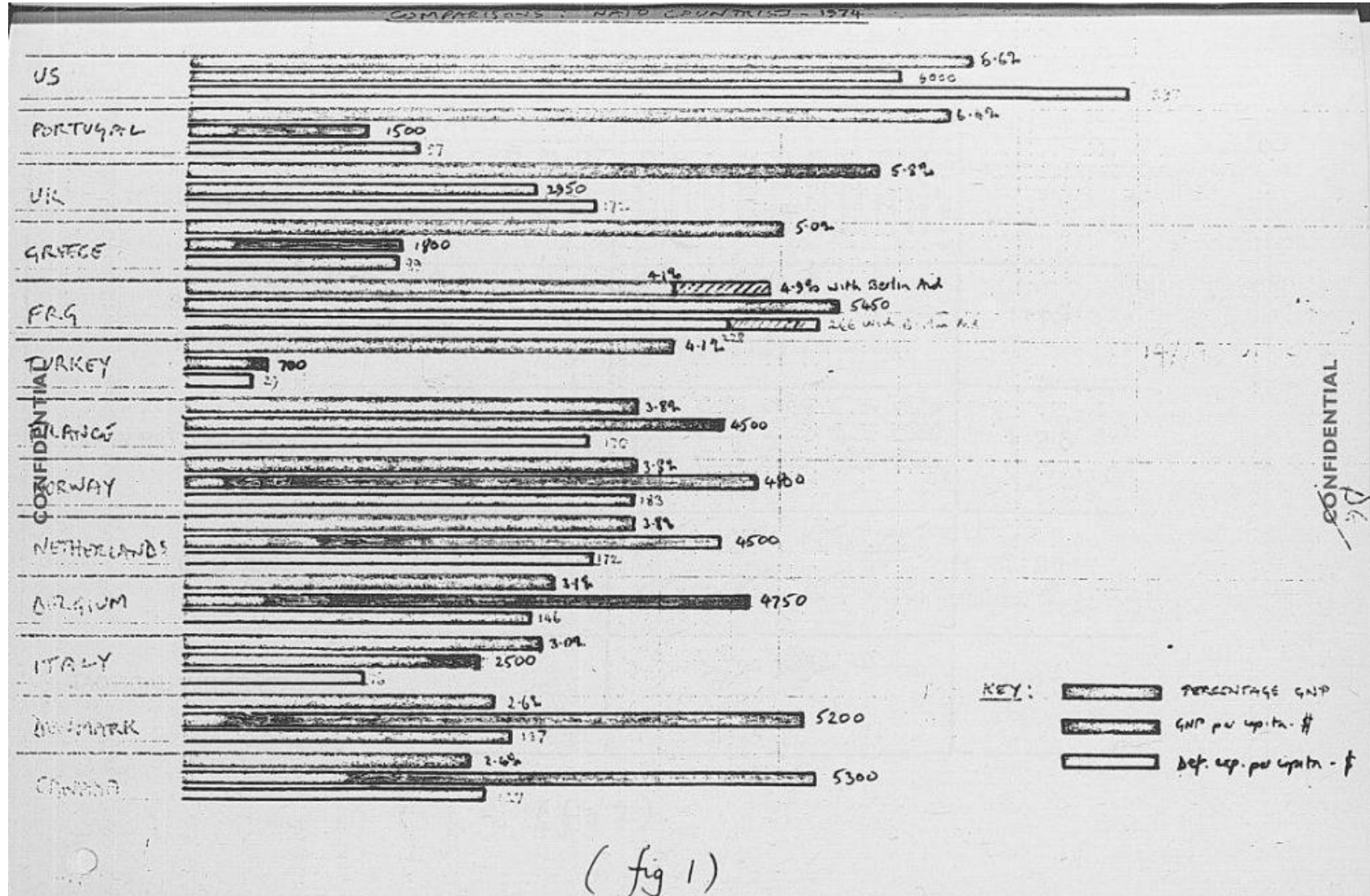
Fonte: Pessoa (2017). Quadro elaborado com base nas informações de Davis (1974).

