



Militares do 329º Grupo de Apoio Regional, sediado em Virginia Beach, Virgínia, se reúnem com militares do 1030º Batalhão de Transporte, de Gate City, Virgínia, para realizar um exercício de estado-maior durante o seu treinamento anual no Camp Dodge, Iowa. Eles focaram no aprimoramento dos processos de tomada de decisão, na melhoria das Comunicações no nível grupo de combate até batalhão e no estabelecimento de condições para melhores operações futuras durante o período de treinamento anual de duas semanas. (Sgt Andrew H. Owen, Relações Públicas da Guarda Nacional da Virgínia)

Agregando Valor Estratégico ao Planejamento Deliberado da Guerra

Ten Cel Jim Cahill, Exército dos EUA



A Primeira-Ministra da Letônia Laimdota Straujama (em pé, à esquerda) se encontra com Gen Div Tim Evans, Comandante do Corpo de Reação Rápida Aliada (sentado, quinto da esquerda), e outros integrantes do exercício Kristaps 2015, do Gabinete de Ministros da Letônia, na Base Aérea Lielvārde, Letônia, 10 Nov 15. O exercício incluiu a maioria dos ministros, o presidente e a liderança militar em uma sessão simulada de emergência do gabinete, de nível nacional, para discutir os planos de reação a crises. (Ofical Auxiliar Dan Harmer, Exército da Grã-Bretanha/OTAN)

As Forças Armadas dos EUA investem recursos consideráveis no planejamento deliberado da guerra, preparando-se para operações futuras em condições definidas de crise. No entanto, o valor real do atual planejamento deliberado da guerra para o adestramento militar e o desempenho no combate futuro é questionável. Este artigo começa com uma breve análise do sistema de planejamento moderno, em seguida aborda dois fatores que capacitariam os executantes do planejamento deliberado da guerra a agregar ao planejamento um valor estratégico ainda maior.

O primeiro fator, orientado para os planejadores futuros, é a promoção da consciência de que existem tensões provocadas tanto pela burocracia política como pelas relações entre civis e militares, que permeiam o processo e influenciam os resultados. O fracasso em compreender e respeitar o poder dessas duas tensões é o equivalente a deixar que elas se tornem as forças dominantes no planejamento deliberado da guerra, em

detrimento dos valores estratégicos e operacionais que devem constar desse planejamento.

O segundo fator é a construção de um modelo teórico para compreender o valor real ou potencial agregado pelo planejamento deliberado da guerra. Esse modelo teórico consiste em sete medidas da utilidade do planejamento que são extremamente necessárias para neutralizar as tensões da burocracia política e das relações entre civis e militares que permeiam atualmente o processo e limitam a sua eficiência. A vantagem potencial desses fatores de planejamento é que eles podem ser aplicados empiricamente para medir o valor de um trabalho específico de planejamento deliberado.

Essa não é a primeira tentativa de realizar uma pesquisa empírica sobre o planejamento da guerra¹. A nova contribuição que se busca aqui é um maior entendimento sobre a utilidade da atividade. Tal entendimento pode estabelecer as condições para melhorar a eficiência de planejamentos futuros. Com base na

premissa de que o planejamento deliberado da guerra influencia positivamente a maneira sobre a qual os Estados Unidos aplicam a força militar, esse assunto é vital para a segurança nacional do país.

O Moderno Sistema Norte-americano de Planejamento da Guerra

Os Estados Unidos são o único país no mundo que atualmente professa “garantir a segurança internacional ... respeitar nossos compromissos com aliados e parceiros e tratar com ameaças que são, realmente, globais”². Sob esses princípios orientadores, o papel das Forças Armadas dos EUA é “garantir, por meio de ação militar oportuna e eficaz, a segurança dos Estados Unidos e das áreas vitais para os seus interesses”³.

Um dos principais mecanismos que possibilita às Forças Armadas desempenhar esse papel é o planejamento deliberado da guerra, uma atividade que tem o objetivo de “possibilitar o entendimento e facilitar o desenvolvimento de opções para enfrentar efetivamente os desafios complexos que as forças conjuntas encaram por todo o mundo”⁴. Esse trabalho intelectual, que exige muitos recursos, aparentemente possuiria, naturalmente, um alto valor estratégico. Contudo, a real utilidade derivada do planejamento deliberado da guerra tem sido amplamente debatida. Alguns argumentam que a doutrina e a educação militares são inadequadas para lidar com problemas desconhecidos ou satisfazer as necessidades dos formuladores de políticas⁵. Outros criticam a tendência comum de focar em cenários específicos, sem considerar modificações ou sequelas do cenário original, ou a necessidade para adaptação rápida rápida⁶. Ainda, outros argumentam que a preferência cultural das Forças Singulares para o planejamento futuro de guerras convencionais entre Estados impede o planejamento efetivo para os mais prováveis cenários não convencionais nas quais os Estados Unidos têm se engajado com muito mais frequência, uma tendência reforçada pela necessidade de justificar os programas de modernização militar convencional de alto custo⁷.

