

Um Ambiente com Limitação de Recursos: Um Guia para Pensar sobre Mudanças na Estrutura da Força

Major Jeremy Gray, Exército dos EUA, e
Rickey Smith

Devo dizer-lhes que, quando se trata de prever a natureza e o local dos nossos próximos engajamentos militares, desde o Vietnã, nosso desempenho tem sido perfeito. Não acertamos nem uma vez sequer, desde Mayaguez, passando por Granada, Panamá, Somália, Balcãs, Haiti, Kuwait, Iraque e outros — um ano antes de qualquer uma dessas missões não tínhamos a menor ideia de que estaríamos tão engajados.

—Secretário de Defesa Robert Gates, 25 Fev 11

No passado, tal como ocorreu após a Guerra do Vietnã, nosso governo aplicou cortes que atingiram todo o orçamento da Defesa, resultando em uma Força insuficiente e inadequadamente provida de recursos quando confrontada com as suas missões e responsabilidades. Historicamente, esse processo tem levado a resultados que enfraquecem nossa segurança nacional, em vez de fortalecê-la — e que, no final, acabaram custando mais à nossa nação, quando ela precisou rearmar-se rapidamente para enfrentar novas ameaças. Estou determinado a não repetir os erros do passado.

—Secretário de Defesa Leon Panetta, 03 Ago 11

A PARTIR DO FINAL de 2011 e do início de 2012 muitas mudanças estarão ocorrendo no Exército, por conta de

dois itens inter-relacionados: os resultados da Revisão da Estratégia de Defesa — dirigida pelo Presidente Obama¹ — e o início da entrada em vigor dos significativos cortes orçamentários no Departamento de Defesa². O Secretário Panetta declarou que, no passado, “nosso governo aplicou cortes que atingiram todo o orçamento da Defesa, resultando em uma Força insuficiente e inadequadamente provida de recursos quando confrontada com as suas missões... Estou determinado a não repetir os erros do passado”³. A declaração do secretário pode servir tanto como uma chamada à ação, como pode ser vista como um prenúncio da ruína. As reduções orçamentárias provavelmente atingirão mais o Exército do que as outras Forças Singulares, em função da já anunciada redução do orçamento-base da Força e da verba destinada às Operações de Contingência no Exterior.

O mais óbvio alvo de cortes dentro do orçamento do Exército está na estrutura da Força. Os custos dessa estrutura geram grandes obrigações orçamentárias e, portanto, proporcionam uma forma rápida de reduzir gastos de longo prazo. Contudo, a já anunciada redução no efetivo total também proporciona uma oportunidade de transformar o Exército de modo que ele possa cumprir as exigências de sua missão a custos menores. Ou seja, o Exército precisará tomar

O Major Jeremy Gray é estrategista no Destacamento Avançado do Centro de Integração de Capacidades do Exército em Arlington, Virgínia. Ele serviu em várias funções ligadas ao planejamento e à formulação de políticas no Estado-Maior Conjunto, no Departamento do Exército e em apoio às Operações Enduring Freedom e Unified Response. Ele é mestre em Administração de Projetos pela Georgetown University e mestre em Inteligência Estratégica pela National Defense Intelligence College.

Rickey Smith é o Diretor do Destacamento Avançado do Centro de Integração de Capacidades do Exército em Arlington, Virgínia. Ele foi o Chefe do Estado-Maior da Força-Tarefa Responsável pelos Estudos para a Modularidade do Exército, trabalho que levou à mais completa reorganização das Forças combatentes do Exército desde a Segunda Guerra Mundial. O Sr. Smith é bacharel em Administração de Empresas pela Middle Tennessee State University, mestre em Administração de Empresas pela Tennessee Technological University e Mestre em Estratégia de Segurança Nacional pela National Defense University.

Exército dos EUA



Uma guarnição de lança-rojões, na Batalha de Osan.

decisões sobre a estrutura da Força que sejam fundamentadas por avaliações de custo-benefício. Essas avaliações dos requisitos futuros irão exigir que sejam assumidas hipóteses, as quais podem levar ao aumento do risco. Por essa razão, uma contínua análise dessas hipóteses e dos riscos deve apoiar as decisões tomadas a caminho de uma Força de melhor valor. Se isso não for feito, haverá aumento da probabilidade de que se organize uma Força insuficiente — e, o pior de tudo, inadequada — para o ambiente de segurança enfrentado. Uma abordagem disciplinada, objetiva e baseada em fatos — um quadro lógico — deve influenciar continuamente as decisões que afetam as opções sobre a organização e o tamanho da Força Terrestre.