## APÊNDICE E - ORGANOGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA FAB



**Fonte: Pessoa (2017).** Organograma desenvolvido a partir de informações disponíveis no sítio da Força Aérea Brasileira: <http://www.fab.mil.br/reestruturacao/>. Acesso em 25/02/2017

### ANEXO A - COMPARAÇÕES ENTRE PAÍSES - MEMBROS DA OTAN EM 1974: ASSIMETRIAS ECONÔMICAS



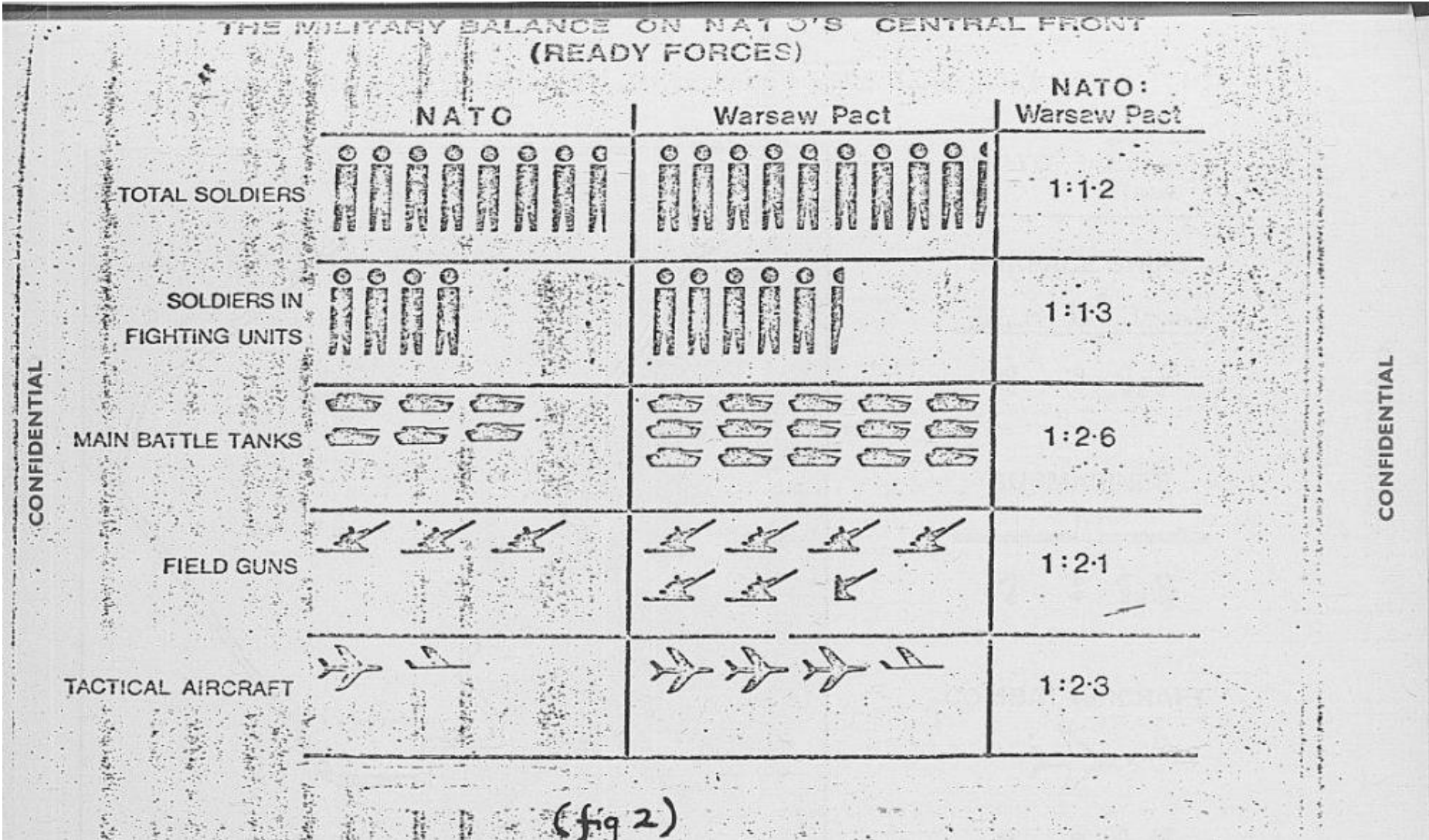
A figura do Anexo A ilustra comparativamente as economias e os gastos em defesa entre os países-membros da OTAN, no ano de 1974. Esquema originalmente presente em United Kingdom (1975, p. 39)

A legenda e os gráficos, feitos à mão, demonstram as assimetrias já existentes entre os países-membros da OTAN em termos de tamanho de suas economias e percentuais disponíveis para gastos com Defesa, seja no âmbito da organização ou não. A legenda apresenta, respectivamente: percentual do PNB, PNB per capita e algum outro índice relativo à defesa cujas indicações não se encontram com maiores esclarecimentos ao longo do documento ou da própria figura (que consta apenas com abreviação não indicada em outros lugares).