Fora do debate contemporâneo, uma análise da real utilidade dos planejamentos deliberados da guerra para o desempenho dos EUA no combate, ao longo dos últimos cem anos, não é incentivadora. Na maioria dos casos que exigiram envolvimento

norte-americano em guerras, os planos deliberados que estavam disponíveis na hora de necessidade não foram relevantes. Por exemplo, depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, a liderança nacional do país deu ordens para que as Forças Armadas iniciassem uma campanha contra o terrorismo no Afeganistão e em outros locais. Nesse ponto, as Forças Armadas tinham um inventário considerável de planos deliberados de guerra, mas nenhum deles tratava dessa necessidade específica. Essa falta de planos deliberados de guerra relevantes ocorreu, também, quando os Estados Unidos entraram na Primeira Guerra Mundial, na Guerra da Coreia, na Guerra do Vietnã, na Guerra do Kosovo e na Guerra do Golfo, de 1991.

A Doutrina e Definições

A doutrina militar dos EUA proporciona uma descrição detalhada do papel do planejamento operacional conjunto, mas não caracteriza adequadamente o planejamento deliberado da guerra como um subcomponente distinto, dentro dessa estrutura maior de planejamento⁸. A definição doutrinária do planejamento deliberado da guerra — “um processo de planejamento para o desdobramento e o emprego de forças e recursos alocados que ocorre em resposta à uma situação hipotética” — não consegue capturar a essência do assunto, como veremos⁹. O resultado é uma diversidade caótica de práticas realizadas por uma comunidade diversa e dispersa exposta à influência de forças poderosas que diminuem o seu valor estratégico.

Assim, uma definição mais precisa que possibilitaria uma avaliação objetiva, unidade de esforço e práticas que agregam valor é *o processo empreendido por múltiplas organizações diferentes para conceitualizar as opções militares, apoiar os esforços e objetivos futuros do governo dos EUA e produzir conhecimento e entendimento — tudo orientado em circunstâncias futuras definidas com base em premissas*. Essa definição é melhor porque enfatiza três conceitos principais que agregam valor: o planejamento deliberado como um mecanismo de vinculação entre organizações, a subordinação de atividades militares a um programa mais amplo do governo dos EUA e a aprendizagem individual e organizacional. As tensões internas e externas que influenciam negativamente esses conceitos de agregação de valor são abordadas em seguida.

A Burocracia Política: Os Participantes Internos das Forças Armadas

O sistema militar de planejamento deliberado da guerra é vasto em termos de profundidade, amplitude e diversidade. Como consequência, a burocracia têm uma influência poderosa sobre os insumos, processos e resultados do planejamento deliberado da guerra. O argumento não é que a burocracia deve ser eliminada, porque ela sempre estará presente em qualquer esforço de grande escala entre múltiplas organizações. A ideia é ficar ciente do papel que ela exerce, assim permitindo que a comunidade de planejamento deliberado da guerra possa mitigar a influência negativa quando for possível, bem como amplificar os benefícios oriundos de um empreendimento multidimensional.

A vasta escala do empreendimento se torna aparente quando se considera o esforço agregado: mais de 600 profissionais militares participam no planejamento deliberado da guerra, em tempo integral, e alguns milhares mais participam do trabalho como contribuintes, em tempo parcial¹⁰. Os de tempo integral são principalmente oficiais superiores no auge da sua carreira profissional. Além da escala agregada, os participantes representam uma diversidade de organizações, incluindo os comandos conjuntos regionais e funcionais, as forças componentes dos comandos conjuntos, os comandos subordinados aos comandos conjuntos e as Forças Singulares. Os interesses e as motivações dessas organizações se alinham, às vezes, mas frequentemente são conflitantes.

Há nove comandos conjuntos cujos papéis geográficos e funcionais são estabelecidos pelo presidente no plano unificado de comando, que é atualizado semestralmente¹¹. Seis desses comandos são orientados geograficamente e, juntos, abrangem o mundo inteiro, incluindo as áreas comuns fora da soberania de qualquer Estado. Três comandos conjuntos funcionais se concentram em missões militares específicas que atravessam fronteiras geográficas: dissuasão estratégica, transporte global e operações especiais. Os comandos conjuntos são diretamente responsáveis pelo fornecimento dos planos deliberados de guerra ao Secretário de Defesa. Como resultado, as equipes de planejamento dos comandos conjuntos formam e coordenam os grupos conjuntos para planos específicos, dentro dos quais toda a comunidade

é representada e atua por meio de seus elementos de ligação para atingir a interdependência conjunta e a unidade de esforço.