Há vários aspectos que devemos considerar quando pensamos sobre estrutura da Força. Primeiro, as projeções sobre quais conjuntos de missões que a Força precisará cumprir. Segundo, as premissas sobre os recursos que estarão disponíveis ao longo dos anos para desenvolver uma Força capaz de cumprir o conjunto de missões que se visualiza. Terceiro, as características relacionadas à organização de meios e à combinação de capacidades, no projeto de Força. Esses aspectos não são variáveis binárias, mas escalas móveis que, juntas, proporcionam um quadro descritivo

da melhor estrutura possível para que a Força possa cumprir as missões visualizadas dentro das limitações impostas pelos recursos disponíveis. Na busca por essa estrutura, os necessários ajustes terminam por criar “brechas” entre as missões do Exército e os recursos que estão disponíveis. Os responsáveis pelo planejamento da Força identificam, então, os riscos impostos por essas “brechas” e consideram formas de mitigá-los. Portanto, a identificação de riscos e as estratégias de mitigação a eles associadas compõem o quarto aspecto a considerar quanto tratamos de estrutura da Força. Finalmente, há crenças comuns que podem confundir o desenvolvimento

e a avaliação crítica das soluções propostas para a estrutura da Força, e se faz importante abordar esses fatores.

O Propósito da Estrutura da Força

O que a Força deve ser capaz de fazer? Essa é a principal pergunta para quem trabalha no desenvolvimento da Força, e cuja formulação enseja uma resposta bem simples para a política de Defesa. O discernimento das expectativas atuais, no entanto, não é tão óbvio. As exigências impostas pela programação orçamentária do Congresso provavelmente irão obrigar o Exército a planejar a Força do futuro sem que haja uma expectativa publicamente declarada e politicamente aceita sobre a capacidade que o Exército deve ter. Com as questões sobre a reeleição tomando vulto neste ano fiscal de 2012, a incerteza tende a aumentar.

Na ausência de clareza de propósito, os recursos disponíveis irão exercer peso desproporcional sobre as decisões tomadas, aumentando, assim, a distância entre os fins e os meios na estratégia de segurança nacional. Embora ainda estejam indefinidos, os parâmetros orçamentários definitivos irão provavelmente surgir antes das definições do Departamento de Defesa (DOD, na sigla em inglês) sobre aquilo que se espera do

Exército. Em face dessa situação, as discussões sobre a estrutura da Força irão se concentrar na parte da equação que está relacionada aos meios, guiada por uma interpretação dos fins presumidos pelo DOD, entendidos como válidos. O ex-Secretário da Marinha, Sean O’Keefe, reitera esse ponto: “[s]e não há um enquadramento estratégico... [o] processo assume o controle... [s]erão os programadores e os contadores de centavos que irão conduzir o trem para chegar a um número”⁴. Seria, basicamente, uma transição de uma estratégia “influenciada pelos recursos” para uma estratégia “determinada pelos recursos”.

Efeito dos Recursos Disponíveis

Tendo menos espaço para lidar com uma variedade maior de futuros, uma estratégia determinada pelos recursos requer maior dependência de precisão nas previsões sobre o futuro. Contudo, como disse o ex-Secretário de Defesa em sua palestra na Academia Militar dos EUA, “quando se trata de prever a natureza e o local de nossos próximos engajamentos militares, desde o Vietnã, nosso desempenho tem sido perfeito. Não acertamos nem uma vez sequer”⁵. Portanto, a adaptabilidade — a capacidade de lidar com as diferenças que se apresentem com relação ao futuro que nós previmos — torna-se uma estratégia para diminuir os riscos quando tratamos da estrutura de Força futura. De modo ideal, um orçamento mais controlado deveria induzir a decisões no sentido de uma Força flexível. No entanto, talvez contrariando a intuição natural, é possível que a Força se torne mais especializada para cumprir um limitado conjunto de missões específicas com maior eficiência.

Uma Força adaptável exige uma medida de liquidez. Em uma Força extremamente “enxuta”, as unidades irão refletir uma abordagem voltada para maior especialização — por definição ou *de facto* —, o que limita a possibilidade de haver uma estratégia de mitigação de riscos ante futuros alternativos, além de aumentar os efeitos potencialmente adversos, caso estejam organizadas de modo inadequado. Ou seja, orçamentos mais controlados devem induzir uma aposta em uma estrutura de Força futura “que inclua de tudo um pouco”, a não ser que haja mecanismos de mitigação de riscos embutidos na sua estrutura. O compromisso com um equilíbrio

aceitável entre a adaptabilidade e a especificidade deve ser a base das decisões de estrutura da Força.

Aspectos da Estrutura da Força

A ação de determinar a estrutura da Força é análoga à de tentar construir um avião em pleno voo. Há aspectos físicos a serem levados em consideração para garantir o voo efetivo: sustentação, empuxo, gravidade e arrasto. A gravidade é o fator limitador constante, enquanto se manipulam os outros três, para superá-la. A partir da manipulação desses aspectos, surgirá o projeto do avião que irá atender às necessidades do construtor.

Na estruturação da Força, o desafio está na necessidade contínua de decisões para satisfazer as exigências mutáveis e os recursos variáveis, enquanto a Força evolui ao longo do tempo. A evolução da Força é uma reação à contínua reavaliação das premissas sobre o futuro e da reação a elas. As missões já conhecidas, as novas missões que surgem e a disponibilidade variável de recursos irão afetar a mudança. Reagindo a isso, a manipulação ao longo do tempo afeta a evolução da estrutura da Força em quatro aspectos:

- Alinhamento geográfico.
- Densidade.
- Organização.
- Modelo de prontidão da Força.

