



# Reforma de Interagências: Uma Perspectiva do Congresso

Congressista Geoff Davis

**O**BRIGADO PELA OPORTUNIDADE de estar com vocês hoje. A reforma organizacional da segurança nacional é de importância vital para nossa Nação. Como um membro do Comitê das Forças Armadas da Câmara dos Representantes dos EUA e co-presidente do Grupo de Trabalho de Reforma de Interagências da mesma, avançar tal reforma é uma das minhas prioridades mais altas como membro do Congresso. Essa também é uma prioridade que é compartilhada pelos nossos distintos colegas de ambos os partidos políticos. Nesta tarde, gostaria de partilhar a minha perspectiva num componente essencial de uma importante iniciativa de reforma — a reforma da segurança nacional de interagências para assegurar operações mais efetivas. No começo de minha discussão, seria proveitoso definir operações de interagências nos termos mais simples possíveis. A definição que eu prefiro é que são “operações conduzidas por dois ou mais departamentos ou agências federais em apoio a uma missão de segurança nacional.”

Significativamente, esses departamentos e agências incluem aqueles que não estão normalmente associados com desdobramentos no exterior para operações de segurança nacional. Como exemplos estão incluídos o Departamento de Fazenda, Justiça, Agricultura, Saúde e Serviços Sociais, Transporte, Educação e Segurança Interna.

Em continuação, é necessário chegar a uma definição simples do problema. Em termos elementares, o nosso processo atual de interagências está paralisado e arruinado. Existem impedimentos regulamentares, legislativos, orçamentários, de recursos e culturais para a realização de operações de interagências eficazes. Estes problemas são independentes de personalidades, políticas e administrações presidenciais particulares. Com o fim de proteger os interesses dos EUA e seus cidadãos, é crítico reformar os ramos executivo e legislativo para permitir melhor coordenação e comunicação entre os departamentos e comissões parlamentares atualmente compartimentados. De fato, nossa comunidade de agências precisa passar por um processo organizacional de transformação similar à transformação da manufatura norte-americana dos anos 80 e 90, para que nossas agências sejam mais eficientes, otimizadas e eficazes.

A realização de operações de interagências eficazes deve ser baseada no princípio que a aplicação do poder não-militar, ou “macio”, deve ser

*Comentário feito pelo  
Congressista Geoff Davis  
durante um almoço com  
integrantes do Projeto de  
Reforma de Segurança  
Nacional e Oficiais do  
Componente de Reserva  
dos EUA em 8 de maio de  
2008.*

*O congressista Geoff Davis  
representa o 4º Distrito  
Eleitoral de Kentucky. Ele  
possui o título de Bacharel  
pela Academia Militar dos  
EUA em West Point. O  
congressista Davis serviu  
como Comandante de Vôo  
de Helicóptero de Assalto na  
82ª Divisão Aerotransportada  
e mais tarde serviu no  
Oriente Médio onde conduziu  
operações de Aviação para os  
EUA para a manutenção da  
paz entre Israel e Egito.*

*FOTO: Marinheiros dos EUA  
tomam parte de um grupo de  
trabalho de reabastecimento  
de emergência a bordo do  
navio USS Tortuga, a caminho  
da costa do Golfo do México,  
durante o trabalho de auxílio  
às vítimas do furacão Katrina,  
em 3 de setembro de 2005.  
Um helicóptero Sea Dragon  
da Marinha dos EUA aguarda  
instruções no segundo plano.  
Marinha dos EUA, Sargento Brian P.  
Seymour*

efetivamente integrada com o poder militar. Um processo incorporado bem sucedido permitirá que os EUA desdobrem mais efetivamente os seus instrumentos de poder não-militar no âmbito externo e protejam seus interesses com mais eficácia, reservando o uso de força militar letal como último

***A realização de operações de interações eficazes deve ser baseada no princípio que a aplicação de poder não-militar, ou “macio”, deve ser efetivamente incorporada ao poder militar.***

recurso. Na realidade, os líderes e formuladores de política precisam fazer duas coisas:

- uma estratégia nacional abrangente que enquadre o objetivo total da política;
- recursos que possam ser configurados — possivelmente de uma forma preventiva — para satisfazer nossos objetivos estratégicos.

O sistema de interações foi desenvolvido há 60 anos para uma era diferente e baseado numa estratégia nacional muito específica, quando nossa segurança nacional era primariamente uma função da capacidade militar utilizada por um departamento em missões externas. Naquela época, o foco principal da estratégia nacional de segurança dos EUA eram as operações de combate de alto nível e dissuasão nuclear. Esse sistema requeria somente limitada coordenação de atividades entre agências e departamentos civis e militares, estruturados verticalmente.