Os países listados na figura, por ordem, são:

- Estados Unidos
- Portugal
- Reino Unido
- Grécia
- República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental)
- Turquia
- França
- Noruega
- Países Baixos
- Bélgica
- Itália
- Dinamarca
- Canadá

ANEXO B - O BALANÇO MILITAR NO FRONT CENTRAL DA OTAN (FORÇAS EM PRONTIDÃO)



A figura no Anexo 2, representando ao balanço militar comparativo entre as forças de prontidão da OTAN e do Pacto de Varsóvia, remete à preocupação do período em se manter em um estado de prontidão e alerta mesmo ante à Détente. A posição do Reino Unido em dar apoio à OTAN, reequipando a Marinha e, *a posteriori*, em outras revisões, mantendo as forças de submarinos e aumentando o arsenal nuclear, pode ser substanciada a partir dos gráficos na figura.

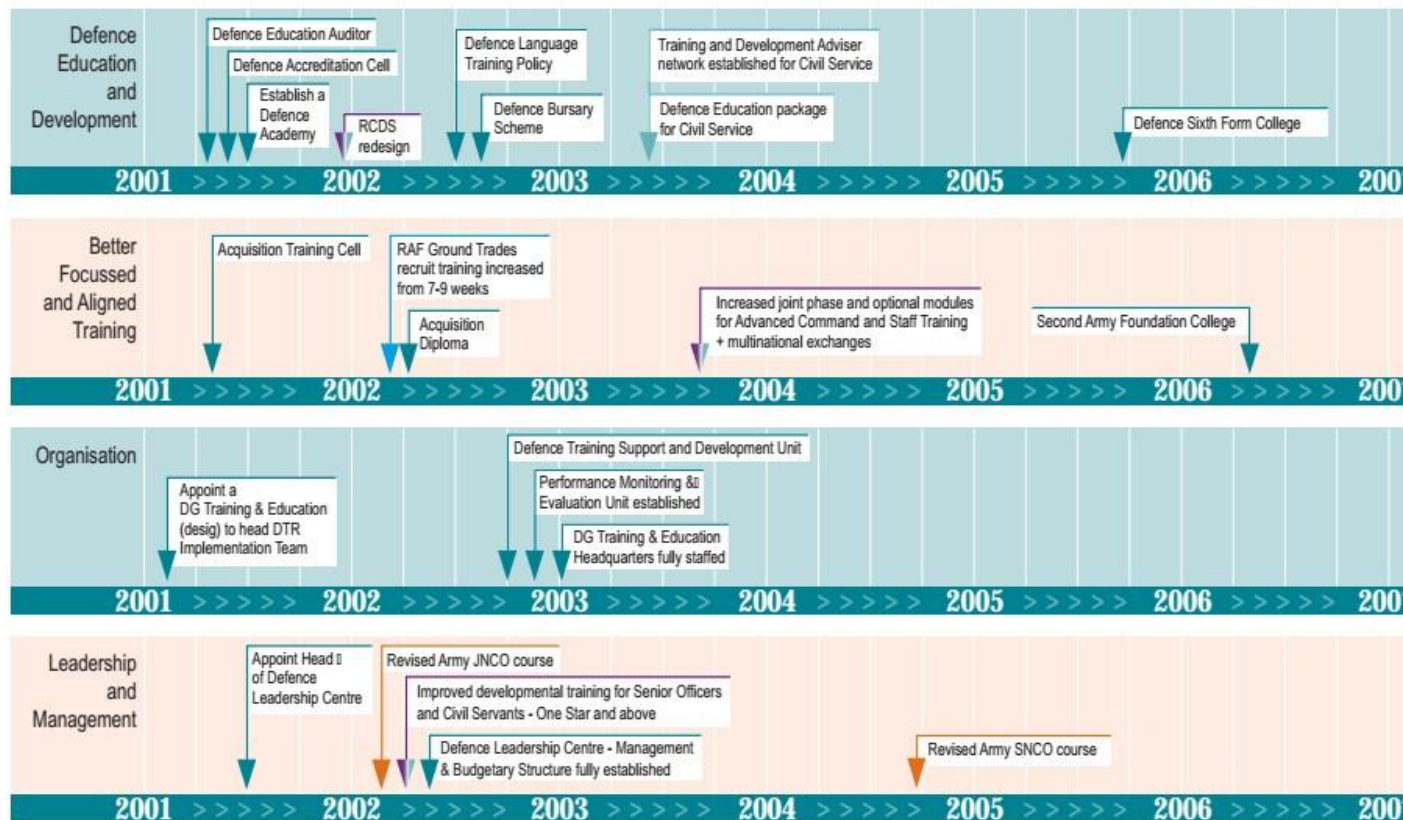
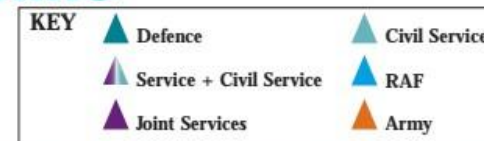
Tanto esta justificativa quanto a figura encontram-se presente ao documento SECRETARY OF STATE FOR DEFENCE OF THE UNITED KINGDOM. Draft Statement on the Defence Estimates 1975, 1975. A figura em anexo encontra-se na página I-40.