Cada aspecto representa uma escala móvel. O *alinhamento geográfico* diz respeito ao equilíbrio entre os alinhamentos mundial e regional. A *densidade* se refere ao equilíbrio entre os efetivos orgânicos e da reserva. A *organização* se refere ao equilíbrio entre tropas especializadas e de emprego geral. O *modelo de prontidão da Força* é um equilíbrio entre a prontidão por ciclos e a prontidão por diferentes níveis de aprestamento. Esses aspectos nos proporcionam excelentes pontos de ajuste quando trabalhamos com a estrutura de Força no Exército.

Alinhamento Geográfico: Equilíbrios Mundial e Regional

O equilíbrio entre tropas disponíveis para atuar em qualquer parte do globo e tropas concentradas em teatros regionais ou a eles alocadas reflete a adaptabilidade da Força para a diminuição de riscos e sua especificidade para atender às contingências esperadas.

O primeiro tipo de tropa proporciona flexibilidade para reagir a crises em todo o globo, à custa da perícia regional. Forças globais preparam-se para executar missões em qualquer ambiente e estão prontas para serem incorporadas nos diversos planos de contingência regionais. Como tal, elas carecem de perícia para missões em um ambiente cultural ou geográfico específico de dada região. No entanto, proporcionam redução do risco contra a incerteza sobre os futuros locais onde ocorrerão as missões.

O alinhamento regional permite que as unidades concentrem-se nos desafios culturais e geográficos dentro de uma área. Essas Forças treinam e estão concentradas nos planos de contingência dentro de sua região específica. Tropas alinhadas regionalmente têm maior probabilidade de desenvolver relacionamento com as nações parceiras, devido aos repetidos engajamentos em apoio ao plano de campanha do teatro de operações preparado pelo respectivo Comandante Combatente. Ao mesmo tempo em que possuem esse nível de perícia para dada região, as tropas com alinhamento regional deixam de ter a prontidão necessária para cumprir missões fora dela. Uma mistura de Forças globais e regionais pode mitigar algumas das deficiências identificadas em cada um dos dois tipos.

Densidade: Equilíbrio entre Meios Orgânicos e Meios Mantidos Centralizados

O equilíbrio entre a quantidade de tropas orgânicas e a manutenção de unidades centralizadas, para agirem como reforço, reflete o escalão mais adequado ao que se concede autonomia operacional — ou seja, o menor escalão capaz de executar operações independentes. Por exemplo, em 2003 o Exército tomou a decisão de proporcionar autonomia operacional às brigadas de combate (BCT, na sigla em inglês), em vez de restringi-la ao escalão Divisão. Essa decisão fez com que alguns elementos de apoio antes orgânicos das Divisões passassem às BCT, enquanto os demais foram reunidos em um *pool* de unidades para que fossem empregados mais eficientemente por todo o Exército, a partir da organização por tarefas. O ponto de equilíbrio entre meios orgânicos e aqueles em condições de reforçar foi deslocado da Divisão à Brigada.

O conjunto de missões que se espera cumprir determinará o equilíbrio ideal. Uma analogia semelhante àquela que se atribui ao General Peter Schoomaker, então Chefe de Estado-Maior do Exército, ilustra este ponto. Imagine as Divisões orgânicas como notas de US\$ 100, BCTs modulares com notas de US\$ 20 e as tropas que podem ser colocadas em reforço como valores de um centavo a US\$ 10. Com um equilíbrio apropriado entre meios orgânicos e em reforço, o Exército pode prover recursos à conta do Comando Combatente com o troco praticamente exato. Na estrutura antiga, com a Divisão como base, todas as quantidades devidas eram pagas em notas de US\$ 100 e o troco tornava-se difícil de utilizar. Com a BCT modular, ainda existem problemas com troco, mas há menos margem para desperdícios. A tabela proporciona uma perspectiva histórica da mudança de densidade do Exército ao longo do tempo, com vistas a cumprir o conjunto de missões que se visualizava.

Organização: Equilíbrio entre Tropas Especializadas e de Emprego Geral

Em geral, quanto mais específica for a definição da organização a adotar por uma Força, menor será a flexibilidade de suas formações. Forças especializadas são planejadas para cumprirem conjuntos de missões específicos. Elas cumprem essas tarefas efetiva e eficientemente. Em missões que não pertençam a esses conjuntos, sua eficiência e efetividade diminuem significativamente, situação que se agrava na mesma proporção com que a nova finalidade se afasta do propósito para o qual a tropa foi idealizada. Como exemplos, um batalhão de assuntos civis e uma equipe de purificação de água teriam muita dificuldade em cumprir missões fora daquilo para o qual sua estrutura foi planejada. Algumas unidades são mais especializadas do que outras. Quanto mais especializada ou exclusiva for a organização de uma Unidade, menos flexível será seu conjunto de missões.

