

A importância da Interoperabilidade como Instrumento de Convergência nas Operações Militares do Brasil

Augusto W. M. Teixeira Júnior*

Maria Eduarda L. S. Freire**

RESUMO: O presente artigo tem como proposta principal responder à seguinte pergunta: Qual o tratamento dado pela defesa brasileira à interoperabilidade? Assim, buscar-se-á apresentar como a literatura principal entende o conceito de interoperabilidade, analisar como os principais documentos e doutrinas de defesa do Brasil abordam este conceito, enxergando os desafios que surgem no processo, como forma de se aproximar do entendimento sobre qual seria a relevância dada a capacidade de unidade de esforços nas operações militares do país. Uma vez considerado que este conceito, presente nas operações de cunho militar pelo mundo, mostra o ímpeto de entender como o mesmo é visto no contexto do Brasil, a partir dos documentos, das doutrinas e da literatura, ainda que escassa, constitui um dos propósitos do trabalho. Dessa forma, e com base na abordagem qualitativa, os procedimentos de pesquisa consistiram basicamente na aplicação do método exploratório com intuito de aprofundar e explicar como tal tema se desdobra no debate sobre a defesa brasileira, chegando à conclusão de que, em alguma medida, enxerga-se importância na capacidade de unidade de esforços entre as Forças Armadas.

Palavras-chave: interoperabilidade; unidade de esforço; Forças Armadas; Defesa; Brasil.

ABSTRACT: The main purpose of this article is to answer the following question: What is the Brazilian defense's treatment for interoperability? Thus, it concerns about how the main literature understands the concept of interoperability, how the main documents and defense doctrines of Brazil understand this concept, identifying the challenges that arise in the process, as a way to approach the understanding of what would be the relevance given to the capacity for unity of efforts in the country's military operations. Considering that this concept has increasingly been present in military operations around the world, the impetus to understand how it is seen in the context of Brazil, from the documents, doctrines and literature, although scarce, constitutes one of the purposes of the work. Thus, based on the qualitative approach, the research procedures consisted basically of applying the exploratory method in order to deepen and explain how this theme unfolds in the debate on Brazilian defense, arriving at the conclusion that, to some extent, there is an importance in the unity of effort among the Armed Forces.

Keywords: interoperability; unity of effort; Armed Forces; Defense; Brazil.

* Doutor em Ciência Política (UFPE). Pós-doutor em Ciências Militares (ECEME). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB) e do Departamento de Relações Internacionais (UFPB). Pesquisador do NEP-CEEEx. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB).

** Graduada em Relações Internacionais (UFPB). Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB), bolsista (CAPES/CNPq), pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB).

Introdução

Diante de uma conjuntura de crises e conflitos nas relações internacionais, tornou-se possível perceber nos últimos tempos o aparecimento de novos atores e ameaças no cenário global. Temas como o terrorismo e o crime organizado transnacional contribuem para a evolução das questões de segurança internacional e, conseqüentemente, trazem desafios para o pensamento estratégico. As novas ameaças que surgiram no contexto internacional no pós-guerra fria e no pós-11 de setembro de 2001 levaram a mudanças doutrinais e operacionais nas Forças Armadas (FA), de tal forma que a importância da interoperabilidade tornou-se cada vez mais proeminente, estimulando uma busca pelo desenvolvimento de doutrinas que priorizassem e promovessem, entre outros fatores, o aspecto da unidade de esforços (OTAN, 2006). Neste cenário, os Estados Unidos surgem como um dos percussores na formulação de doutrinas de preparo e emprego para atuar em missões de amplo espectro, de operações outras que não a guerra até a guerra convencional de alta intensidade (SLOAN, 2012). Como consequência, os EUA são tidos como a referência mais expressiva para diversos países, dentre os quais o Brasil, no que diz respeito à elaboração de normas e diretrizes para a integração das Forças Armadas entre si, com outras nações, e com outras instâncias governamentais.

Entende-se que a interoperabilidade entre diferentes forças (nacionais ou estrangeiras) seja central para a consecução dos objetivos almejados nas operações militares contemporâneas. Visto a importância de tal conceito, surgiu a indagação base para este artigo, que consiste na busca do esclarecimento sobre qual seria o tratamento dado pela defesa brasileira à interoperabilidade.

Para tanto, as seguintes etapas do trabalho têm por objetivo, em um primeiro momento, apresentar o debate da literatura acadêmica sobre interoperabilidade, a origem do uso do conceito no meio militar, bem como o que significa e as suas implicações neste meio. No segundo momento, buscou-se apresentar o tema da interoperabilidade no contexto da defesa brasileira, adentrando em suas doutrinas e documentos, além de mapear os desafios para a sua realização. Por fim, chegou-se à conclusão de que o Ministério da Defesa do Brasil, apesar dos limitantes na busca pela superação e aprendizagem, tem como desafio ativo o nível da interoperabilidade das suas Forças Armadas.

A abordagem aqui priorizada consistiu no enfoque qualitativo como forma de se aprofundar no entendimento sobre a interoperabilidade militar no Brasil por meio da análise de documentos oficiais, doutrinas militares, artigos científicos, teses, entre outros. Para a elaboração do presente artigo se lançou mão do levantamento bibliográfico e documental, a partir do qual coletou-se dados, analisou-se argumentos e levantou-se questões. De caráter exploratório, buscou-se no artigo promover a familiaridade do tema, e construir a hipótese de que, apesar de ainda ser insuficiente sua implantação no Brasil, a interoperabilidade tem a atenção do Ministério da Defesa como conceito relevante para as operações militares contemporâneas.