Os problemas com os quais os planos deliberados de guerra lidam não coincidem, tipicamente, com as fronteiras geográficas ou funcionais, então os comandos conjuntos precisam colaborar entre si, nos desafios mútuos. O resultado é uma rede entrelaçada de relações e interações de apoio. Considerando que as fronteiras geográficas, as missões das forças e os papéis funcionais estabelecidos pelo comando unificado raramente mudam, cada comando conjunto tem desenvolvido uma filosofia singular e uma forma de operar, que se adequam aos variados ambientes de segurança regionais, bem como às diferenças nas personalidades dos comandantes e na cultura dos estados-maiores. É compreensível que os comandos conjuntos com jurisdição comum considerem o cenário de uma perspectiva diferente, em uma contingência específica no futuro. Além disso, a priorização relativamente constante de recursos e de planejamento estabelece uma hierarquia informal entre os comandos conjuntos. Por exemplo, a estatura do Comando Conjunto Central dos EUA (USCENTCOM) tem sido acentuada, recentemente, porque a sua área de responsabilidade engloba os teatros de guerra do Iraque e do Afeganistão.

Os comandos conjuntos, individualmente, não são organizações monolíticas. Consistem em uma gama de organizações subordinadas, incluindo os quartéis-generais dos comandos componentes de cada uma das quatro Forças Singulares e do Comando das Operações Especiais dos EUA. Os quartéis-generais dos comandos componentes servem a dois senhores: o seu comando conjunto e a sua Força Singular. Assim, as perspectivas e as motivações dentro de um empreendimento de um comando conjunto não são idênticas. O comandante do comando conjunto e o seu estado-maior focam principalmente nos planos de guerra que podem produzir resultados estratégicos, por meio da interdependência conjunta. Os comandantes das Forças Singulares e os seus estados-maiores têm um foco mais estreito, de um único domínio, e assim se concentram na contribuição que pode ser dada pelo poder terrestre, aéreo ou marítimo. Isso não quer dizer que as Forças Singulares têm uma intenção maliciosa; eles simplesmente têm a responsabilidade de garantir que as operações no seu domínio sejam eficientes. Quando surgem conflitos, ou



quando a orientação dos comandos conjuntos é ambígua, as Forças Singulares exercem a influência mais poderosa sobre os comandos componentes, porque controlam o fornecimento dos recursos necessários.

Outro importante relacionamento burocrático dentro dos comandos conjuntos é entre a 5ª Seção (Estratégia e Planos) e a 3ª Seção (Operações). A 5ª Seção produz e mantém atualizados, continuamente, planos deliberados de guerra. Um processo de transição é desencadeado quando um cenário que é o foco de um plano de guerra se materializa. Durante a transição, a 5ª Seção passa o plano de guerra relativo à 3ª Seção, para estruturar o desencadeamento das operações militares necessárias. A 3ª Seção precisa lidar com a atualidade em termos concretos, então se o plano não for bem apresentado, parecerá irrelevante e será ignorado, desperdiçando o tempo investido nele. O resultado desse processo de transição, que ocorre geralmente sob estresse, como uma consequência do contexto de crise de tais situações, é o teste decisivo do valor estratégico

Um oficial britânico transmite sua diretriz aos seus comandantes de unidades blindadas durante um ensaio no caixão de areia, antes de uma batalha por Tobruk, Líbia, 1941. (Cortesia da Biblioteca de Congresso/Foto Oficial do Exército Britânico No. BO 773 [BM 7241])

de um dado plano de guerra.

As Forças Singulares são, também, importantes participantes no planejamento deliberado da guerra. Elas dependem dos planos de guerra para orientar os seus esforços para preparação da tropa, como o adestramento. Isso é, também, o caso do Comando das Operações Especiais e da Guarda Nacional. Dessa forma, os planos deliberados de guerra proporcionam um ponto de referência comum para lidar com a incerteza futura. Contudo, em algum ponto, o emprego dos planos por parte das Forças Singulares se torna problemático. Por exemplo, quando as Forças Singulares se envolvem demasiadamente cedo, elas tendem a introduzir conceitos não estratégicos e parciais, com intenção de estabelecer requisitos e determinar a destinação dos recursos por

meio de osmose reversa. Por outro lado, quando as Forças Singulares transferem o seu esforço de preparação da tropa a curto prazo para escolhas estratégicas de defesa de longo prazo, os planos deliberados de guerra se tornam muito menos adequados. O Departamento de Defesa possui um órgão específico chamado “Apoio para Análise Estratégica” (Support for Strategic Analysis — SSA), que desenvolve cenários alternativos possíveis e futuros, para essa finalidade. Na prática, os usos dos planos deliberados de guerra e dos cenários SSA são, frequentemente, confundidos¹².