As unidades de emprego geral são planejadas para proporcionar uma solução aceitável para circunstâncias não previstas. Espera-se que essas tropas sejam capazes de se adaptarem com mais facilidade durante o desenvolvimento da missão em campanha ou por meio de treinamento, caso

Cronologia	Estrutura da Força	Histórico	Considerações
1776 a 1917	Baseada no escalão Regimento	De 1776 a 1917; os regimentos eram as maiores unidades permanentes no Exército regular dos EUA	Com exceção dos grandes conflitos, como a Guerra Civil, o propósito principal era garantir a expansão dos Estados Unidos, seus territórios e protetorados, rumo ao Oeste .
Guerra Civil		Os Estados organizavam regimentos de milícia/ voluntários, e o governo federal fornecia a estrutura de comando que os centralizava.	Departamentos Geográficos representavam a estrutura de comando acima dos regimentos, em “tempos em paz”. Operações dispersas, de pequena escala, eram a norma.
Guerra Hispano-Americana		Grandes campanhas militares eram consideradas a exceção e não a regra.	Divisões, Corpos de Exército e Exércitos caracterizavam a estrutura de comando em “tempos de guerra” no nível operacional — guerras de grande escala eram consideradas exceção.
Pós-Primeira Guerra Mundial	Baseada no escalão Divisão	Sendo uma potência mundial, os EUA se organizaram para futuras guerras, como sua atribuição normativa primordial.	Propósito Principal: Evitar outra guerra mundial e, caso isso não fosse possível, estar preparado para uma guerra de escala global. Presumiu-se que, estando preparadas para guerras de grande escala, as Forças poderiam enfrentar contingências menores com facilidade. Manter a “excelência” na Europa e na Coreia exigia muito investimento em pessoal e grande porção do efetivo empenhado em rotações, treinamento e outras situações que retiravam militares da disponibilidade de emprego.
1917-2004		O Exército foi organizado com base no escalão Divisão de 1917 a 2004.	Muitas unidades do Teatro de Operações e do Componente da Reserva estavam nos níveis de prontidão mais baixos (em pessoal e em equipamento) e não se tornavam prontas para emprego sem que houvesse muito tempo e recursos investidos.
Segunda Guerra Mundial		Mais de 55 Equipes de Combate Regimental foram empregadas na Segunda Guerra Mundial.	Divisões permanentes tinham dificuldade em controlar e/ou apoiar unidades de manobra adicionais sem que fossem reforçadas em seu efetivo, particularmente quando essas não eram de capacidades similares (por exemplo, uma Divisão de Infantaria Leve que recebesse uma Brigada Blindada).
Coreia		4 Equipes de Combate Regimental foram empregadas durante a Guerra da Coreia.	Divisões permanentes eram organizadas permanentemente para satisfazer as demandas em operações de combate de grande escala (dotação orgânica de artilharia de apoio direto, defesa química, etc.).
Vietnã		7 brigadas independentes foram empregadas no Vietnã, com certa flexibilidade. Em 1968, três delas foram combinadas para constituir a Divisão <i>Americal</i> .	Divisões permanentes ainda eram dependentes de meios não orgânicos encontrados no escalão Corpo de Exército ou superiores (evacuação aeromédica, <i>CH-47s</i> , Mísseis <i>Patriot</i> , remoção de engenhos falhados, etc.).
Granada		Operações em Granada e no Panamá — e até mesmo a <i>Desert Storm</i> — expuseram as limitações das Divisões permanentes e as vantagens das Brigadas.	Comandos de Apoio de Divisão (DISCOM) otimizados apenas para apoiar Grupos de Apoio de Corpo de Exército (CSG) de Divisão. Comandos de Apoio de Corpo de Exército (COSCOM) otimizados para apoio de corpos de exército, Grupos de Apoio por Área (ASG). Comandos de Apoio de Teatro (TSCs) otimizados apenas para apoio do Teatro.
Panamá			
<i>Desert Storm</i>		Já no final da Guerra Fria, entre 1990 e 2003, a maioria dos exércitos do Ocidente — e até a Rússia — havia convertido suas estruturas baseadas nas Divisões permanentes para estruturas baseadas na Brigada.	Estruturas de apoio para Escalões Superiores à Divisão (EAD) começaram a se tornar modulares nos anos 90.
Final da Guerra Fria		Tendo de enfrentar as profundas reduções no efetivo total, o Gen Sullivan escolheu manter 10 Divisões do Exército Regular à custa de todas as brigadas independentes, organizando 7 Divisões com apenas duas brigadas na mesma sede e uma “brigada fisicamente separada”, sem sua parcela de tropas divisionárias.	Havia 17 diferentes tipos de brigada de manobra por todo o Exército (Regimento de Cavalaria Blindado - Leve, Brigada de Apoio de Engenharia, etc.), sem contar o Regimento de <i>Rangers</i> .
1991-1995			A maioria das necessidades de tropas recebidas pelo Exército, especialmente no pós-Vietnã, era relacionada ao escalão brigada, mas era proporcionada por Divisões, incluindo os rodízios de unidades na Bósnia e no Kosovo.
2004 até hoje	Baseada na Brigada Modular	Foram implantadas as recomendações relativas à Modularidade de Força-Tarefa, a partir de 2004, para aumentar a flexibilidade, a agilidade e para proporcionar uma estrutura intercambiável ao Exército Operacional. As iniciativas “Crescer o Exército” e “Geração de Forças do Exército” (ARFORGEN) surgiram no mesmo período.	Objetivo principal: possibilitar um fluxo constante de Forças prontas para emprego em operações de longa duração, dentro de uma política de revezamento entre unidades. A prontidão por ciclos e a modularidade eliminaram o escalonamento por níveis de aprestamento — “aqueles que têm” e “aqueles que não têm” passaram a ser “aqueles que têm” e “aqueles que terão”. A prontidão por ciclos e o rodízio de unidades reduzem o efetivo de não prontos para emprego. A estrutura de apoio modular é válida para qualquer escalão, fornecendo apoio sob medida. As grandes unidades equivalentes à brigada são adaptadas às situações operacionais específicas para atender aos objetivos estratégicos, com menor comprometimento de pessoal. A “fatia” de brigada no teatro de operações (aproximadamente 10.000) é menor do que a “fatia” de Divisão anterior (aproximadamente 45.000, com três brigadas de manobra). A composição de uma Força de combate pode ser feita de acordo com as tarefas (ou seja, brigadas pesadas, leves ou <i>Stryker</i>), e esta pode ser colocada sob qualquer quartel-general de Divisão ou Corpo de Exército. Todas as unidades do Exército (dos Componentes da Ativa e da Reserva) contam com alta prioridade durante algum tempo, em um ciclo de revezamento.