1. A interoperabilidade como sinônimo da unidade de esforços

De forma objetiva, interoperabilidade diz respeito a medida pela qual organizações e indivíduos conseguem atuar de forma conjunta para se alcançar um mesmo objetivo. Visto assim, este seria considerado como a busca por padronizar procedimentos e integrar ações, por meio da sinergia e da cooperação entre as partes envolvidas (HURA *et al.*,

2000). É normal que ao se debruçar a pesquisa sobre esse conceito, diversas definições surjam, no entanto, a preocupação central aqui diz respeito a interoperabilidade militar.

Na literatura sempre vai ser possível enxergar uma divisão entre os aspectos técnicos e organizacionais da interoperabilidade. Inicialmente, o entendimento sobre interoperabilidade estava entrelaçado a uma concepção técnica, relacionada a sistemas de comunicação e de armamentos. Um segundo entendimento do conceito leva mais em consideração as interações humanas propriamente ditas, elementos, como pontuado por Moon (et al, 2008), tais quais a cultura, os valores éticos, a confiança, e os entendimentos comuns, por exemplo. Atualmente é possível enxergá-la de uma maneira mais ampla, abarcando aspectos como “comando e controle, a doutrina, os procedimentos, os equipamentos, a logística, a cultura organizacional, a educação e a formação, o treino operacional e mesmo a interação das forças militares com outros intervenientes (...)” (SANTOS, 2009, p. 29).

O conceito de interoperabilidade, compreendido a partir das perspectivas das operações militares, apareceu primeiramente na Organização do Tratado do Atlântico do Norte (OTAN). Nesse âmbito buscou-se definir o conceito como sendo a habilidade de concentrar unidades e forças distintas, com o objetivo maior de operar integradamente elevando o nível de efetividade da ação militar. Chegou-se a esta conclusão a partir da necessidade de unir as capacidades militares das diferentes nações de forma mais eficiente, por meio do compromisso firmado e do desenvolvimento de novas capacidades militares, tornando esta uma habilidade fundamental entre as Forças Armadas dos países aliados (SANTOS, 2009). Conforme aponta o autor,

(...) Foram definidos quatro grandes objetivos/capacidades, que servirão de guia

para o desenvolvimento e aplicação dos requisitos de interoperabilidade: (1) capacidade para comunicar, (2) capacidade para operar; (3) capacidade para apoiar; e (4) treinar e realizar exercícios conjuntos (SANTOS, 2009, p. 10).

O entendimento da OTAN sobre o conceito em questão compreende a habilidade de convergência entre diferentes organizações militares, neste caso podendo ser tanto de diferentes nacionalidades quanto de forças singulares de um mesmo país. Em qualquer um dos casos, para que haja coordenação faz-se necessário que “compartilhem doutrinas e procedimentos comuns, infraestruturas e bases, além de serem capazes de compartilhar informações entre si” (NATO, 2006, p.1, tradução nossa)¹ o que, por sua vez, reduziria as chances de duplicação de esforços e recursos entre os membros.

Para Moon (et al., 2008), a troca de informações é um elemento crucial quando se considera o cenário de interoperabilidade, aumentando a capacidade de comando e controle:

Essa definição de interoperabilidade engloba todos os níveis de operações militares, do tático ao estratégico, do combate às operações de apoio, além de acomodar vários elementos, como, por exemplo, das plataformas às instalações militares, dos sistemas de comunicação até o de suprimento das unidades militares (MOON et al., 2008, p. 5, tradução nossa).²

¹ “It requires them to share common doctrine and procedures, each others’ infrastructure and bases, and to be able to communicate with each other” (NATO, 2006, p. 6).

² “This definition of interoperability encompasses all level of military operations from the tactical to the strategic, from combat to support operations, and accommodates interoperability between various types of elements ranging from platforms and facilities, through communications and supply systems to military units” (MOON et al., 2008, p. 5).

O objetivo militar e a importância conferida por trás da concepção de interoperabilidade envolvem também a otimização do tempo e de recursos investidos em todo o processo, além de aumentar o espectro de atuação e funções quando mais de uma força age em conjunto, seja a nível nacional ou regional, facilitando, assim, a existência de uma maior diversificação de ações nas operações, por meio da colaboração, seja nas ações conjuntas, combinadas ou interagências³. Ou seja, todo o escopo de atuação, desde o nível operacional até o tático, torna-se mais abrangente, o que aumenta as expectativas de efetividade, eficiência e decisão. Ademais, salienta-se a importância de um bom monitoramento para garantir a interoperabilidade (MOON et al., 2008).

Sendo assim, é possível dizer que:

A interoperabilidade é a alternativa para potencializar os recursos públicos e evitar o desperdício de energia com tarefas sobrepostas ou retrabalhos. Essa modalidade conjunta de todos os órgãos vocacionados para atender as demandas de fronteiras é extremamente essencial, porém apesar de ser a integração um fato, o diálogo entre todos esses atores carece de uma maior aproximação (HÜBNER, 2015, p. 54).

De acordo com Santos (2009), no ambiente particular das Forças Armadas de um país, a interoperabilidade implica ser uma grande necessidade, uma vez que através dela a convergência de ações entre as forças conjuntas levaria a um melhor planejamento em prol da defesa do país e, conseqüentemente, também no âmbito das forças multinacionais quando empregadas nessas circunstâncias. Inclusive, nos Estados Unidos a interoperabilidade é considerada a capacidade que permite não só a atuação

³ Tais modalidades serão explicadas com propriedade, no tópico que adentra aspectos relativos à interoperabilidade no Brasil.

conjunta entre os distintos ramos das Forças Armadas (*services*), como também de países diferentes, e entre agências do governo (EUA, 2000).

