

# COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR: POR QUE NÃO TER UMA DOCTRINA PRÓPRIA ?

Capitão Bruno Soares de Cerqueira

O Capitão Bruno Soares de Cerqueira é atualmente Adjunto do G9 do BRABAT 18 na MINUSTAH. Possui Mestrado em Ação Humanitária Internacional pela Ruhr Universität-Bochum, na Alemanha. Também possui o curso de Coordenação Civil-Militar Humanitária da ONU (UN-CMCoord), o Curso de Campo para Oficiais em Coordenação Civil-Militar Humanitária da ONU (UN-CMCoord Officer's Field Course) e o Curso de Coordenação Civil-Militar em Operações de Paz da ONU (UN-CIMIC). Trabalhou na Seção de Coordenação Civil-Militar do Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários da ONU, em Genebra, e é palestrante convidado do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

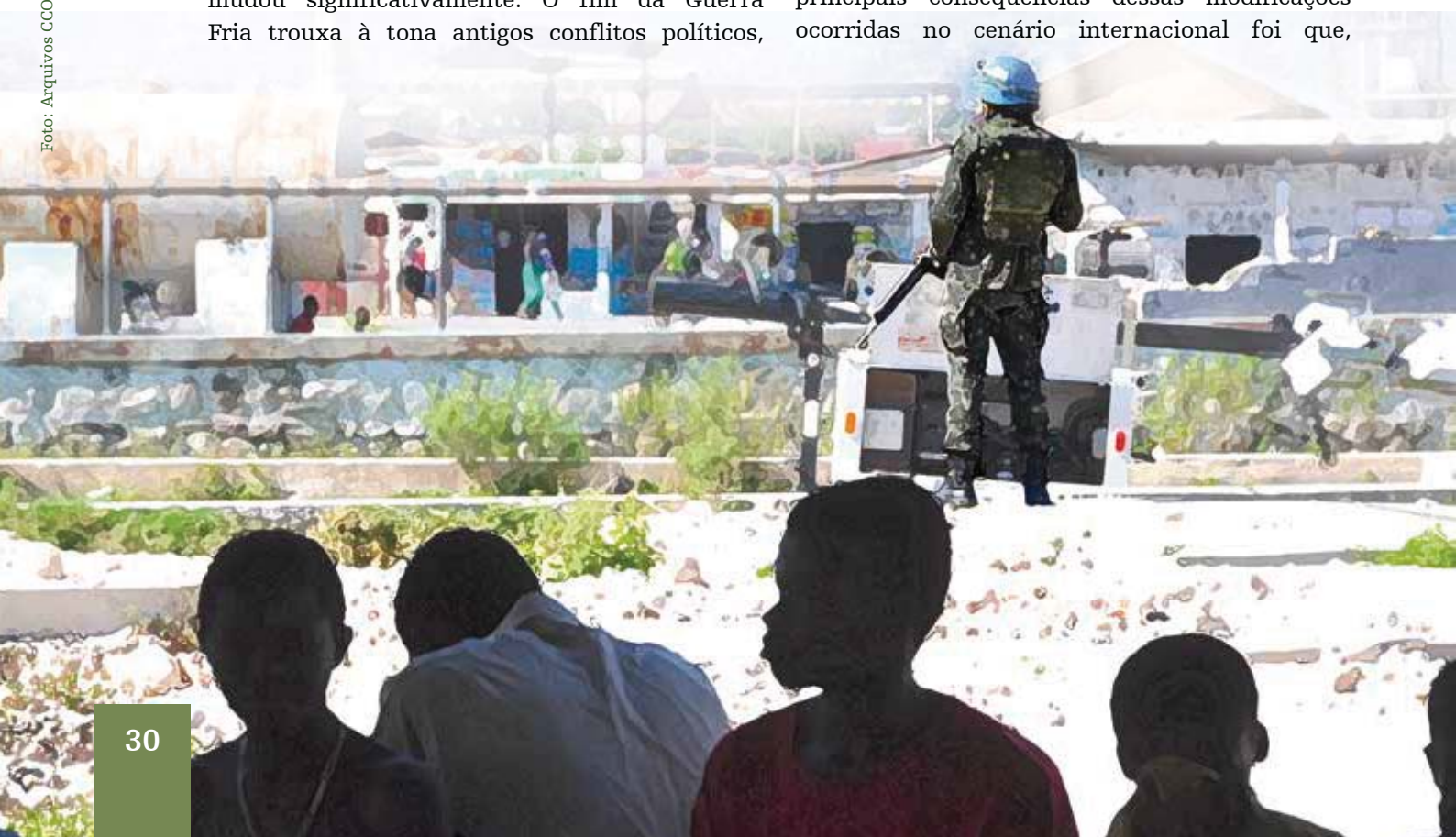


étnicos e religiosos que estavam adormecidos, especialmente devido ao controle exercido pelas potências mundiais em suas respectivas áreas de influência. Concomitantemente, a dissolução da União Soviética possibilitou maior cooperação entre os membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), gerando uma maior facilidade para o estabelecimento de missões de paz. Conseqüentemente, o arcabouço estratégico das organizações voltadas para a manutenção da paz e da segurança internacionais teve que ser modificado, com a finalidade de adaptar a natureza e o caráter das operações militares à necessidade de lidar com os novos desafios e exigências trazidos pela proliferação de agentes não estatais de geração de conflitos, e pela multiplicação de conflitos intraestatais e de emergências complexas<sup>1</sup>.

Para os comandantes militares, uma das principais conseqüências dessas modificações ocorridas no cenário internacional foi que,

Nas últimas duas décadas, o espectro de ameaças à segurança internacional, assim como a natureza e o caráter dessas ameaças, mudou significativamente. O fim da Guerra Fria trouxe à tona antigos conflitos políticos,

Foto: Arquivos CCOMSEEx