A variação do Exército em densidade ao longo do tempo, com vistas a atender às missões que se visualizava.

lhes seja dado tempo suficiente. Elas proporcionam uma Força adaptável que pode minimizar o risco contra a incerteza. Além disso, com o devido treinamento e apoio, a tropa de emprego geral pode prover uma capacidade ampliada que não existe nas unidades especializadas. Uma unidade menos especializada e mais voltada ao emprego geral, como um batalhão de artilharia de campanha, pode se adaptar rapidamente a novos conjuntos de missão, como no caso da segurança de comboio realizada no Iraque. A efetividade de uma Força de emprego geral no cumprimento de novas missões reflete tanto o tempo que lhe foi concedido para se adestrar como o tempo que vem executando a nova missão.

O Modelo de Prontidão da Força: Equilíbrio entre Prontidão por Ciclos e Prontidão por Níveis de Prestamento

Os modelos de prontidão da Força são metodologias para administrar riscos por meio da definição de como os recursos serão disponibilizados. É preciso considerar o equilíbrio entre os dois modelos na estrutura da Força para que se obtenha o melhor valor dentro de um risco aceitável. A prontidão por níveis de prestamento se refere à atribuição de uma hierarquia de prioridades — certas unidades têm os recursos para manter o nível de prontidão mais alto enquanto outras recebem recursos conforme determinado para o nível de prontidão a que pertencem. As unidades de maior prioridade são empregadas com mais frequência e têm menos tempo para se preparar. Se a contingência exigir mais do que as unidades de pronto emprego, será agilizado o fornecimento de recursos às unidades das prioridades seguintes, de modo a que seja criado um fluxo estável de tropas para reforçar as unidades já empregadas e atender às necessidades do Comando Combatente.

No passado, o Componente da Reserva do Exército agia principalmente como uma reserva estratégica, sendo mantido nos níveis de prontidão mais baixos. A abordagem por níveis de prestamento é o método de prontidão mais eficiente nas situações em que as exigências raramente excedem a capacidade da tropa de pronto emprego. Nessa situação, no entanto, é essencial que haja significativa capacidade

para uma mobilização não planejada, de modo a aumentar o aprestamento das unidades nos níveis mais baixos (quando a procura excede a oferta de tropas de pronto emprego). Para que a rápida mobilização seja possível, é necessário que haja investimentos em tempos de paz em um sistema para o rápido recrutamento de pessoal, em instalações para o adestramento e nas capacidades de aumento da produção industrial.

A análise de custo-benefício de um sistema de prontidão que assume que haverá uma significativa mobilização em caso de necessidade precisa incluir os custos de manutenção da infraestrutura correspondente, capaz de satisfazer os prazos envolvidos. No mínimo, a análise deve reconhecer o risco, em termos de probabilidade de ocorrência e possíveis consequências, de não serem feitos ou mantidos os investimentos no sistema de mobilização.

A prontidão por ciclos se refere a manter o nível mais alto de prontidão em toda a Força, com as unidades separadas em grupos de prontidão por prazos preestabelecidos. A unidade que estiver designada para emprego ou para responder a uma contingência tem a prioridade de recursos. Uma vez terminado o desdobramento ou o prazo prescrito para essa unidade, ela retorna ao menor nível de prontidão de fornecimento de recursos. Ao longo do tempo, a prontidão e a quantidade de recursos da unidade aumentarão progressivamente antes mesmo do próximo período de prioridade ou antes do próximo desdobramento. O Componente da Reserva do Exército também pode funcionar com um ciclo de prontidão desse tipo, mais prolongado, mas complementar ao da Força do Componente da Ativa. Quanto mais alta for a exigência de meios da Força, mais rapidamente as unidades se revezarão pelo ciclo.