Uma consequência do tamanho e da escala da burocracia de planejamento é a impossibilidade de agregar valor por meio de um pequeno grupo de planejadores altamente especializados. Embora um formato do tipo mesa redonda composto de planejadores cuidadosamente escolhidos aparente, à primeira vista, oferecer uma maior probabilidade de flexibilidade e de fluxo livre de ideias, na prática tal abordagem exclui a participação de indivíduos e organizações, cujos pontos de vista e *expertise* seriam vitais se o cenário abrangido pelo plano de guerra se materializar. Além disso, um planejamento com valores agregados precisa ser realizado também com o objetivo de superar barreiras organizacionais e estabelecer, desde o início, redes que se tornarão essenciais durante uma crise.

Outra implicação é que uma reforma organizacional para aprimorar a efetividade do planejamento deliberado da guerra pode ser parte da resposta, mas, isoladamente, nenhuma reforma pode eliminar a realidade intrínseca da burocracia política. Portanto, a questão prática é como entender e acomodar a influência que essas políticas burocráticas exercem no potencial valor estratégico do planejamento deliberado da guerra.

A Burocracia Política: Ambiente Interagências

Os trâmites burocráticos entre as Forças Armadas e outros órgãos governamentais dos EUA são igualmente influentes fatores determinantes sobre o valor derivado do planejamento deliberado da guerra. Isso ocorre porque as atividades militares descritas nos planos de guerra são necessárias, mas geralmente insuficientes, para atingir os objetivos estratégicos nacionais. Alguns discordam, invocando o exemplo clássico do Teatro Europeu durante a Segunda Guerra Mundial, onde a Junta de Chefes de Estado-Maior [Organização

que reúne os Comandantes das Forças Singulares dos EUA — N. do T.] determinou que o Gen Ex Dwight Eisenhower “entrasse no continente europeu e, junto com as outras nações aliadas, empreendesse operações cujos objetivos eram o cerne da Alemanha e a destruição das suas forças armadas”¹³. A missão de Eisenhower poderia ser (e de fato, foi) realizada apenas com meios militares. Contudo, a vitória final dependia da conquista de objetivos subsequentes que foram conquistados principalmente por meio de ferramentas não militares: o restabelecimento de sociedades democráticas estruturadas para dificultar a recriação de impérios, garantindo, assim, que uma guerra global e quase ilimitada não voltasse a ocorrer. Na Alemanha, isso foi realizado pela ocupação militar, depois, pelo governo civil-militar e, no final, pelo Plano Marshall.

Assim, as atividades militares visualizadas nos planos deliberados de guerra precisam ser projetadas como um passo inicial para gerar uma nova normalidade que possibilite o governo dos EUA a empregar as ferramentas não militares que realmente produzem as condições finais desejadas. Essa necessidade de empregar ferramentas não militares para atingir objetivos nacionais tem implicações na maneira em que as atividades militares são realizadas. As recentes mudanças na doutrina militar dos EUA, como o acréscimo de legitimidade, comedimento e perseverança como princípios de guerra, substanciam a necessidade das ferramentas não militares¹⁴.

Como já vimos, os órgãos governamentais não militares dos EUA responsáveis pelas ferramentas não bélicas são participantes de valor no planejamento deliberado da guerra. No entanto, uma disparidade entre eles e as Forças Armadas na capacidade de planejamento impede a participação proporcional: nenhuma das organizações não militares possui uma capacidade de planejamento ao menos próximo à capacidade das Forças Armadas para o planejamento deliberado da guerra. Além disso, frequentemente ocorrem choques culturais entre o meio militar e os órgãos civis devido a abordagens diferentes para o planejamento.

Os planejadores militares são mais acostumados com o pensamento baseado em premissas e não limitado pelas políticas do que a comunidade de Inteligência, o Departamento de Estado e outros órgãos liderados por civis. Isso inclui a exploração de opções que não são viáveis sob as limitações de recursos impostas

pelas políticas atuais do governo dos EUA. Além disso, um planejamento deliberado da guerra, para agregar valor, exige uma orientação sobre as premissas de planejamento relacionadas com o emprego de agentes não militares que moldam uma realidade política e social hipotética do futuro que talvez nunca se realize. Contudo, as culturas burocráticas de muitos órgãos não militares não enxergam valor nesse planejamento hipotético e resistem aos esforços militares para induzi-los nessa direção.