Hoje, a segurança nacional envolve um conjunto bem mais amplo de assuntos que só podem ser enfocados com uma ampla série de capacidades altamente sincronizadas e cuidadosamente calibradas. Desde o final da Guerra Fria, o ambiente de segurança nacional mudou em cinco formas significantes:

- primeiro, o ambiente de hoje é menos estruturado e mais interdependente, fazendo-o menos receptivo à administração por meio de uma força militar isolada;
- segundo, as ameaças partilhadas da Guerra Fria (incluindo a ameaça de guerra nuclear)

resultaram em alianças fixas as quais, com o final da Guerra Fria, não limitam mais o comportamento de um estado como acontecia no século passado;

- terceiro, os estados são menos suscetíveis à pressão diplomática independente e os EUA precisam de um conjunto de recursos para evitar o uso prematuro da importante força militar;
- quarto, atores não-oficiais e indivíduos exercem influência bem maior do que em qualquer outra época da história humana; e
- quinto, a globalização cria um potencial que nunca existiu antes para a transferência de doenças, tecnologia, idéias e organização.

Nesse sentido, nossos avanços em tecnologia e conectividade têm o potencial de causar uma regressão a uma era anterior ao Tratado de Vestfália, uma era na qual se codificou a aceitação da nação-estado com efetividade.

É imperativo que os EUA estejam aptos a interagir efetivamente com instituições abaixo do nível nacional. Por exemplo, no Iraque, os EUA precisam estar aptos a interagir efetivamente com líderes provinciais, locais e tribais para alcançar as metas de segurança. Precisamos nos preparar para fazê-lo num ambiente menos previsível, dinâmico, onde assuntos e áreas geográficas movem-se rapidamente da obscuridade para uma significância estratégica e onde fronteiras nacionais são altamente permeáveis. Precisamos ter a capacidade de individualizar soluções numa escala diversa e generalizada — muitas vezes na mesma região. Por exemplo, uma estrutura que pode funcionar em Mosul pode não ser adequada para Najaf, porém cada uma delas pode satisfazer a intenção do objetivo estratégico.

Freqüentemente, os EUA não poderão antecipar as capacidades exatas requeridas antes de uma crise, necessitando a destreza de originar rapidamente recursos de diversas fontes.

Os EUA não serão mais capazes de separar a segurança nacional da segurança interna.

Muitas agências não estão conscientes ou preparadas para agir em seus papéis de segurança nacional. Muitos departamentos e agências não acreditam que eles tenham um papel no sistema de segurança nacional, e as culturas dessas organizações produzem poucos incentivos para o quadro administrativo participar em missões de segurança nacional.

Essas agências freqüentemente carecem de capacidades “expedicionárias”. Mesmo que tenham o desejo de ajudar, elas podem ser impedidas de fazê-lo por uma combinação de fatores incluindo falta de pessoal, falta de outros recursos, falta de autorizações estatutárias e restrições regulamentares. Eles também carecem do espírito e estrutura necessários para manter uma cultura enraizada que permita um planejamento operacional contínuo e adaptativo, de longo prazo e contingencial.

Existem também discrepantes atitudes relativas a desdobramentos e gerenciamento de riscos. Por exemplo, a relutância de departamentos e agências em contribuir com pessoal para a Autoridade Provisória da Coalizão (APC), por causa dos fatores que citei, originou que a APC operasse na duração de sua gestão com aproximadamente dois terços do pessoal requerido.

Adicionalmente, operações de interagências não são governadas por conceitos e processos padronizados. Por exemplo, durante a invasão do Haiti em 1994, a falta de conceitos e processos padronizados de interagências teve como conseqüência que muitos departamentos e agências não ficaram cientes que outros departamentos e agências tinham chegado ao país.

Sem conceitos e processos padronizados, operações de interagências tendem a ser, por natureza, improvisadas. Por exemplo, Paul Bremer, líder da Autoridade Provisória da Coalizão no Iraque pós-guerra, achava que ele devia se relatar ao Presidente, por meio do Secretário de Defesa, e não queria ser incomodado com o processo de interagências. O quadro administrativo da APC recebeu ordem de não responder a pedidos de informação de outros departamentos e agências. Os empregados do Departamento de Estado designados na APC foram forçados a conduzir comunicações num canal alternativo, por meio de contas de Hotmail, e os subsecretários de maior hierarquia do assessor Rice da Segurança Nacional verificavam o site da APC todos os dias para ver novas ordens que Bremer tinha emitido. Tais arranjos improvisados são enormemente ineficientes e aptos a produzirem resultados desastrosos.

A coalizão multinacional no Iraque sofreu com a falta de unidade de comando. O resultado foi um relacionamento beligerante entre o funcionário civil mais antigo no Iraque (Paul Bremer) e o comandante militar mais antigo dos EUA no Iraque (General Sanchez). O fato que as forças militares dos EUA no Iraque aprenderam sobre a dispersão unilateral do exército do Iraque — a pedra angular de todo o planejamento de segurança dos EUA — por meio de uma reportagem de notícias a cabo, é indicativo da desconexão entre a Autoridade Provisória da Coalizão e o comando militar dos EUA.