A abordagem por ciclos é a mais efetiva quando se pretende estabilidade no fornecimento de tropas para atender às contingências de duração indefinida, quando se faz necessário o revezamento de unidades (em vez do rodízio de indivíduos). Contudo, esse método se transforma em um inadequado emprego de recursos caso as tropas que estejam no período de prontidão máxima não sejam empregadas. Analisando a partir da perspectiva de custo-benefício, é preciso que o benefício considere o compromisso com a missão atual, bem como a missão de “prevenir e deter”.

As Considerações da Força Total

Quando se discute a estrutura da Força, é normal que o foco seja mantido sobre a Força operacional do Componente da Ativa. Nos ambientes fiscal e operacional que se antevê, é preciso que todo o Exército seja considerado. Considerar “o todo da Força” inclui não apenas os Componentes da Ativa e da Reserva do Exército, mas também um pensamento holístico que inclua as Forças operacional e geradora como sendo uma só por toda a gama de missões. Um Exército menor, com recursos limitados, precisará se valer de todos os meios para satisfazer às exigências das missões que receber. Todos os esforços irão exigir cada vez mais sincronização com soluções desatreladas da percepção tradicional sobre os papéis desempenhados. Ao repensarem a Força total, os decisores precisarão considerar as seguintes realidades:

- Forças determinadas por requisitos legais e por acordos, incluindo os efetivos alocados aos teatros de operações.
- O apoio do Exército a outras Forças Singulares e outras exigências de caráter conjunto, interagências, intergovernamental ou multinacional (resumido, em inglês, pela sigla *JIIM*), como, por exemplo, prover proteção e apoio logístico, ou preparar o teatro de operações para futuras operações *JIIM*.
- Uma Força organizada com um misto de meios dos Componentes da Ativa e da Reserva.
- Os aspectos políticos envolvidos em qualquer mudança que se faça na estrutura das Forças do Componente da Reserva.
- Requisitos de liquidez da Força como, por exemplo, efetivos alocados aos quartéis-generais conjuntos e multinacionais *ad hoc* de longo prazo; contabilização do efetivo não pronto (o pessoal em treinamento militar inicial ou movimentado para novas guarnições, os baixados nos hospitais e os alunos dos diversos cursos) e dos militares que não podem ser empregados em operações; e a razão entre o tempo de desdobramento em campanha e o tempo de permanência em sede.

Risco

As decisões sobre a estrutura da Força devem abordar o “delta” que existirá entre esta e as missões que se pode esperar, deixando claros os riscos a assumir. Identificar, avaliar e mitigar

riscos são tarefas fundamentais na estruturação da Força. Em resumo: uma explicação sobre os riscos assumidos deve instruir os formuladores de políticas quanto às limitações que a revisão na estrutura da Força ocasionará nas capacidades e habilidades. Um detalhamento desse risco irá moldar o apoio nas discussões políticas e ajudar a determinar o ponto em que ele se torna inaceitável — o limite ou a “linha limítrofe” da Força Singular para uma missão específica. A taxonomia utilizada para a elaboração da análise de risco para o Chefe do Estado-Maior Conjunto proporciona uma abordagem simples para caracterizar o risco segundo fatores nos campos operacional, institucional, de desafios futuros e de administração da Força. Ela aprimora a caracterização dos riscos especificando suas probabilidades e possíveis efeitos. Destacar o risco associado às opções para estruturar a Força do Exército no quadro do Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior oferece um método mais familiar aos formuladores de políticas de Defesa, além de ajudar a definir as expectativas e a estabelecer a base para a contribuição da Força Terrestre à avaliação do Chefe da Junta, tão logo a estrutura tenha sido escolhida.

Crenças Comuns

Agora precisamos abordar três crenças comuns:

- A estrutura da Força influencia a eficiência no treinamento e o quanto há de aconselhamento na relação entre os comandantes superiores e os comandantes subordinados.
- Um aumento no efetivo das Forças de Operações Especiais (FE) pode mitigar as desvantagens de se ter uma Força convencional menor.
- A mobilização sempre será rápida.

Os efeitos da estrutura da Força no aconselhamento e no treinamento. Na cultura do Exército, muitos veem a estrutura da Força como uma forma de abordar temas relacionados à liderança e ao treinamento. Contudo, mudanças na organização da Força não resolvem prontamente todos os desafios relativos a essas duas áreas. Os desafios de hoje talvez estejam mais relacionados, por exemplo, ao intenso ritmo operacional e ao plano de realinhamento de bases do que à falta de um comandante de Divisão para enquadrar

as brigadas. Na verdade, mesmo na antiga estrutura da Força, centrada no escalão Divisão, mais de dois terços do Exército não estavam subordinados a comandos de Divisão, sendo simplesmente organizados por suas tarefas, em suas guarnições. A Força não divisionária evoluiu para uma organização mais modular, nos anos 90. Pode-se argumentar que os desafios relacionados à atuação dos comandantes e ao treinamento da tropa são maiores para as tropas enquadradas por comandos de escalões superiores à brigada, porque as equipes, destacamentos e companhias se desdobram rotineiramente sem obedecerem à organização por tarefas típica de seu aquartelamento-sede.