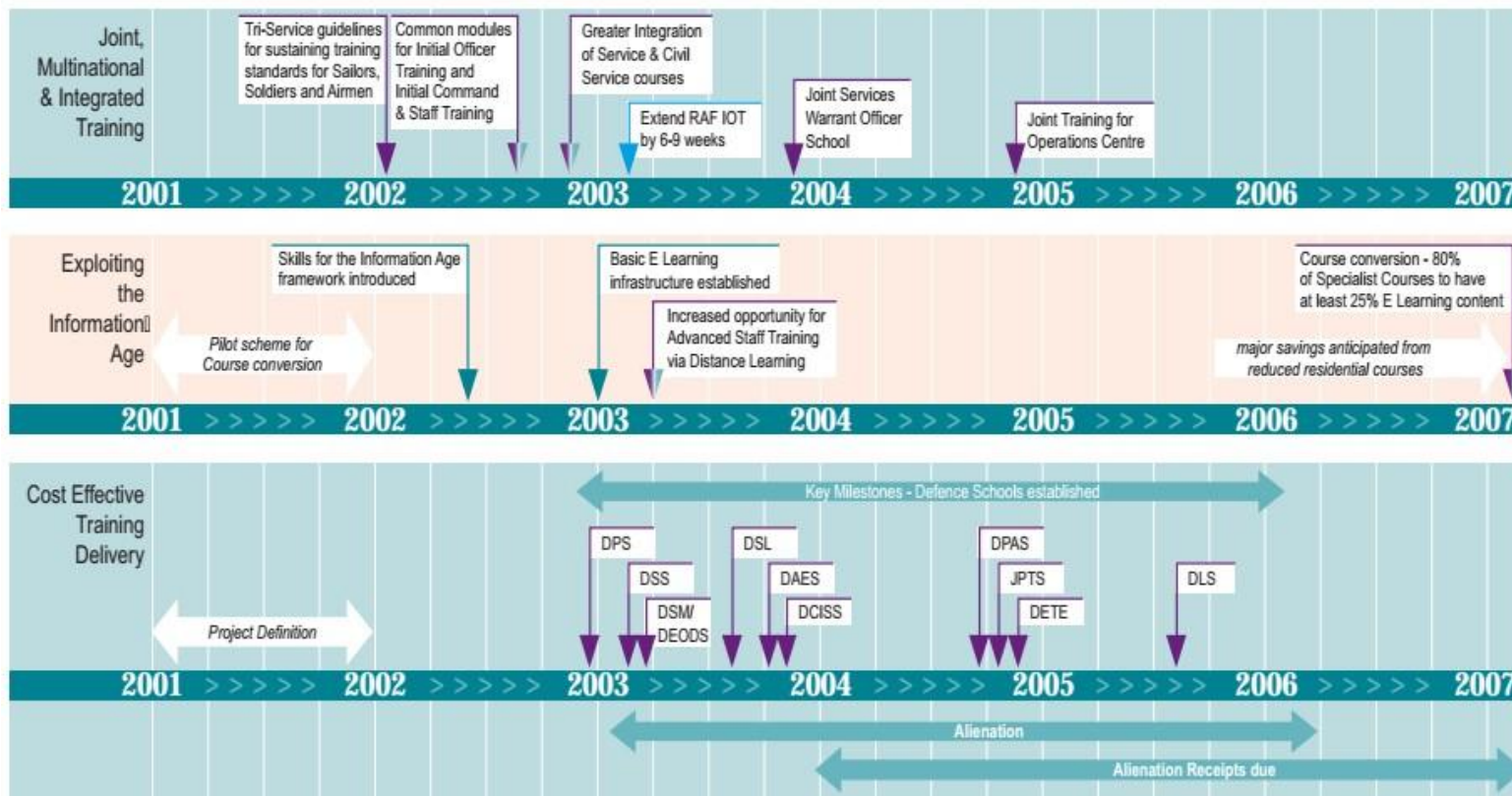


## ANEXO C - LINHA DO TEMPO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA DTR

### Annex A DTR Implementation Timeline

This diagram represents the DTR's major proposals and the key enablers set against the 7 main themes of the final report. The timescale shown is indicative only.





<b>KEY</b>	<b>DPS</b> - Defence Petroleum School	<b>DAES</b> - Defence Aeronautical Engineering School	<b>JPTS</b> - Joint Police Training School
	<b>DSS</b> - Defence Security School	<b>DCISS</b> - Defence CIS School	<b>DETE</b> - Defence Engineering Training Establishment
	<b>DSM/DEODS</b> - Defence School of Munitions/Defence EOD School	<b>DSL</b> - Defence School of Languages	<b>DLS</b> - Defence Logistic School
		<b>DPAS</b> - Defence Pay & Administration School	

Diagrama originalmente presente em United Kingdom (2001, p. 42-43)

Os diagramas pertencentes ao anexo 3 correspondem a toda uma linha do tempo prevendo a implementação das propostas previstas pela DTR (*Defence Training Review*), se subdividindo basicamente em sete etapas:

- Educação em Defesa e Desenvolvimento;
- Treinamento mais bem focado e alinhado;
- Organização;
- Liderança e Gestão;
- Treinamento Conjunto, Multinacional e Integrado;
- Exploração da Era da Informação;
- Entrega de Treinamento mais rentável.

Pelo diagrama é possível verificar que existe uma progressão em busca da integração como estágio e produto final na implantação do sistema, pois as iniciativas alteram seu escopo com o passar das etapas. Na primeira etapa, é possível observar que a maior parte das iniciativas foi realizada no âmbito da área da Defesa como um todo, representada pelo MoD. Em outros estágios, é possível verificar iniciativas com foco na integração entre civis e militares, nas forças singulares até que, no último estágio, o foco esteja completamente nas iniciativas conjuntas, agregando todas as forças armadas e ramificando o conhecimento em áreas de especialização.