Também precisamos assegurar que agências civis tenham os recursos necessários para uma integração efetiva com o Departamento de Defesa. Por exemplo, o Serviço Exterior do Departamento de Estado é muito pequeno e não é projetado para assegurar efetivamente os requerimentos de desdobramentos de interagências, nem está preparado para apoiar trabalhos no campo. Agências como o Departamento de Agricultura, Justiça e Fazenda não têm verbas estabelecidas nem quadro de funcionários com o propósito de atuar em operações de segurança nacional de interagências. Pense o que poderia ter sido feito para parar o crescimento de milícias criminosas se o Departamento de Fazenda tivesse auxiliado na rápida implementação de simples sistemas eletrônicos bancários, necessários para obter o dinheiro para o pagamento ao povo do Iraque durante o período de estabilização pós-conflito.

Um Ato de Segurança Nacional é necessário para atualizar a organização e processos criados pelo Ato de Segurança Nacional de 1947. Tal legislação abrangente tem o potencial de, em termos mais simples, acelerar a percepção e

***Freqüentemente, os EUA não poderão antecipar as capacidades exatas requeridas antes de uma crise...***

a reação ao espectro de ameaças que os EUA enfrentam. Precisamos codificar uma postura que nivele, simplifique e integre as agências do ramo executivo e as comissões do Congresso.

Enquanto seria prematuro detalhar as peculiaridades do Ato de Segurança Nacional, existem algumas considerações básicas que deveriam fundamentar a legislação que

***...devemos nos esforçar em construir uma especialização regional entre departamentos e agências para assegurar um grupo de funcionários com conhecimento e habilidades necessárias...***

pretende emendar o sistema de interagências da segurança nacional, para fazê-lo mais receptivo ao ambiente estratégico do século XXI. Com a finalidade de economizar tempo, mencionarei brevemente três áreas que devem ser consideradas cuidadosamente com respeito a qualquer futura legislação.

Primeiro, devemos assegurar um sistema que dê a direção certa com relação ao devido planejamento a todos os departamentos e agências que têm papéis de segurança nacional, incluindo objetivos específicos, papéis e responsabilidades para cumprir os pedidos da missão. Se feito corretamente, esse guia de planejamento deveria capacitar departamentos e agências subordinados a produzirem seus próprios planos de implementação de segurança nacional. Adicionalmente, planos operacionais e processos de planejamento precisam ser constantemente atualizados por meio de simulação de cenários que testam idéias e processos para expor problemas e restrições com antecedência, para que o resultado desejado possa ser obtido.

Segundo, deveríamos requerer que o pessoal que for selecionado para posições de serviço de alto executivo, em departamentos e agências com papéis de segurança nacional, possua o desenvolvimento profissional, por meio de treinamento institucional ou cargos operacionais em outras agências, para participar efetivamente do sistema de interagências de segurança nacional. Existe um precedente para tal desenvolvimento profissional dentro do

Departamento de Defesa. Os funcionários mais talentosos são inculcados com conhecimento, destreza e habilidades requeridas para uma participação efetiva nas operações de serviços conjuntos. A atitude do Departamento de Defesa em relação às operações de serviço conjuntas foi reformada como resultado da legislação de Goldwater-Nichols [O Ato Goldwater-Nichols de Reorganização do Departamento de Defesa de 1986, patrocinado pelo Senador Barry Goldwater e o republicano Bill Nichols, causou uma essencial reorganização da defesa, a mais significativa desde o Ato de Segurança Nacional de 1947].

A postura da reforma foi exemplificada por uma cena da operação de recuperação pós-furacão Katrina. Alguns de vocês talvez se lembrem de um helicóptero do batalhão de assalto do Exército pousando no convés de um porta-aviões no porto de Nova Orleans. Isso não teria acontecido 20 anos atrás. Esse era o produto da reforma, incluindo as importantes mudanças nas políticas do pessoal do Departamento de Defesa no apoio de operações conjuntas.

Terceiro, devemos nos esforçar em construir uma especialização regional entre departamentos e agências para assegurar um grupo de funcionários com conhecimento e habilidades necessárias, para executar missões de agência e departamentos em todas as regiões do mundo que são significativas para a segurança nacional. Por exemplo, deveríamos considerar um melhor alinhamento entre o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado. Um exemplo desse assunto é que o Comandante do Comando Central dos EUA precisa se interligar com quatro agências do Departamento de Estado, ocasionando uma coordenação redundante e inconveniente.

Como eu e meus colegas aceitamos o desafio de formular a reforma da legislação, recebo bem a oportunidade de me interligar com o Departamento de Defesa, Estado e funcionários do Departamento de Segurança Interna (*DHS*) para obter a sua percepção do caminho para reformas futuras.

Da mesma forma que estou preparado para responder suas perguntas, nesta tarde estou, em primeiro lugar, interessado em saber as suas percepções neste assunto vital e complexo. **MR**