Consequentemente, considerando a disparidade na capacidade e na cultura entre as Forças Armadas e outros órgãos civis que precisam ser envolvidos para atingir os objetivos de longo prazo associados com um conflito potencial, a comunidade militar responsável pelo planejamento deliberado da guerra se encontra operando em um vácuo. Assim, quando isolados, os trâmites burocráticos Interagências degradam a capacidade de agregar valor do planejamento deliberado da guerra. Isso se reflete, negativamente, no surgimento de uma parcialidade defectiva para o planejamento do emprego de força militar em situações em que outras ferramentas civis de alto valor agregado poderiam produzir melhores resultados. Além disso, a forte *expertise* que reside na comunidade de Inteligência para orientar o planejamento é, frequentemente, não muito utilizada.

A iniciativa pessoal dos planejadores e significativas reformas organizacionais das Intergências podem ajudar a resolver esse atrito nas periferias, mas tentativas para conseguir melhorias por meio da reforma organizacional têm sido confusas ou até contraproducentes. Portanto, o que é importante aqui é entender e reconhecer o efeito irrefutável das políticas burocráticas das Interagências e utilizar esse entendimento para projetar um modelo teórico mais efetivo para mitigar as tendências políticas mais adversas do processo.

O planejamento deliberado da guerra é um mecanismo que oferece grande potencial para conectar indivíduos de diversas organizações compartimentalizadas em uma comunidade multifuncional de realizações. O desafio consiste em promover um entendimento amplo da magnitude desses benefícios e utilidades intangíveis entre aqueles envolvidos no planejamento. Propor uma estrutura para superar esse desafio será a contribuição deste artigo. Com tal entendimento, o planejamento deliberado da guerra pode ser realizado de uma

maneira que aumenta o seu valor para a comunidade de segurança nacional.

As Tensões Existentes nas Relações entre Civis e Militares

As relações entre civis e militares são outra fonte de tensão que influencia o valor estratégico oferecido pelo planejamento deliberado da guerra. As dinâmicas relacionais entre as autoridades do Gabinete do Secretário de Defesa e os militares é um propulsor central do progresso, processo e conteúdo do planejamento. Essas dinâmicas são complicadas por perspectivas conflitantes sobre a utilidade do planejamento deliberado da guerra.

Para os militares, um planejamento deliberado que agrega valor começa com objetivos estratégicos nacionais pré-determinados oriundos de autoridades civis. Tais objetivos estabelecidos, então, se tornam as balizas, para as quais todos os esforços devem ser direcionados. Como já vimos, o trabalho desenvolvido no planejamento deliberado da guerra é substancial, então uma direção clara é bastante útil para canalizar o esforço da iniciativa inteira por um caminho relativamente eficaz e eficiente. No entanto, planejadores militares experientes consideram que, conforme o ambiente político e estratégico venha a evoluir, a orientação fará o mesmo, requerendo flexibilidade no planejamento. E, efetivamente, as práticas inovadoras de planejamento podem lidar efetivamente com uma gama limitada de preferências políticas. Não obstante, pela perspectiva militar, uma orientação política relativamente estável e clara possibilita um planejamento deliberado da guerra de maior valor agregado.

As autoridades civis consideram os planos de guerra como mecanismos para a geração de espaço para decisões por meio do desenvolvimento de uma ampla gama de linhas de ação com várias mesclas de opções militares, bem como outras de valor agregado. Essas opções possibilitam decisões de alto nível que envolvem, geralmente, alternativas entre prioridades igualmente importantes. Assim, se o resultado do planejamento deliberado da guerra é uma ampla gama de opções que corresponde a uma ampla gama de potenciais escolhas políticas, então isso proporciona tempo valioso para chegar à decisão ideal. No nível de executante, esse desejo por espaço para decisões é amplificado porque existe a pressão acrescentada de se antecipar ao Secretário de Defesa ou subsecretários chave do Departamento de Defesa.



O Presidente Barack Obama se reúne com comandantes dos Comandos Conjuntos e outros chefes militares na Casa Branca, 12 Nov. 13. (Pete Souza, Casa Branca)

As perspectivas civis ou militares não são superiores, uma à outra. A maneira mais produtiva de reconciliá-las é ter consciência e respeito pelo papel que as tensões entre civis e militares têm no processo e no conteúdo dos planos deliberados de guerra. Com maior consciência, os dois lados podem conseguir melhor diálogo, e fazer isso em todos os níveis, desde os principais dirigentes até os executantes.