O aconselhamento executado pelos comandantes não existe exclusivamente quando há relação de subordinação orgânica. O desenvolvimento de comandantes é uma responsabilidade inerente, que deve existir entre todos os escalões de comando e liderança, seja o relacionamento baseado em uma situação de subordinação, de apoio direto ou em uma organização por tarefa. Um bom relacionamento resultará quando o comandante “mentor” e o comandante mais moderno buscarem e fomentarem uma relação aberta, bidirecional e duradoura. O aconselhamento se desenvolve frequentemente a partir de um relacionamento em que o desenvolvimento de líderes é facilitado. De fato, ter um mentor externo à sua cadeia de comando tradicional que esteja aberto à discussão franca pode significar melhor padrão de aconselhamento aos comandantes mais modernos. Nem a estrutura nem a organização da Força proporcionam a variável predominante para o desenvolvimento de líderes ou para esse aconselhamento.

Provavelmente, o ritmo operacional variável (entendido como o intervalo entre os desdobramentos operacionais consecutivos de um militar ou de uma tropa — N. do T.) impõe desgastes a essas relações informais, da mesma forma como faz com os relacionamentos familiares. Quando diminui o ritmo operacional, as unidades organizadas por tarefas retomam muitas de suas atribuições orgânicas nas guarnições, tanto as benéficas quanto as prejudiciais.

Há pouca diferença entre o treinamento de tropas orgânicas das Divisões e aquelas organizadas por tarefas nas guarnições, quando o ritmo operacional diminui. Quanto maior for o tempo sob o qual a tropa esteve submetida a uma organização por tarefas, maiores serão os reflexos sobre suas atribuições orgânicas. Pode-se argumentar, contudo, que o constante revezamento de unidades permite melhor acesso às instalações de adestramento e ao material em um dado local. Se todas as unidades desdobradas pertencessem a um único aquartelamento, as exigências de treinamento poderiam ultrapassar a capacidade das instalações locais.

Mais tropas de operações especiais. A ideia de aumentar a quantidade de tropas e unidades de FE para mitigar os efeitos negativos da



O Subcomandante do 8º Exército dos Estados Unidos discursa em nome do Gen Ex Walter Sharp, Comandante das Forças dos Estados Unidos na Coreia, em uma cerimônia realizada em 10 Jul 08.

Exército dos EUA

redução de efetivo da Força convencional é válida, até certo ponto. Para que essa afirmação esteja correta, ela precisa estar vinculada a uma estratégia apropriada e deve considerar o método para o desenvolvimento de Forças de Operações Especiais. Estas avaliam e selecionam seus integrantes dentre os mais experientes da Força convencional. Retirar candidatos de um efetivo relativamente grande permite que se atribua maior foco à qualidade. À medida que a proporção entre Forças convencionais e de FE diminua, pode haver queda da qualidade desse pessoal. A recente expansão das tropas Especiais do Exército — um subsistema dentro da comunidade de Forças Especiais — iniciou um método para aumentar o efetivo recrutando diretamente da população civil. Apesar de essa ser uma descrição simplista do programa, é fato que ele produz graduados de FE que não têm qualquer experiência na Força convencional além da recebida no treinamento militar inicial. Atualmente, os candidatos selecionados de modo tradicional proporcionam um contrapeso a esse método. Aumentar a dependência das Forças Especiais por esse tipo de seleção pode levar a caminhos indesejados. Uma das principais lições obtidas como resultado dos conflitos atuais foi o fato de que ambas as comunidades passaram a reconhecer a natureza mutuamente complementar entre as operações convencionais e as operações especiais. Se não possuírem um entendimento mínimo das Forças convencionais, as Forças Especiais terão limitado sua capacidade de trabalhar efetivamente com esse tipo de tropa e de auxiliar Forças Armadas estrangeiras a desenvolver suas tropas convencionais. As operações no

Iraque e no Afeganistão confirmam o aumento de efetividade das Forças de Operações Especiais pela incorporação criteriosa de tropas convencionais. Um universo de tropas convencionais suficientemente grande possibilita a máxima das Forças Especiais: “qualidade, antes de quantidade”.

Rápida mobilização. A capacidade de mobilizar meios rapidamente e expandir a estrutura da Força em tempos de guerra é uma premissa comum, na maioria das abordagens para a redução da estrutura da Força. Há um custo associado a essa premissa, que geralmente não é incluído: desenvolver e manter uma infraestrutura de mobilização.

Foram quase dez anos para que o Componente da Ativa do Exército conseguisse aumentar em 80 mil militares seu efetivo, desde que começou a expandi-lo gradualmente, após o 11 de Setembro de 2001 — e isso inclui uma redução nos padrões de admissão e consideráveis bônus para a retenção de pessoal. Leva tempo aumentar os efetivos de uma Força composta somente por voluntários — mesmo mediante reconvocação de pessoal incluído na Reserva Imediata (*Individual Ready Reserve*, na designação em inglês). As



As primeiras tropas terrestres estadunidenses desembarcam em uma estação de trem em algum ponto da Coreia do Sul, Jun 1950.

NARA

unidades do Componente da Reserva do Exército já são parte da estrutura da Força e possuem certa infraestrutura para manter tropas treinadas. O sistema que prevê o emprego de unidades da Reserva conta, ainda, com a experiência de anos atendendo às seguidas mobilizações para atuar nos conflitos recentes. A mobilização da população civil é diferente.