Para além da eficiência esperada e da economia de esforços, o aspecto cultural também está diretamente relacionado com a interoperabilidade. Ao se considerar o engajamento de forças, países e agências distintas, o peso da cultura tem bastante relevância. “A interoperabilidade cultural se refere não apenas a habilidade militar de trabalhar em conjunto com outros soldados de diferentes culturas, mas também diz respeito ao entendimento mútuo do ambiente conjunto (...)” (ISPAS, TUDORACHE, 2017, p. 162, tradução nossa)⁴. E, mais do que o diálogo e a interação, há também a influência que pode ser compartilhada entre esses diferentes agentes.

Dada a relevância do fenômeno em tela, a forma mais eficaz de perceber o nível de interoperabilidade no âmbito militar é através do adestramento operacional e dos exercícios militares, pois estas seriam formas efetivas de analisar se há conhecimento mútuo, a prática da doutrina e dos procedimentos planejados, além de possibilitar identificar problemas relacionados à integração tanto do que diz respeito ao engajamento das tropas quanto dos equipamentos, e tirar lições por meio desses treinos e exercícios (SANTOS, 2009). Por isso a importância conferida aos treinamentos e exercícios, uma vez que estes criam um ambiente importante de comunicação, troca e testes.

No entanto, é importante entender que atingir o pleno potencial da interoperabilidade

⁴ “Cultural interoperability refers not only to the ability of military to work together with soldiers from different cultures, but also to the mutual understanding in a joint multinational environment” ((ISPAS, TUDORACHE, 2017, P. 162).

deve ser considerado como um objetivo de longo prazo. Nesse sentido se impõe como fundamental toda uma coordenação organizacional, um planejamento operacional, adestramento e exercícios, a compra de meios de emprego militar, além da reflexão sobre operações anteriores como forma de retirar lições e perceber as deficiências destas (SANTOS, 2009).

Não obstante os ganhos esperados com a interoperabilidade, é relevante salientar que dizer que esta pressupõe a redução de gastos não quer dizer que ocorra sem custos. No entanto, esses custos, que nem sempre são fáceis de estimar, não tornam a interoperabilidade irrisória (HURA *et al.*, 2000). Apesar das diversas vantagens que a interoperabilidade oferece, muitos desafios surgem no caminho das Forças Armadas que tentam alcançá-la. Seja no contexto de qual modalidade de operação for, as dificuldades podem ser complexas e atrapalhar o êxito das operações. A seguir serão explorados alguns desafios da realização da interoperabilidade no Brasil.

2 A interoperabilidade no Brasil

No contexto do pós-II Guerra Mundial surgiu a percepção da importância das operações conjuntas e de como estas desencadearam alterações operacionais e estruturais nos setores de defesa pelo mundo. As Forças Armadas passavam a considerar um tipo de funcionamento a partir de uma estrutura de comando único. No Brasil isto se concretizou após a criação do Estado-Maior Geral (EMG), culminando em 1999, com a criação do Ministério da Defesa. Dada a reestruturação, o planejamento e emprego das forças tornaram-se responsabilidade da gerência de um comando único superior, materializado no supracitado ministério (FARIA, 2014).

No âmbito do Ministério da Defesa, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

(BRASIL, 2012b) aponta também o papel do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) no planejamento das operações e exercícios com ênfase na interoperabilidade. O referido documento reforça a percepção desta como sendo uma das capacidades prioritárias dentro do escopo de atuação das Forças brasileiras, a qual demanda além de tudo um Comando único capaz de coordenar as ações no âmbito dessas operações “evitando a duplicação de esforços e favorecendo a redução de perdas”, “isso implica conhecimento mútuo das forças empregadas e dos procedimentos comuns, padronização de planejamentos e documentos, e emprego de equipamentos que possibilitem intercambiar informações e serviços” (BRASIL, 2012b, p. 157-158).

Apesar dos problemas no tocante ao seu desenvolvimento institucional (PESSOA, 2017), a relevância conferida à interoperabilidade através dos documentos de defesa no Brasil pode ser percebida principalmente a partir da criação do EMCFA, em 2010. Desenvolvido frente ao reconhecimento da necessidade de institucionalização da convergência das ações das Forças Singulares, sendo a interoperabilidade a base do planejamento das ações (BRASIL, 2017).

Quando da sua criação, o EMCFA tinha o pressuposto de executar o planejamento do emprego conjunto das forças, auxiliando o Ministro da Defesa no que concerne aos aspectos conjuntos das missões militares. Assim, “a instituição foi criada para gerir a interoperabilidade entre as forças singulares, coordenando operações conjuntas e assessorando o Ministro da Defesa em exercício, (...) entre estas estão operações de proteção a fronteiras e planos de segurança para a recepção de grandes eventos” (PESSOA, 2017, p. 314). A busca por sistematizar e promover esforços para a geração de interoperabilidade entre as Forças Armadas no Brasil foi impulsionada pela

publicação pelo EMCFA do primeiro volume do Manual Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2011).

No Glossário das Forças Armadas de 2015, por exemplo, quando ainda no prefácio, a integração e a interoperabilidade entre as diferentes forças são enfatizadas, e a contribuição no sentido destas é pontuada como um dos objetivos do documento (BRASIL, 2015). No plano empírico é no contexto da defesa das fronteiras nacionais que o conceito de interoperabilidade surge como característica fundamental da integração que coordena a atuação das diferentes forças e dos distintos órgãos governamentais ou não-governamentais. É por isso que – seja em documentos como a Estratégia Nacional de Defesa (2012) ou no Livro Branco de Defesa Nacional (2012) – é tão enfatizada a importância do EMCFA na coordenação e na consecução das ações de combate aos crimes transfronteiriços por meio da interoperabilidade (HUBNER, 2015).