## ANEXO D – CRONOLOGIA DOS EVENTOS FUNDACIONAIS DO JSCSC

Data	Evento
Julho de 1994	Decisão de instituir o Joint Services Command and Staff College (JSCSC)
Setembro de 1995	Decisão de explorar o uso da iniciativa de financiamento privado (PFI) para fornecer as instalações permanentes da instituição
Agosto de 1996	Convite para as propostas preliminares de PFI
Janeiro de 1997	Estabelecimento da Instituição
Fevereiro de 1997	Escolha da Defence Management como licitante
Setembro de 1997	Início do primeiro curso avançado de base conjunta nas instalações temporárias em Bracknell
Junho de 1998	Assinatura do contrato de PFI
Agosto de 2000	Conclusão das novas instalações em Shrivenham e admissão dos primeiros alunos
Setembro de 2000	Instituição totalmente estabelecida em Shrivenham; fechamento das instalações provisórias.
Tradução nossa, 2016. Quadro original presente em <b>UNITED KINGDOM (2002a, p. 7)</b>	

## ANEXO E - GASTOS NAS OPERAÇÕES EM IRAQUE, AFEGANISTÃO E LÍBIA

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	Cumulative Total
Iraq	847	1,311	910	958	956	1,457	1381	342	92	8,254
Afghanistan	311	46	67	199	738	1,504	2623	3821	3774	13,083
Libya	-	-	-	-	-	-	-	-	260	260
<b>Annual Total</b>	<b>1,158</b>	<b>1,357</b>	<b>977</b>	<b>1,157</b>	<b>1,694</b>	<b>2,961</b>	<b>4,004</b>	<b>4,163</b>	<b>4,126</b>	<b>21,597</b>
<b>UOR Approvals<sup>1</sup></b>	<b>500</b>	<b>180</b>	<b>130</b>	<b>260</b>	<b>790</b>	<b>1,550</b>	<b>1,400</b>	<b>840</b>	<b>1,130</b>	<b>6,780</b>

Source: DASA UKDS 2011; MoD Annual Report & Accounts; House of Commons Standard Note (SN/SG/3139) – *The Cost of International Military Operations*.