Em resumo, a burocracia política e o atrito entre civis e militares podem ser opressivos na ausência de uma teoria orientadora. A personalidade e o talento do planejador podem prover um pouco de mitigação, mas para conseguir um aumento mais amplo de valor estratégico agregado, existe a necessidade de um modelo teórico que é o assunto deste artigo. Como Carl von Clausewitz avisou, “Enquanto não existir qualquer teoria aceitável ... da condução da guerra, os métodos rotineiros tenderão a predominar, mesmo nos níveis mais elevados”¹⁵.

A Conceitualização da Utilidade dos Elementos do Planejamento Deliberado da Guerra

Esta seção oferece um modelo teórico que capacitará a comunidade de planejamento militar a lidar com as tensões descritas anteriormente, agregando assim mais valor estratégico ao planejamento deliberado da guerra.

O modelo proposto descreve o conceito abstrato da utilidade de planejamento em sete dimensões: validade militar, validade estratégica, aprendizagem organizacional, redes organizacionais, influência sobre recursos, flexibilidade e clareza. Essas dimensões podem, então, servir como propostas para ajudar líderes e executantes atuais e futuros a medir o valor que os seus esforços agregam. As dimensões podem, também, ajudar na coleta e análise de dados para futuras pesquisas orientadas sobre estudos de caso históricos¹⁶.

Validade militar. A primeira dimensão da utilidade é *validade militar*. A validade (ou invalidade) militar é observada quando um plano deliberado de guerra é implementado em uma guerra real. Os planos deliberados de guerra são válidos militarmente se as operações realizadas se assemelham à linha de ação descrita no plano de guerra. Por outro lado, se um plano de guerra for abandonado, em sua maior parte, na hora de necessidade, então isso indicaria que era inválido.

A validade militar é medida por meio do cálculo do grau no qual o plano de guerra combina com os resultados do campo de batalha, a partir de três perspectivas: se as premissas sobre as quais o plano de guerra foi projetado foram validadas, se a linha de ação antecipada do adversário combinou com o que foi previsto pelo plano deliberado e se as forças militares dos EUA adotaram a abordagem operacional recomendada pelo plano de guerra.

Validade estratégica. A segunda dimensão é a *validade estratégica*. Como a validade militar, a validade estratégica só pode ser observada quando um plano de guerra é implementado em uma guerra. Os planos deliberados de guerra são estrategicamente válidos se as operações militares prescritas por eles são estrategicamente bem-sucedidas. Para ilustrar a diferença entre a validade militar e a validade estratégica, a conquista de objetivos militares não automaticamente levam à vitória estratégica. Um bom exemplo foi a invasão do Iraque, liderada pelos EUA em 2003, onde a consecução do objetivo militar inicial, a remoção do regime de Saddam Hussein, não resultou em vitória estratégica. Essa invasão foi militarmente válida, mas estrategicamente inválida, porque as premissas que apoiavam a direção política da guerra provaram ser falsas.

Aprendizagem organizacional. A terceira dimensão é a aprendizagem organizacional. O processo de conceber um plano deliberado de guerra deve produzir *insights* e inovação que, de outra forma, não surgiriam. O Presidente Dwight D. Eisenhower caracterizou o valor de aprender por meio do planejamento em uma citação que é frequentemente usada na comunidade contemporânea norte-americana de planejamento pré-guerra: “Os planos são inúteis, mas o planejamento é indispensável”¹⁷. Abordado dessa perspectiva, o planejamento deliberado da guerra pode acrescentar valor ao facilitar o entendimento individual e organizacional de problemas complexos¹⁸. A aprendizagem

organizacional como uma dimensão da utilidade do planejamento da guerra é medida com a observação do número de mudanças doutrinárias e dos artigos publicados em revistas profissionais devido aos *insights* e inovação dos planejadores.

Redes organizacionais. A quarta dimensão se refere a redes organizacionais. O planejamento deliberado da guerra deve transpor os canais organizacionais e conectar as comunidades de interesse. O conjunto de redes organizacionais é medido pela observação da formação de redes (em todos os níveis) que não teriam ocorrido, de outra forma, se o esforço de planejamento não tivesse acontecido. Além disso, a experiência deve validar que essas redes provaram ser valiosas durante uma crise.

Infelizmente, em alguns casos, o sistema de redes organizacionais é inibido quando o planejamento deliberado da guerra se torna exclusivo devido à compartimentalização formal de segurança, barreiras informais de compartilhamento de informações e até restrições estabelecidas pela cadeia de comando. A exclusividade é necessária, às vezes, devido às sensibilidades operacionais e políticas, embora ela reduza a efetividade das redes organizacionais.