Dentro das considerações do Ministério da Defesa, o conceito de interoperabilidade empregado no Brasil compreende a capacidade de unidade de esforço, visualizando um cenário de troca de informações, em que os custos das operações militares seriam então reduzidos e a eficácia maximizada:

INTEROPERABILIDADE – 1. Capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução. O desenvolvimento da interoperabilidade busca otimizar o emprego dos recursos humanos e materiais, assim como aprimorar a doutrina de emprego das Forças Armadas. A consecução de um alto grau de interoperabilidade está ligada diretamente ao maior ou menor nível de padronização de doutrinas, procedimentos, documentação e de material das Forças Armadas (...). 2. Capacidade dos sistemas, unidades ou forças

de intercambiarem serviços ou informações ou aceita-los de outros sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades (BRASIL, 2015, p. 151).

A integração de sistemas é apontada como um dos elementos de grande importância para se alcançar a interoperabilidade, pois seria também através do compartilhamento de dados que esta seria incrementada. Isto é, por meio da conexão realizada entre os diferentes sistemas militares (BRASIL, 2015). Numa perspectiva mais técnica sobre a interoperabilidade, procurar estabelecer um intercâmbio de informações operacionais, tanto entre o Ministério da Defesa e as Forças, quanto entre os diferentes ramos destas, e entre as Forças e outras agências, por meio do Sistema de Comando e Controle pode facilitar o compartilhamento e o entendimento no ambiente das operações. A posição acima é endossada pelo documento Conceito de Operações do Sistema Militar de Comando e Controle (BRASIL, 2016).

O que se afirma é que, à luz dos documentos de defesa, o Ministério da Defesa tem se empenhado cada vez mais no sentido da interoperabilidade. Esta ênfase tem se dado principalmente no setor de Comando e Controle, cuja característica fundamental deve ser a troca de informações entre os componentes de uma futura força conjunta. Sendo assim, o Ministério da Defesa é o órgão responsável por propiciar as condições necessárias para que esta ocorra, ainda que em um baixo nível, um entendimento conjunto faz-se imprescindível. “(...) É preciso que os esforços relacionados com o aspecto técnico estejam coordenados com o organizacional” (BRASIL, 2016, p. 32).

No documento MD31-S-02 Conceito de Operações do Sistema Militar de Comando e Controle (BRASIL, 2016), as particularidades intrínsecas ao ambiente de

cada uma das FA são ressaltadas como um dos elementos que provocam um baixo nível de interoperabilidade, isto devido ao fato de que cada uma delas acaba por realizar procedimentos próprios de Comando e Controle ao invés de ações mais unificadas. Por isso, recairia sob o Ministério da Defesa o papel de proporcionar a integração entre os sistemas, o compartilhamento de informações ou intenções entre as Forças, dado que “a solução de interoperabilidade deve prover um modelo de dados que possa ser entendido e utilizado por todas as FA e aproveitado pela estrutura do SISMC⁵. Tal modelo possibilitará a formação de um entendimento conjunto” (BRASIL, 2016, p. 31).

Como resultado dos esforços dos últimos 8 anos é possível perceber certo avanço promovido pelo EMCFA, tanto em relação às operações conjuntas realizadas, quanto ao caráter de assessoria fornecido ao Ministro da Defesa com, por exemplo, o auxílio do Comando de Operações Conjuntas (COC) e da Doutrina de Operações Conjuntas. Por outro lado, é importante evidenciar que problemas de cunho organizacional, tal qual a dificuldade de coordenação, baixo grau de alinhamento entre os comandos das Forças Singulares, ainda são bastantes presentes e cruciais quando considerado este contexto de ação conjunta (PESSOA, 2017). Como se verá a seguir, as falhas institucionais no desenho da interoperabilidade promovida pelo Ministério da Defesa e as forças singulares impacta na performance de diversas modalidades de operações militares, entre elas a de tipo conjunto, combinado e interações.

2.1 A importância da interoperabilidade nas diferentes modalidades de operações militares

⁵ Sistema Militar de Comando e Controle (BRASIL, 2016).

Em seu primeiro volume, em 2011, o Manual de Doutrina de Operações Conjuntas, do Brasil expõe o argumento de que os conflitos do mundo atual automaticamente demandam uma capacidade de atuação conjunta por parte das forças militares de um país e, para tanto, essas forças precisam necessariamente estar dotadas de elementos como flexibilidade, versatilidade e mobilidade. Portanto:

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

É importante evidenciar que as ações no campo militar devem estar em sincronia com a política, a diplomacia e a economia do país, estando estas respaldadas, principalmente, com o objetivo político (BRASIL, 2011). Não obstante a necessidade de convergência, o que principalmente distingue as operações conjuntas de outros tipos de operações é que o processo de emprego das forças navais, terrestres e aéreas costuma ser heterogêneo⁶. Para além das particularidades intrínsecas a cada força, o modo sobre como a coordenação e a integração devem ocorrer costuma elevar substancialmente a complexidade desse tipo de operação (BRASIL, 2011).

Por conseguinte, à luz da realização das operações conjuntas, enxerga-se a necessidade de combinação de meios e

⁶ A Operação Laçador foi um exercício realizado entre as Forças Armadas do Brasil, Marinha, Exército e Força Aérea, em que treinamentos e simulações foram realizados com o objetivo de adestrar e adaptar as Forças, servindo como um exemplo para entender as Operações Conjuntas. A tentativa de coordenação não se limitou às tropas, como também tentou-se adestrar os sistemas operacionais das Forças (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013).

convergência de esforços, o que está diretamente relacionado com uma unidade de comando desde o nível mais alto deste comando até atingir uma mentalidade militar unificada entre todos os escalões. Para tanto, é possível contar com o Estado-Maior Conjunto (EMCj) no que diz respeito ao planejamento do emprego e o controle das ações conjuntas planejadas, e com os Comando Operacionais⁷ que, via de regra, são temporários e ativados em situações específicas com base na Estratégia Nacional de Defesa, em que cada Comandante torna-se responsável por uma área geográfica específica (BRASIL, 2011).