<sup>1</sup>UOR Approvals make up part of the Annual Total, and should not be taken as additional spending on top of the Annual Totals indicated. Of the £6.78bn in UOR approvals over the period, \$4.9bn was allocated to requirements in Afghanistan.

Tabela originalmente presente em **The International Institute for Strategic Studies (2012, p. 84)**

A tabela acima, com dados provenientes das Estatísticas de Defesa do Reino Unido (UKDS – *United Kingdom Defence Statistics*), realizadas pela agência de Aconselhamento e Serviços Analíticos de Defesa (DASA – *Defence Analytical Services and Advice*), mostra a alocação de recursos financeiros destinadas ao apoio às operações vigentes nas regiões mencionadas, questão que também contribui para os aumentos percentuais observados nos gráficos e nas tabelas compreendidas no capítulo 4. As aprovações em termos de Requisitos Operacionais Urgentes (UOR – *Urgent Operational Requirements*), visando às soluções rápidas no âmbito de equipamentos para as operações, fazem parte do total anual apresentado na tabela (Annual Total).

É possível depreender que apesar de os gastos com operações no Iraque terem reduzido sensivelmente, o mesmo não ocorreu nas operações no Afeganistão, as quais seguiram mais dispendiosas, e na Líbia, que surgiram como um acréscimo nos gastos.

## ANEXO F – DADOS COMPARATIVOS DE ACADEMIAS DE DEFESA NA ÁSIA E NA AMÉRICA LATINA EM 1971

Table III

COMPARATIVE DATA ON THE DEFENCE COLLEGES OF ASIA AND OF LATIN AMERICA

Nation	Lgth of Crse	Frcqcy Per Yr	No of Mbrs	Rank of G-Gen C-Col LC-LCol	Total Mbrs Per Yr	Nat'l Pop'n 1971 M	Mbrs Ann <sup>y</sup> per M Pop'n	% MEMBERSHIP		
								Mil	Civ Gvt	Civ Non Gvt
Japan	44 Wks	1	35	LC/C	35	104.6	0.3	60	40 <sup>1</sup>	-
S. Korea	46 Wks	1	80	LC/C	80	31.8	2.5	75	25	-
S. Vietnam	48 Wks	1	40	C/G	40	18.8	2.1	75	25	-
Thailand	51 Wks	1	60	C	60	37.3	1.6	50	50	-
Indonesia	37 Wks	1	45	C/G	45	119.2	0.4	67	33 <sup>2</sup>	-
India	46 Wks	1	42	C/G	42	555.1	0.1	57	28	15 <sup>3</sup>
Pakistan	44 Wks	1	14	C/G	14	62.7	0.2	70	---	30---
Peru	46 Wks	1	45	C	45	14.0	3.2	60	25	15
Argentina	36 Wks	1	40	C	40	23.6	1.7	27	48	20 <sup>4</sup>
Bolivia	36 Wks	1	37	C	37	5.1-5.4	7.2	60	---	40---
Brazil	40 Wks	1	80	C/G	80	95.4	0.8	-----	All	-----
Venezuela	25 Wks	2	40	C	80	10.6	7.5	80	20	-
IADC	40 Wks	1	40-60	LC/C	40-60	-	-	80	20	-

Notes

(1) 2/3 of Government civilians from the Defence Agency

(2) Intended to invite also non-Governmental civilians

(3) Foreign Course Members

(4) An additional 5% is for Police Force.

Data provided by the Colleges in their responses to Questionnaire.

Tabela presente originalmente em Davis (1974, seq. Anexos, tabela III).

A tabela apresentada se refere aos dados comparativos de Academias de Defesa na Ásia e na América Latina no ano de 1971, fornecendo dados relativos a extensão do curso, frequência de oferta deste por ano, número de membros, ranque deles, total de membros por ano, população nacional no ano de 1971 e percentual dos membros, subdividido em militares, civis ligados ao governo e não ligados ao governo respectivamente.