desde a década de 1990, forças militares são obrigadas a lidar, em sua área de operações, com o aumento constante de atores e fatores que podem influenciar um conflito, especialmente a própria população civil local e os organismos internacionais, governamentais e não governamentais presentes e atuantes na região. Estes comandantes devem considerar, entre outros, os aspectos políticos, sociais, culturais, religiosos e econômicos, além do mandato, dos métodos de trabalho e das características dos atores civis presentes, como organizações internacionais, agências governamentais, organizações não governamentais e autoridades locais<sup>2</sup>. As crises atuais com as quais esses comandantes se confrontam possuem uma natureza predominantemente civil, e não podem ser solucionadas apenas por meios militares<sup>3</sup>, já que estes não são suficientes nem adequados para tratar de assuntos relativos a direitos humanos, ajuda humanitária e à reconstrução e consolidação das instituições nacionais, que atualmente apresentam grande relevância na solução de conflitos e apresentam características predominantemente civis. Essa nova realidade exacerbou a necessidade das organizações internacionais - como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) - dos governos e das forças militares de desenvolverem novas políticas e doutrinas para fazerem frente aos desafios correntes enfrentados por comandantes militares em campo.

A resposta da ONU a essa nova realidade veio já durante a década de 1990 com o desenvolvimento do conceito de operações de paz multidimensionais, uma mudança que se mostrou necessária após uma sequência de operações de paz mal sucedidas naquela década, como a UNOSOM II<sup>4</sup>, a UNPROFOR<sup>5</sup> e a UNAMIR<sup>6</sup>. Apesar de o componente militar ainda constituir a maior parte dos efetivos de missões de paz, com o advento das operações de paz multidimensionais o número de civis desdobrados nessas missões tem crescido significativamente. Isto se deve à ampliação dos objetivos e das atividades conduzidas por operações de paz, como as relativas a direitos humanos, desenvolvimento, ajuda humanitária, desminagem humanitária, apoio a eleições e à

criação ou fortalecimento de instituições políticas nacionais. No entanto, a inserção de um grande número de civis em operações de paz lideradas pela ONU trouxe consigo a necessidade da criação de políticas e de mecanismos para a coordenação entre esses componentes civis e o componente militar da missão.