A partir da Doutrina de Operações Conjuntas, foi estabelecida em 2012 a Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), através da qual se busca dar conformidade ao ensino sobre este tipo de operações nos institutos de formação militar. Isto devido ao fato de que se percebeu a necessidade de conhecimento sobre as operações conjuntas, e a aplicação deste no Brasil (PESSOA, 2017). De tal forma que a orientação passou a fazer parte de algumas escolas das Forças Armadas do país:

(...) conjunto de atividades de ensino que, em estrita conformidade com a doutrina de operações conjuntas emanada do Ministério da Defesa, busca estabelecer a aplicação de técnicas e procedimentos didáticos que propiciem a transmissão dos referidos conhecimentos nas escolas de altos estudos militares, a fim de garantir a interpretação única do aprendizado dessa temática (BRASIL, 2012a).

Em se tratando de um segundo tipo de operação, no Brasil, o Ministério da Defesa considera as Operações Combinadas como sendo uma modalidade de atuação cujas Forças Armadas de mais de um país estejam em cooperação, no entanto, sob um comando

⁷ Sendo estes compostos pelo Comandante, pelo Estado-Maior Conjunto e pelas Forças Componentes (BRASIL, 2011).

único dotado de controle operacional para poder demandar as forças necessárias para uma missão específica⁸ (BRASIL, 2001).

Assim, e como conceitualmente apresentado pelo Glossário das Forças Armadas, por operação combinada no Brasil depreende-se uma “operação empreendida por elementos ponderáveis de Forças Armadas Multinacionais, sob a responsabilidade de um comando único” (BRASIL, 2015, p. 190), um tipo de sinônimo também de operação combinada interaliada⁹. Nesta situação se congrega o uso da Força Combinada/Multinacional, denominada a partir de elementos trazidos através desses Estados unidos em prol de uma finalidade convergente.

E, por fim, um outro conceito acerca do termo “combinado” apresentado pelo Glossário é justamente o que abarca a atuação militar propriamente dita. Por combinado (a) tem-se a prerrogativa de uma ação militar, seja ela de qual natureza for, desde o nível estratégico ao tático, que concilia, sob a égide de um comando único¹⁰, a atuação de mais de um país (BRASIL, 2015).

A relevância e forma de consecução que se dá a este tipo de operação, pelo Brasil,

⁸ Vide a Operação PANAMAX 2013, tendo como foco combates assimétricos de baixa intensidade, conta com a participação de 20 países, entre eles o Brasil e os Estados Unidos, e teve por objetivo o exercício da capacidade de atuação coordenada entre países aliados, por meio da troca de experiências, por exemplo (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013).

⁹ “Operação da qual participam elementos de uma ou mais forças armadas de países aliados, realizada sob a responsabilidade de um comando único” (BRASIL, 2015, p. 190)

¹⁰ Que neste caso seria o Comando Combinado, “comando de mais alto nível com responsabilidade de cumprir determinada missão e que terá como subordinados elementos de mais de uma Força Armada” (BRASIL, 2001, p.8).

fica evidente a partir da seguinte consideração acerca da coordenação:

Normalmente, a logística nas operações combinadas segue o princípio de que cada nação participante é responsável pelo apoio as suas próprias forças. Por outro lado, a logística combinada ou multinacional, por meio de uma nação líder, possibilita aos participantes deste tipo de operação reduzir custo em recursos humanos, materiais e econômicos, em consonância com os tratados e acordos estabelecidos. Além disso, evita sobrecarregar a capacidade da nação anfitriã (BRASIL, 2014, p. 67).

Desta forma, as nações comprometidas nas missões assumem para si a responsabilidade total sobre as atividades militares, de forma conjunta, mas respeitando suas capacidades, desde o efetivo militar até o setor de comando e controle (BRASIL, 2014). Salienta-se a limitação que geralmente está relacionada a capacidade de uma única nação de proporcionar os recursos necessários às ações militares de maiores dimensões, por isso a conjunção de forças entre países somaria nas missões agregando capacidades por meio do apoio logístico e operacional (BRASIL, 2001).

A capacidade de uma nação de prover recursos logísticos tem sido, historicamente, um fator limitador nas operações militares. Isto poderá ser especialmente verdadeiro nas operações combinadas futuras em função da crescente interdependência entre a capacidade de apoio logístico envolvendo equipamentos de alta tecnologia, e o sucesso da missão atribuída (BRASIL, 2001, p 9).

Como a última modalidade de operação aqui exposta, a doutrina brasileira para as Operações Interagências permanece dentro das lógicas apresentadas tanto a partir das considerações da literatura acadêmica acerca do tema quanto da doutrina estadunidense. O documento MD33-M-12, divulgado pelo Ministério da Defesa, em 2017, entende estas como sendo a interação das Forças Armadas do seu país com outros

órgãos sendo a razão principal dessa interação a busca por tornar comuns esforços em prol de um objetivo único, de modo que os custos sejam reduzidos e a eficácia seja maximizada¹¹ (BRASIL, 2017).

Desta forma é possível dizer que esse tipo de operação, segundo concepções da doutrina brasileira, é uma evolução das operações conjunta, mas sendo uma operação que conta, também, com a participação de outras instâncias. Isto porque no Desenho Operacional, a modalidade em referência, Doutrina de Operações Conjuntas pode ser facilmente aplicada. O cenário em que diversos atores interagem, ou assim pressupõe-se, demanda medidas capazes de garantir supervisão e transparência para que a interação seja edificada sob bases reais de confiança e credibilidade, reduzindo, assim, a possibilidade de efeitos que tendam a levar a resultados negativos no balanço final das missões (BRASIL, 2017).