Pela tabela é possível notar que à diferença de outras instituições, a participação de civis e militares em totalidade no curso consiste em uma preocupação, possivelmente a fim de estabelecer maior aproximação entre civis e militares.



## ANEXO G – CRONOLOGIA INSTITUCIONAL DA ECEME

1905 - Criação da Escola de Estado-Maior (EEM), subordinada ao Estado-Maior do Exército (EME).

1906 - Início do funcionamento no antigo prédio do Ministério da Guerra, na ala voltada para a Central do Brasil.

1907 - Instalação provisória na extinta Escola Militar do Brasil, na Praia Vermelha.

1909 - Diplomação da primeira turma; aumento do curso para três anos e inclusão do ensino de Estratégia e da História Militar.

1916 - Início da participação de autoridades civis e militares como conferencistas na Escola.

1918 - Suspensão temporária das atividades escolares em decorrência da Primeira Guerra Mundial.

1920 - Reinício das atividades na ala norte do antigo Ministério da Guerra; início da orientação da Missão Militar Francesa.

1921 - Instalação no edifício ocupado pelo Primeiro Batalhão de Polícia do Exército, situado na Rua Barão de Mesquita.

1940 - Instalação definitiva no atual prédio da Praia Vermelha, coincidentemente com o término da Missão Militar Francesa.

1947 - Criação do Curso de Estado-Maior de Serviços.

1955 - Mudança de denominação para Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

1964 - Introdução das "áreas de ensino" no currículo da ECEME.

1965 - Reorganização da ECEME para atender à nova sistemática de ensino e criação do Curso de Preparação à ECEME.

1968 - Substituição das áreas de ensino por seções de ensino.

1969 - Mudança de subordinação do EME para a Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento (DFA), órgão do Departamento de Ensino e Pesquisa (DEP) do Ministério do Exército.

1977 - Início do curso de Estado-Maior com duração de dois anos; diplomação da primeira turma do Curso de Direção para Engenheiros Militares.

1986 - Criação do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx).

1988 - Diplomação da primeira turma do CPEAEx.

1996 - Início da reestruturação da Escola para adequação à modernização do Sistema de Ensino do Exército.

2001 - Implementação do Programa de Pós-Graduação da ECEME.

2005 - Denominação Histórica de Escola Marechal Castello Branco;

2005 - Comemoração do Centenário da ECEME.

2006 – Criação do Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior

2012 – Criação do Instituto Meira Mattos

Informações obtidas no **sítio da ECEME**: <http://www.eceme.ensino.eb.br/historico-4>. Acesso em 16/02/2017



## ANEXO H – MINISTÉRIO DA DEFESA E SUAS INCUMBÊNCIAS EM 16 ANOS

### 16 anos do Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa tem dado sua contribuição para o avanço da Defesa no Brasil. Defesa não só entendida como o emprego das Forças, mas também como ação junto à sociedade e em prol do desenvolvimento do país.

#### 16 ANOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA

O Ministério tem dado sua contribuição para o avanço da Defesa no Brasil. Defesa não só entendida como o emprego das Forças, mas também como ação junto à sociedade e em prol do desenvolvimento do país. Confira!

##### GRANDES EVENTOS

Sob a coordenação do EMCFA, o Ministério da Defesa mobilizou as Forças Armadas em torno de eventos como a Copa do Mundo e a Jornada Mundial da Juventude.



##### PROJETOS ESTRATÉGICOS

O Ministério da Defesa definiu os projetos que permitirão ao país desenvolver capacidade para defender sua soberania e seus interesses.



##### INDÚSTRIA DE DEFESA

Investir em defesa é gerar desenvolvimento para país. Por isso o Ministério Incentivou a indústria com leis como a 12.598/12, que criou o marco legal para as empresas do setor.



##### MISSÕES DE PAZ

O Brasil assumiu tarefas como as missões de paz do Haiti e do Líbano, o que trouxe prestígio à política externa do país.



##### PROJETOS SOCIAIS

O Ministério desenvolveu programas que estimulam a relação entre as Forças e a sociedade, como o Calha Norte e o Projeto Rondon.



##### MULHERES NA DEFESA

O aumento do ingresso das mulheres nas Forças e a garantia da igualdade dos gêneros contribuem para uma Defesa moderna e democrática.