Já para a OTAN, o término da Guerra Fria provocou uma mudança de direcionamento do seu conceito estratégico<sup>7</sup>, uma vez que essa organização evoluiu de uma aliança defensiva contra um inimigo comum e conhecido para uma aliança com a finalidade de defender interesses mais amplos de seus membros<sup>8</sup>, especialmente os interesses relativos à segurança e estabilidade internacionais que poderiam afetar a própria Aliança. Portanto, o foco da maior aliança militar



do mundo mudou de operações de defesa coletiva (Artigo 5º do Tratado de Washington) para operações de resposta a crises não referentes ao Artigo 5º do Tratado (NA5CRO)<sup>9</sup>. Dentro da Aliança, as principais mudanças para lidar com os novos desafios operacionais vieram após a intervenção nos Bálcans nos anos 90. As experiências na Bósnia-Herzegovina revelaram as implicações da presença de atores civis na área de operações, e demandaram o desenvolvimento de políticas e procedimentos para lidar com eles.

## O FORTALECIMENTO E DESENVOLVIMENTO DE CIMIC

Como consequência das mudanças ocorridas na década de 1990, uma das principais adaptações, tanto para a ONU como para a OTAN, foi a criação de doutrinas e políticas de Cooperação Civil-Militar (CIMIC)<sup>10</sup>. Apesar de o termo CIMIC ser usado em uma ampla gama de situações, possuir uma larga variedade de significados e muitas vezes ser confundido com Assuntos Cívicos, nesse artigo CIMIC será considerada como a interface entre autoridades civis e militares, com a finalidade imediata de estabelecer e manter uma completa cooperação entre esses atores, objetivando facilitar que ambos cumpram suas missões; e com a finalidade de longo prazo de apoiar a criação e a manutenção de condições que irão prover suporte para o cumprimento dos objetivos da Missão<sup>11</sup>.

Apesar de ser possível traçar as origens de CIMIC até pelo menos a Segunda Guerra Mundial<sup>12</sup>, o grande salto na evolução dessa doutrina se deu durante a crise dos Balcãs na década de 1990, e com a consequente intervenção da OTAN na região, como mencionado anteriormente. Apesar de pouco difundida em forças armadas fora do sistema da OTAN, CIMIC é uma ferramenta muito eficaz para que comandantes militares estabeleçam relações e ligações efetivas com atores civis<sup>13</sup> em sua área de responsabilidade, facilitando a cooperação, a coordenação e a harmonização com os referidos atores para alcançar objetivos militares e políticos, e para contribuir para o estabelecimento de um ambiente estável e seguro. CIMIC é uma responsabilidade de comando e uma doutrina tática utilizada não apenas pela OTAN e por operações de paz da ONU, mas também por diversas forças armadas do mundo. A maioria dos países que possuem capacidades<sup>14</sup> de CIMIC espelham suas doutrinas nacionais na doutrina de CIMIC da OTAN<sup>15</sup> (OTAN CIMIC), com poucas exceções. A necessidade de interação entre atores civis e militares se tornou uma necessidade que

não pode mais ser ignorada. Apesar de CIMIC por si só não ser suficiente para se atingir os objetivos de uma missão, ela certamente contribui muito para isso através do fortalecimento e da multiplicação das capacidades militares, devendo ser incorporada em todo processo de planejamento militar.

## CIMIC NO BRASIL

Apesar da sua importância e das décadas de seu desenvolvimento na OTAN e na ONU, o conceito de CIMIC ainda não é largamente conhecido no Brasil, e o Exército Brasileiro ainda não possui uma política ou uma doutrina de Cooperação Civil-Militar. Não obstante, o Exército Brasileiro atualmente já conduz, tanto dentro do próprio território nacional como no Haiti, atividades diretas ou indiretamente relacionadas à CIMIC.

No Haiti, por exemplo, o Exército designa oficiais para atuarem na Seção de Cooperação Civil-Militar (U9) da Missão das Nações

**“As crises atuais com as quais esses comandantes se confrontam possuem uma natureza predominantemente civil, e não podem ser solucionadas apenas por meios militares...”**

Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Além disso, o Batalhão Brasileiro (BRABAT) que integra o componente militar da missão também possui sua própria seção de CIMIC (G9). O pessoal militar designado para essas funções recebe treinamento específico no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, que consiste de um curso de 4 dias em que a doutrina e os princípios teóricos de CIMIC da ONU são ensinados, e experiências de oficiais que já exerceram as funções de G9 e U9 em contingentes anteriores são compartilhadas. No entanto, a carga horária do curso não é suficiente para a transmissão de conhecimentos mais profundos do tema, e é certamente insuficiente para substituir a falta de experiência e de regulamentação do Exército no assunto.