O ambiente interagências pode surgir como um desafio quando considerado que cada organização concentra diretrizes, práticas, culturas e filosofias distintas, o que, por outro lado, pode surgir também como um ponto positivo uma vez que possibilita a conjunção de diferentes capacidades e opções, desde o nível operacional ao tático, em prol do objetivo comum (BRASIL, 2017). Considerando estas dificuldades, em 2013 a 1ª edição do documento EB20-MC-10.201 Operações em Ambiente Interagências foi publicada, a qual, por sua vez, traz considerações basilares sobre como os órgãos devem organizar a forma de relacionamento entre si em tais missões, para que o objetivo

¹¹ Como exemplo, além da Operação Ágata, convém aqui mencionar as operações interagências realizadas durante a Copa de 2014 no Brasil. As Forças Armadas, o Exército brasileiro especificamente, participaram de missões com outros órgãos com o intuito de gerar coordenação das ações para garantir a lei e a ordem no grande evento (CAMPOS, 2017).

dessas missões torne-se efetivo (BRASIL, 2013).

Além disso, os interesses dos atores envolvidos devem estar alinhados, pois facilita a possibilidade de melhor utilização de recursos nacionais. A responsabilidade de gerir a relação entre as agências recai sobre o EMCFA, apresentando a função de delegar a forma como os comandos operacionais e táticos devem ser empregados. E, por isso, a unidade de esforço é fortemente enfatizada neste documento, salientando a importância do engajamento das Forças Armadas brasileiras com outros órgãos e entidades pertencentes ao Estado, também podendo contar com a participação de organizações internacionais, não-governamentais, instâncias privadas, entre outros agentes civis:

O termo interagências deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos adotando ações coerentes e consistentes (BRASIL, 2017, p. 11).

Para maximizar os resultados positivos é necessário obedecer às diretrizes que regem essa operação, sendo algumas delas: a criação de um comando militar; a combinação de esforços; a realização de troca de informações; a participação de atores não oficiais nas missões, isso é, a participação civil; a possibilidade de participação das Forças Armadas de forma conjunta com instâncias governamentais; a capacitação dos militares para a interação com as agências; a necessidade de entendimento sob a complexidade das ações por parte dos militares; a tomada de decisões por consenso, entre outras. Além disso, os seguintes princípios fundamentais norteadores precisam ser correspondidos: colaboração, capacidade, consenso, conhecimento, priorização, unidade

de esforços, flexibilidade, objetividade, integração, diálogo, entre outros (BRASIL, 2017).

A importância deste tipo de operação é evidenciada quando considerado o contexto de ameaças, crises e conflitos, que demandam uma coordenação entre os diferentes vetores, tanto o militar quanto o civil, dado as suas complexidades. Assim, práticas e capacidades de diferentes instâncias maximizaria o processo de prevenção contra as atividades ilícitas, por exemplo (BRASIL, 2013). Para tanto o Ministério da Defesa, por meio do EMCFA, estabelece o Centro de Coordenação Civil-Militar para dar aplicabilidade à integração e aproveitar o relacionamento entre estes dois setores (LUZ, 2012).

Dada a relevância desse tipo de operação na conjuntura atual, no começo da presente década, em 2011, foi instituído pela presidente Dilma Rousseff o Plano Estratégico de Fronteiras, a partir do qual ficou estabelecida a necessidade de ações interagenciais nas fronteiras brasileiras, salientando no seu artigo terceiro as características fundamentais que ajudam a conceituar e maximizar a eficiência desta, sendo algumas destas características: integração das ações, ações conjuntas entre os órgãos, e a troca de informações. No artigo quinto é evidenciada a necessidade de estabelecimento de gabinetes de gestão integrada bem como centros de operações conjuntas (LUZ, 2012).

Em todas as três modalidades de *jointness* é possível perceber que o elemento principal convergente para maiores chances de sucessos nessas operações é justamente a necessidade de unidade de esforços, onde a capacidade de coordenar as ações, portanto a interoperabilidade, entre os diferentes ramos das Forças Armadas, ou entre as Forças Armadas de diferentes países, ou entre as Forças Armadas e outras agências, demonstra

ser fundamental e, indiretamente ou não, enfatizada, dada a sua relevância.

2.2 Desafios atuais para a interoperabilidade no cenário brasileiro

Ao ser considerado este cenário de operações que demandam coordenação e a capacidade de unidade de esforços, é importante destacar, no entanto, que a interoperabilidade se depara com diversos desafios. São desde problemas relacionados de forma mais específicas aos diferentes tipos de operações, até problemas relacionados diretamente a interoperabilidade no cenário de brasileiro. No caso específico das operações conjuntas, os estudos ainda são escassos, não obstante já tenham se passado dez anos desde a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, que trouxe o termo ‘operações conjuntas’ em substituição ao termo ‘operações combinadas’¹² (PIFFER, 2014), além de já terem passado alguns anos desde a publicação da Doutrina de Operações Conjuntas de 2011. A literatura acadêmica sobre esse tipo de operação e relação entre as Forças Singulares das Forças Armadas, até então, não é farta¹³.

De acordo com Pessoa e Freitas (2015), a ausência de um debate mais

profundo se explica também através da dificuldade com a terminologia, podendo causar confusão no entendimento sobre o tema, decorrente de uma definição não tão precisa sobre o que são as operações conjuntas. Além disso, há uma série de outros problemas relacionados a essas operações que podem ser enxergados no contexto militar brasileiro, como, por exemplo, a rivalidade entre as forças, cuja competição é capaz de comprometer a integração pretendida, e outros de aspecto mais organizacionais e também intrínsecos a doutrina.

O manual de operações conjuntas do Brasil carece de uma maior institucionalização, em que os atores envolvidos realmente se engajem no sentido de atualizá-lo. Uma vez que se pressupõe que as forças estejam bem instruídas e orientadas para que a eficiência da missão conjunta seja alcançada (PESSOA, FREITAS, 2015). A crítica aqui levantada faz menção ao manual acabar trazendo apenas considerações sobre o tipo de operação, ao invés de apresentar como planejar e executar uma missão, que por sua vez é exatamente o que se espera de uma doutrina, a clareza sobre aspectos que levarão a realização da ação conjunta.