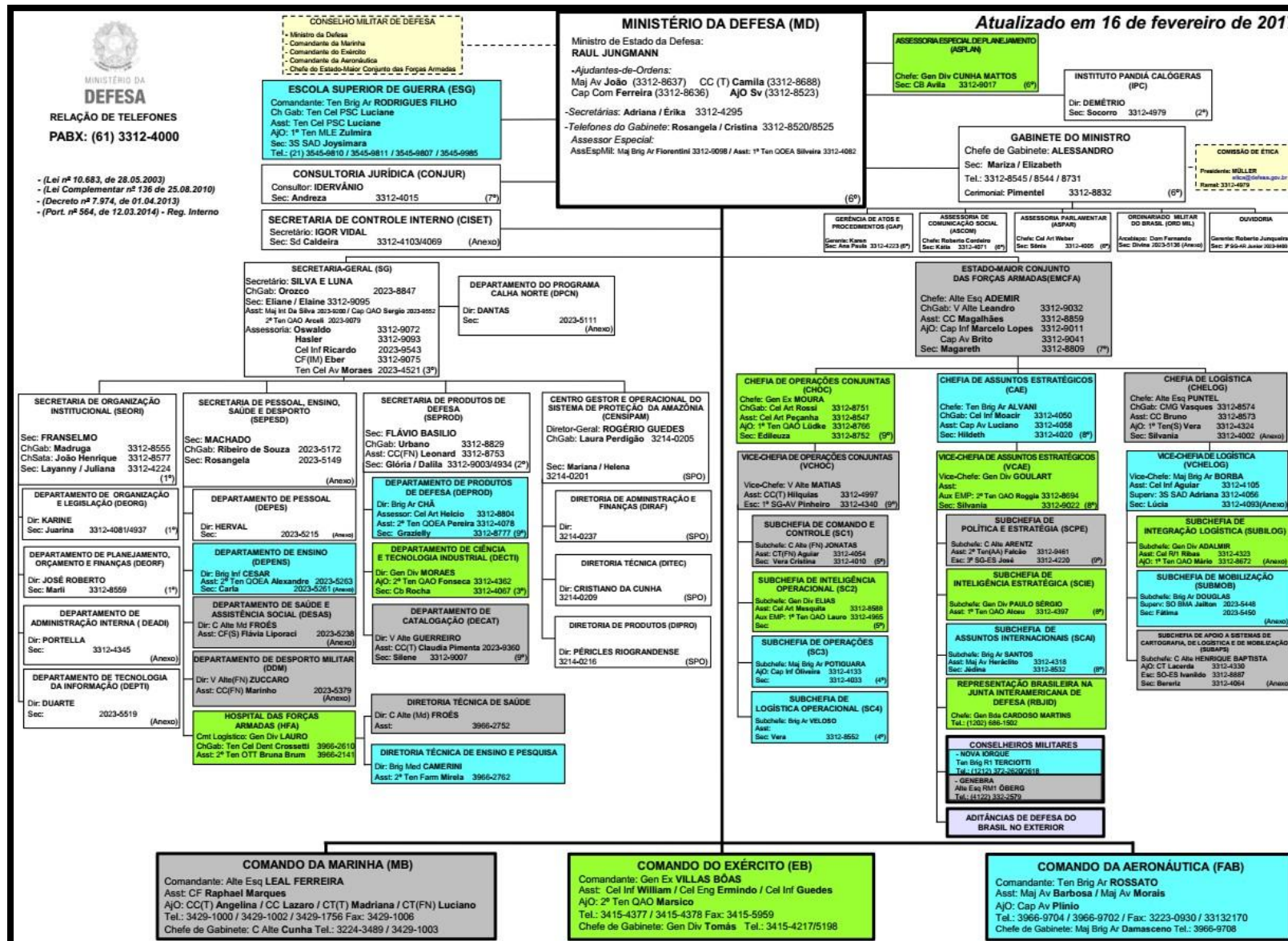
Infográfico: Pedro Dutra / Ministério da Defesa

\*Imagens meramente ilustrativas.

Infográfico: Pedro Henrique Dutra / Ministério da Defesa

Retirado de: <http://www.defesa.gov.br/infograficos/19119-16-anos-do-ministerio-da-defesa>

## ANEXO I – ORGANOGRAMA DO MD (2017)





## ANEXO J – ORGANOGRAMA DO EXÉRCITO