A expansão imaginada na maioria das abordagens para a redução da Força está na capacidade de rapidamente mobilizar a população civil, bem como no pronto acionamento da indústria para atender às necessidades em equipamentos. A infraestrutura para essa mobilização não existe, em termos práticos. Ela teria de incluir sistemas para rápida admissão de recrutas, capacidade de treinamento para essa rápida admissão de pessoal e planos industriais para fornecer o equipamento decorrente do rápido aumento do efetivo. Essa infraestrutura de mobilização é custosa e tem uma baixa probabilidade de ser empregada. Torna-se, portanto, um alvo preferencial para cortes orçamentários. Qualquer redução da estrutura da Força que pressuponha uma rápida expansão também deve incluir, em sua análise custo-benefício, o tamanho e a velocidade que se visualiza para essa expansão, o tempo e o custo para implantá-la e os riscos associados à sua execução. Quanto menor for o efetivo da Força

permanente, maior será a probabilidade de que a infraestrutura de mobilização ser necessária e maior será o risco decorrente, caso ela não esteja à altura da demanda.

Conclusão

A revisão estratégica apresentou elementos de uma estratégia orientada pelos recursos. A magnitude das mudanças impostas pelas diretrizes para reduzir o orçamento afetará a intensidade do debate sobre a estrutura da Força. Em tal ambiente, trabalhar a partir de um enquadramento lógico e objetivo proporcionará uma fundamentação capaz de orientar as discussões, na medida em que elas influenciam as decisões. Para evitar os erros do passado, o Exército precisará tomar decisões sólidas sobre sua estrutura de Força. O Exército precisa valer-se da contínua análise de premissas e do risco para chegar à Força de melhor valor. **MR**

Nota do Editor: *O Presidente Barack Obama; o Secretário de Defesa Leon Panetta; o Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, General de Exército Martin Dempsey; e o Subsecretário de Defesa Ashton Carter estavam entre as autoridades que falaram durante o briefing realizado em 05 Jan 12, que apresentou as conclusões de uma revisão estratégica abrangente, elaborada durante oito meses. Para obter mais informações, acesse: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.*

REFERÊNCIAS

1. Da fala do Presidente Obama, em 13 Abr 11: “Ao longo dos últimos dois anos, o Secretário Bob Gates enfrentou corajosamente o desperdício de recursos, poupando US\$ 400 bilhões em despesas atuais e futuras. Acredito que podemos fazer isso de novo. Precisamos não apenas tentar eliminar os desperdícios e melhorar a eficiência e a efetividade, mas teremos de conduzir uma análise fundamental das missões e das capacidades dos Estados Unidos e do nosso papel em um mundo que está mudando. Eu pretendo trabalhar com o Secretário Gates e com a Junta de Chefes de Estado-Maior nessa análise, e tomarei as decisões específicas sobre gastos depois de sua conclusão. Extrato de “Remarks by the President on Fiscal Policy”, White House Office of the Press Secretary, 13 April 2011. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/remarks-president-fiscal-policy>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

2. Dentro da negociação para redução da dívida interna, os cortes iniciais ao orçamento do Departamento de Defesa remontam a US\$ 350 bilhões em 10 anos, o que está provavelmente próximo do que devem ser as premissas de planejamento para a Revisão de Estratégia de Defesa, se nos basearmos na declaração presidencial de 13 Abr 11. O comitê bipartidário subsequente deveria identificar mais US\$ 1,5 trilhão antes de 23 Nov 11, com aprovação congressional antes de 23 Dez 11. Em não sendo aprovados os cortes antes de 23 Dez 11, haverá cortes automáticos compartilhados meio a meio entre as áreas de segurança nacional e de gastos públicos. A parte que cabe ao Departamento de Defesa foi estimada em US\$ 500 bilhões. Com os cortes automáticos, o Orçamento da Defesa precisaria reduzir US\$ 850 bilhões de

seu orçamento ao longo de 10 anos. “Military Frets Over Debt Deal’s Potential Cuts”, CBSNews.com, 5 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/stories/2011/08/05/politics/main20088546.shtml>>. Acesso em: 22 ago. 2011. “Fact Sheet: Bipartisan Debt Deal: A Win for the Economy and Budget Discipline”, The White House. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/fact-sheet-victorybipartisan-compromise-economy-american-people>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

3. A citação foi retirada de uma nota escrita para o Departamento de Defesa depois que a “negociação da dívida” foi aprovada. PANETTA, Leon. “Meeting Our Fiscal and National Security Responsibilities”, U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), 3 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1597>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

4. Sean O’Keefe é citado em resposta às declarações do Subsecretário de Defesa no Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, sobre o papéis estratégicos e análise das missões. ERWIN, Sandra. National Defense Weblog, “Advice to the Pentagon: Stop Fiddling, Come to Grips With Impending Fiscal Doom”, 10 Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.nationaldefensemagazine.org/blog/Lists/Posts/Post.aspx?ID=441>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

5. Robert Gates, United States Military Academy (West Point, NY), U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), 25 Feb. 2011. Disponível em: <<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1539>>. Acesso em: 22 ago. 2011.