A falta de uma instituição que tenha a preocupação em reunir todas as técnicas e procedimentos que foram ou são testados no campo de batalha e que devem ser incorporados a doutrina, causa um problema diretamente relacionado ao atrito entre as esferas estratégica e tática (...). Desse modo, o documento passa a ser um produto construído apenas com as considerações do alto oficialato (PESSOA, FREITAS, 2015, p. 215).

No Brasil, as operações conjuntas demandam uma base *ad hoc* para ocorrer. Ou seja, possuem um caráter temporário e geralmente para solucionar um problema pontual. No entanto, estruturas e instituições permanentes que possibilitem o conhecimento sobre esse tipo de operação militar é de suma importância. Isto devido ao fato de que há a

¹² Evolução esta que se deu de forma bastante natural e sem deixar muito claro como se fazer as operações conjuntas, apenas ficou estabelecido que deveriam ser realizadas. Natural porque, quando comparada a dos Estados Unidos, apenas decidiu-se alterar a forma como se chamava, sem grande significação na alteração do termo, enquanto nos EUA ocorreu todo um processo em cima da percepção de que haveria a necessidade de mudança da sistematização, tanto do planejamento quanto do emprego conjunto, a partir disso o conceito foi adaptado à realidade (PIFFER, 2014).

¹³ Como sugestão de autores da literatura nacional sobre o tema, sugerimos as seguintes referências: Tamiris Santos Pessoa (2017); Safira Maria Figueredo (2017); Luiz Tirre Freire (2017) e Maria Eduarda Laryssa Silva Freire (2018).

necessidade de uma discussão constante sobre como planejá-las e realizá-las, aumentando a possibilidade de eficiência consequente de uma maior sincronia. Significa dizer que apesar de não serem contínuas, os esforços conjuntos, a integração e a coordenação devem sempre colocados em prática por meio da formação, vivência, e troca de experiências conjuntas (PESSOA, 2017).

Sobre as operações interagências os desafios mais comumente vistos estão relacionados à falta de preparação especializada tanto entre as agências militares quanto entre as agências civis incluídas em determinada missão. A falta de capacitação e treinamentos comuns impactam diretamente na realização dessas operações. Além disso, nem sempre há, de fato, a tentativa e o empenho por parte dessas agências de estabelecer uma coordenação interinstitucional que funcione (NETO et al., 2017). O que acontece na realidade é que cada instância desempenha funções de forma isolada, fugindo da lógica das operações interagências.

Ao serem avaliadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as ações entre agências implementadas com base no Plano Estratégico de Fronteiras evidenciam um grau de cooperação e integração entre as Forças Armadas, a Polícia Federal, e a Receita Federal, por exemplo, bem abaixo do que se esperava. Fatores orçamentários podem estar diretamente relacionados com essas dificuldades, uma vez que escassez ou pouco investimento (seja de recursos humanos, materiais ou financeiros) impactam diretamente no planejamento e na execução das operações de forma engajada (NETO et al., 2017).

Outro aspecto que surge como desafio neste cenário são as disputas entre as diferentes agências. No Brasil, de forma específica, há uma forte rivalidade entre a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a

Polícia Rodoviária Federal (NETO et al., 2017), o que está diretamente relacionado com a falta de compartilhamento de informações e transparência, elementos fundamentais que constroem a base para o sucesso das operações interagências.

A atividade interagências no Brasil é caracterizada por apresentar uma doutrina ainda incipiente, incompleta e de vivência prática militar, sendo um tema muito específico, profundamente influenciado no país pelas doutrinas estadunidenses e raramente tratado em debates acadêmicos (NETO et al., 2017, p. 243).

Uma crítica muito bem pontuada por Neto (et al., 2017) sobre o documento do Ministério da Defesa, o M30-M-01 – Doutrina de Operações Conjuntas, está relacionada a Sistemática de Planejamento e Emprego Conjunto das Forças Armadas, que traz no Princípio da Unidade de Comando a ideia de um comando único dotado de autoridade sobre o planejamento e emprego da forças. Contrapondo-se a ideia de integração e coordenação ao postular um alto escalão, faz com que haja um distanciamento do entendimento de que todas as agências estão no mesmo nível, postulando um militar como comandante da relação interagências, especialmente na faixa de fronteira.

Diretamente relacionado ao fator doutrina sumariamente militar está a consideração de que, por muitas vezes, há uma falta de clareza sobre a atribuição a ser delegada a cada agência em particular. Isto porque nem sempre as regras que devem ser seguidas pelos militares se ajustam aos procedimentos específicos de agências civis. Ou seja, o choque de culturas diferentes também surge como um desafio no cenário interagência (NETO et al., 2017).

As prospecções apresentadas pelo MD31-S-02 referem-se ao valor da padronização e da convergência entre as Forças para, assim, ser possível estabelecer um melhor compartilhamento. Ao mesmo

tempo em que surge como maior desafio à interoperabilidade, justamente a dificuldade de compatibilizar estes diferentes sistemas leva este conceito ao seu nível mais baixo. Sendo assim, algumas das ações que permitiriam elevar este nível, ao menos no que diz respeito aos sistemas, são: estabelecimento de compatibilidade, seja relacionada aos equipamentos que as Forças usam seja nos protocolos de comunicação; padronizar as mensagens entre estas; interpretação uniforme nas situações, entre outras (BRASIL, 2016a). Para isso, é salientada a necessidade de reorganizar os processos e responsabilidades de cada força.