A influência sobre recursos. A quinta dimensão é a influência sobre recursos. Os planos deliberados de guerra devem influenciar os investimentos das Forças Armadas na tecnologia, equipamento, reestruturação organizacional e disposição de bases no exterior. A influência sobre recursos é medida na observação de mudanças nas dotações de recursos militares que resultaram dos planos.

Flexibilidade. A sexta dimensão é a *flexibilidade*. Os planos de guerra devem oferecer uma variedade de opções, assim provendo uma gama suficientemente ampla de liberdade de planejamento para adaptar-se efetivamente a situações imprevistas¹⁹. A flexibilidade é medida ao determinar o número de potenciais ações adversárias que o plano antecipa, bem como o número de opções oferecidas ao comandante militar dos EUA para lidar com essas ações.

Clareza. A sétima dimensão é a *clareza*. Os planos de guerra devem articular uma abordagem operacional que seja clara para um grande número de organizações e usuários diferentes, assim aumentando a possibilidade de unidade de esforço e reduzindo as probabilidades de erros de cálculo e de comunicação²⁰. A clareza é

medida pela observação do entendimento preciso pelos planejadores operacionais durante uma crise e pelos planejadores das Forças Singulares em um estado contínuo de preparação da Força.

Observe que as últimas duas dimensões, a clareza e a flexibilidade, são inversamente relacionadas. Como lidar com essas alternativas é uma questão profunda que vem sendo discutida pelos executantes contemporâneos e, assim, precisa ser levado em conta em qualquer modelo útil. Ao fazer isso, o conselho de Albert Einstein é instrutivo: “Tudo deveria se tornar o mais simples possível, mas não simplificado”²¹.

A doutrina militar de planejamento leva em conta aspectos dessas sete dimensões (veja as referências). Contudo, a sua articulação como conceitos analíticos independentes é insuficiente. A elaboração das dimensões em um modelo teórico é a contribuição buscada aqui. Sem dúvida, esse modelo teórico não é uma panaceia, mas existe bastante espaço para melhorias incrementais, como já vimos.

Mais pesquisa é necessária para validar o modelo teórico, potencialmente por meio da sua aplicação a uma série de estudos de casos sobre as experiências norte-americanas em planejamento deliberado militar. Idealmente, os estudos de casos deveriam incluir

trabalhos finalizados de planejamento deliberado da guerra das Forças Armadas dos EUA: O Plano Laranja, 1924-1941; a Defesa Geral da Europa Ocidental, 1945-1989; e o Plano 1002/1003, 1991-2003²². No final, essa pesquisa equipará os executantes futuros com um modelo para superar as tensões que, de outra forma, irão permear o processo e produzir mais satisfação, em todos os níveis.

Conclusão

Embora o planejamento deliberado da guerra possua benefícios reais, o ambiente em que é realizado atualmente está contaminado com tensões que, no melhor dos casos, prejudicam a sua eficiência, e no pior, fazem com que seja irrelevante. Esse resultado é, talvez, inevitável. A maneira para melhorar os benefícios do planejamento deliberado não é reformular o processo. O processo reúne todas as partes relevantes. O que é necessário é uma fórmula para melhorar os resultados do processo. A solução recomendada aqui é um modelo teórico composto por um conjunto objetivo de critérios que pode ser usado para determinar a validade de um plano objetivamente e, ao fazer isso, transferir o foco das preocupações institucionais e burocráticas para os méritos estratégicos dos planos e planejamento da guerra.

O Tenente-Coronel Jim Cahill, do Exército dos EUA, é assessor militar no Departamento de Estado dos EUA e estudante de doutorado na George Mason University. É mestre em Políticas Públicas Internacionais pela Johns Hopkins University e bacharel pela University of Minnesota. Suas funções anteriores incluem bolsista pesquisador no RAND Arroyo Center; oficial de planejamento conjunto no Comando Europeu dos EUA; assistente especial do Comandante do Exército; e planejador estratégico da Divisão de Planos de Guerra, do Quartel-General do Departamento do Exército.

Referências

1. Arden Bucholz, Moltke, Schlieffen, and Prussian War Planning, 1st ed. (New York: Berg Publishers, 1991); Talbot C. Imlay e Monica Duffy Toft, eds., *The Fog of Peace and War Planning: Military and Strategic Planning under Uncertainty* (London: Routledge, 2007); Steven T. Ross, *American War Plans, 1890-1939*, 1st ed. (London: Routledge, 2004); Steven T. Ross, *American War Plans, 1941-1945: The Test of Battle* (London: Routledge, 1997); Steven T. Ross, *American War Plans, 1945-1950*, 1st ed. (London: Routledge, 2013).
2. White House, *National Security Strategy* (Washington, DC: White House, February 2015), p. 7, acesso em: 13 out. 2016,

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.

3. Department of Defense Directive 5100.01, *Functions of the Department of Defense and Its Major Components* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office [GPO], 21 December 2010), p. 1.
4. Joint Publication (JP) 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington, DC: U.S. GPO, 11 August 2011), p. I-1.
5. Gordon B. Davis Jr., Thomas C. Graves e Christopher N. Prigge, “The Strategic Planning ‘Problem,’” *Military Review* 93, no. 6 (November-December 2013): p. 10, acesso em: 13 out. 2016,

http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20131231_art005.pdf; Martin E. Dempsey, "A

Campaign Of Learning: Avoiding The Failure Of Imagination," *The RUSI Journal* 155, no. 3 (2010): p. 6–9; Janine Davidson, "The Contemporary Presidency: Civil-Military Friction and Presidential Decision Making: Explaining the Broken Dialogue," *Presidential Studies Quarterly* 43, no. 1 (March 2013): p. 130–31.

6. Paul Davis, pesquisador principal sênior da RAND, entrevista com o autor, 7 abr. 2016.

7. Robert M. Gates, *Duty* (New York: Knopf, 2014), p. 118 e 143.

8. JP 5-0, *Joint Operation Planning*, cap. 1.

9. *Ibid.*

10. Os números apresentados aqui estão baseados em análises preliminares: 20 planejadores de tempo integral em cada uma das seções de planejamento dos nove comandos conjuntos (180); 10 planejadores de tempo integral em cada uma das 36 forças componentes dos comandos conjuntos (360); 60 planejadores de tempo integral no estado-maior conjunto e no Gabinete de Planejamento do Secretário de Defesa; e seis planejadores de tempo integral servindo como escritores de doutrina, instrutores e especialistas de tecnologia das informações.

11. Para mais informações sobre os planos dos comandos conjuntos, veja Edward J. Drea et al., *History of the Unified Command Plan: 1946–2012* (Washington, DC: Joint History Office, 2013).

12. Robert A. Gleckler, "Why War Plans, Really?" *Joint Force Quarterly* 79 (4th Quarter, October 2015): p. 71–76, acesso em: 13 out. 2016, http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-79/jfq-79_71-76_Gleckler.pdf.

13. Combined Chiefs of Staff, "Combined Chiefs of Staff Directive for Operation Overlord," 12 Feb. 1944, *ibiblio website*, acesso em: 13 out. 2016, <https://www.ibiblio.org/hyperwar/ETO/Overlord/Overlord-CCS-Dir.html>.

14. JP 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: U.S. GPO, 11 Aug. 2011), p. A4–A5.

15. Carl von Clausewitz, *On War*, ed. Beatrice Heuser (New York: Oxford University Press, 2007), p. 105. Para a tradução do Inglês para o Português deste mesmo livro, consulte, Carl Von Clausewitz, *Da Guerra*, CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, p. 171.

16. Robert Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd ed. (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2002), p. 3–9. Yin descreve as estratégias de pesquisa exploratórias, descritivas e explicativas.

17. Dwight D. Eisenhower, "Remarks at the National Defense Executive Reserve Conference," 14 Nov. 1957, on-line por Gerhard Peters e John T. Woolley, The American Presidency Project website, acesso em: 13 out. 2016, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10951>.

18. A doutrina de planejamento das Forças Armadas dos EUA leva em conta o valor que o planejamento pré-guerra proporciona à aprendizagem individual e organizacional em "Constant Change, Learning, and Adaptation," JP 5-0, *Joint Operation Planning*, p. 1-6–1-7.

19. *Ibid.*, p. 1-5–1-6. Esta teoria é melhor explicada em "Providing Options, Aligning Resources, and Mitigating Risks" no JP 5-0.

20. *Ibid.*, p. 1-16–1-18. Esta teoria é melhor explicada em "Developing Commander's Planning Guidance" no JP 5-0.

21. Parafraseado dos comentários de Albert Einstein em "On the Method of Theoretical Physics," *Philosophy of Science* 1, no. 2 (April 1934): p. 163–69.

22. O Plano Laranja se refere a uma série de planos de guerra conjuntos entre o Exército e a Marinha dos EUA que se concentraram em cenários potenciais para a guerra contra o Japão nos anos entre guerras. A Defesa Geral da Europa Ocidental se refere aos planos de guerra relacionados com a defesa da Europa, especificamente contra a ameaça representada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Os Planos 1002 e 1003 se referem aos planos de guerra no Sudoeste da Ásia.