3. Considerações finais

A interoperabilidade tem surgido cada vez mais como um conceito elementar nas operações militares, sejam elas conjuntas, combinadas ou interagências. Isto porque esta compreenderia a habilidade de forças distintas de operarem de forma integrada, enfatizando a comunicação, o apoio, os treinos e os exercícios conjuntos. Nesse caso, a coordenação permitiria e facilitaria o compartilhamento de doutrinas e procedimentos, por exemplo. O resultado direto disso seria então uma maior chance de efetividade das operações, além da otimização de tempo e de recursos, evitando o desperdício e as tarefas duplicadas.

Ao adentrar nos documentos e doutrinas de defesa do Brasil, a abordagem que se dá ao conceito de interoperabilidade está diretamente relacionada com o que a literatura e os documentos sobre este apresentam, indicando no sentido da unidade de esforço, onde há uma busca pela troca de informações, uma forma de reduzir custos e aumentar a eficácia, como assim apresenta o Glossário das Forças Armadas. Do mesmo jeito, as doutrinas para os diferentes tipos de operações também abordam a relevância de operações que priorizem essa configuração. No entanto, como anteriormente apresentado, existem desafios que dificultam e retardam esse processo, desafios inerentes às próprias Forças Armadas ou até mesmo mais de nível institucional do próprio Ministério da Defesa.

Assim como os países pioneiros a incorporarem a interoperabilidade em suas doutrinas, como os Estados Unidos e Reino Unido, o Brasil enxerga a importância de ter forças coordenadas que sejam capazes de compartilhar conhecimento e informações, entendendo também a necessidade de superar as dificuldades para tanto. A conclusão a que se chega é que, apesar de ainda acontecer em um baixo nível, a interoperabilidade tem relevância crescente para a defesa do Brasil. Ademais, um empenho para aumentar esse nível é sempre ressaltado, seja em documentos ou em entrevistas de oficiais das Forças Armadas, ou sendo tema de seminários organizados pelo Ministério da Defesa.

Referências

- ARAÚJO NETO, José Carlos de. Cooperação Interagências para a Segurança de Faixa de Fronteira. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém – PA, 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Conceito de Operações do Sistema Militar de Comando e Controle. 1ª edição. Brasília, 2016.
- _____. _____. Estado-Maior do Exército. EB20-MC-10.201. Operações em Ambiente Interagências. 1ª edição. Brasília, 2013.
- _____. _____. _____. EB20-MF10.102. Manual de Fundamentos. 1ª edição. Brasília, 2014.

- _____. _____. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2018.
- _____. _____. MD30-M-01. Doutrina de Operações Conjuntas. 1ª ed. Brasília, 2011.
- _____. _____. MD34-M-01. Manual de Logística para Operações Combinadas. 1ª ed. Brasília, 2001.
- _____. _____. MD35-G-01. Glossário das Forças Armadas. 5ª edição. Brasília, 2015.
- _____. _____. MD33-M12. Operações Interagências. 2ª edição. Brasília, 2017.
- _____. _____. PORTARIA No 316/MD. Brasília, 2012a.
- CAMPOS, Wilson da Rosa. As operações interagências na Copa do Mundo de 2014 no Recife. A Defesa Nacional, 1º quadrimestre de 2017.
- ESTADOS UNIDOS (EUA). Joint Vision 2000. America's Military – Preparing for Tomorrow. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a526044.pdf>>. Acesso em: 27 de junho de 2019.
- EXÉRCITO BRASILEIRO. Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em: 08 de abril de 2018.
- FARIA, P. A. A integração das Forças Armadas brasileiras: uma análise da elaboração curricular dos cursos de Comando e Estado-Maior. 2014. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais – Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2014.
- FIGUEREDO, Safira Maria. Operação Ágata: o poder de polícia das Forças Armadas. 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá - Mato Grosso do Sul, 2017.
- FREIRE, Luiz Tirre, et al. Ágata Operations: lessons learned from the logistics command. In: RICCO, Maria Filomena Fontes. Culture and Defense in Brazil: an inside look at Brazil's aerospace. Routledge, 2017.
- FREIRE, Maria Eduarda Laryssa Silva. A interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras: uma análise da Operação Ágata. 2018. Monografia (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/Paraíba, 2018.
- HÜBNER, Marco Roberto Weber. Fronteiras do Brasil: a busca pela integração e interoperabilidade das políticas governamentais, 2015. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso - Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.
- HUNA, Myron et al.. Interoperability: a continuing challenge in coalition air operations. RAND: United States, 2000.
- IPAS, Lucian; TUDORACHE, Paul. Cultural interoperability – prerequisite for the response to hybrid threats. International Conference Knowledge-based organization. Vol. XXIII. No 1. 2017.
- LUZ, Newton C. B. Operações Interagências: uma abordagem estratégica. Monografia (Graduação). Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro, 2012.
- MOON, Terry et al.. The what, why, when and how interoperability. Defense & Security Analysis. Vol. 24, No. 1, pp. 5-17, March 2008.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). Interoperability for joint operations. Backgrounder. July, 2006.
- PESSOA, Tamiris S. A formação de oficiais e as operações conjuntas: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa. Porto Alegre: UFRGS. Obtenção do título de doutora no programa de pós-graduação em estudos estratégicos internacionais, 2017.
- PESSOA, Tamiris S; FREITAS, Marco T. D. A adoção do modelo joint: reflexões sobre implicações no modelo brasileiro. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 203-220, jul./dez. 2015.
- PIFFER, Marcus. V. P. D. Operações Conjuntas: desafios à integração no nível operacional. 2014. Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, título de Mestre em Ciências Militares. Rio de Janeiro, 2014.
- SANTOS, Carlos H. A. Interoperabilidade: um desafio contínuo em operações conjuntas. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2009.
- SLOAN, Elinor C. Modern military strategy: an introduction. Routledge, 2012.