Dentro do território nacional, atividades relacionadas, mas usualmente não consideradas como atividades de CIMIC, consistem geralmente de fornecimento de apoio a agências

governamentais, à Cruz Vermelha Brasileira e a organizações não governamentais em desastres naturais e outras emergências, quando as necessidades da população afetada sobrepõem a capacidade das organizações humanitárias no Brasil. Outra atividade relacionada a CIMIC que é repetidamente conduzida é o apoio de saúde a comunidades carentes, visando atender suas necessidades imediatas, especialmente daquelas comunidades localizadas perto de organizações militares, ou em áreas onde o Exército esteja conduzindo operações reais ou exercícios. De acordo com o recém publicado Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagências (EB20-MC-10.201), essas atividades são caracterizadas como “ações subsidiárias de natureza não militar”, não sendo, portanto, atividades puramente de CIMIC.

Mesmo com o desenvolvimento dessas atividades dentro e fora do território nacional, a falta de consistência no planejamento e na condução de operações de CIMIC, e a necessidade de se confiar em experiências e habilidades pessoais previamente adquiridas pelos militares envolvidos nessas atividades, prejudica a eficiência das operações de cooperação civil-militar no Brasil. Portanto existe uma necessidade urgente do desenvolvimento de políticas e doutrinas próprias de CIMIC pelo Exército Brasileiro, tendo em vista dois fatores: o primeiro é a pretensão do país de intensificar sua participação no cenário internacional, especialmente em operações

de paz, e o segundo é o aumento global do número de desastres naturais devido a diversos fatores - entre eles o aquecimento global - o que conseqüentemente gera uma tendência crescente para o envolvimento do Exército em operações de resposta a esses desastres. Com relação ao primeiro fator, CIMIC possui a capacidade de potencializar as operações internacionais que respaldam a política externa brasileira no atendimento de compromissos internacionais; com relação ao segundo, CIMIC possibilita a coordenação das ações entre os atores militares, os atores humanitários e as agências responsáveis pela resposta a desastres dentro e fora do território nacional. Ademais, operações de CIMIC são uma tendência entre as forças militares ocidentais, principalmente entre países-membros da OTAN, já que suas excelentes contribuições para o desfecho positivo de operações e para a consecução de objetivos militares já foram suficientemente comprovadas.

#### AS BASES PARA O DESENVOLVIMENTO DOUTRINÁRIO DE CIMIC NO BRASIL

Seria recomendado que o desenvolvimento da doutrina de CIMIC do Exército (EB-CIMIC) se desse com base em doutrinas já existentes e, de preferência, que já foram provadas em campo e posteriormente atualizadas com base em experiências adquiridas em operações reais, isto é, baseadas em desafios reais encarados por comandantes militares no terreno, ao invés de se



Aeronave apoiando a entrega de suprimento na Operação Serrana



desenvolver uma doutrina inteiramente nova sem experimentação doutrinária e sem embasamento consistente. As doutrinas escolhidas deveriam, portanto, ser adaptadas ao contexto brasileiro. Com esse pensamento em mente, o uso de duas doutrinas diferentes como base, a saber, a doutrina de CIMIC da ONU e a doutrina de CIMIC da OTAN, seria o recomendado, já que estas cumprem os requisitos supracitados.

A razão para a escolha da doutrina de CIMIC da ONU (UN-CIMIC) como uma das bases reside no fato de que a maior parte da experiência que o Exército Brasileiro possui no assunto advém da participação de seus militares como oficiais de CIMIC na MINUSTAH. Também, além de operações de resposta a desastres naturais dentro do território nacional, a participação em Operações de Manutenção da Paz seria o cenário mais provável no qual capacidades de CIMIC seriam desdobradas pelo Exército Brasileiro.

Ainda, UN-CIMIC é uma capacidade que já está sendo utilizada na prática por mais de uma década em diversas operações de paz em diferentes ambientes operacionais. Portanto, já foi testada e desenvolvida, com uma segunda versão de sua política tendo sido publicada pelo Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) no final de 2010. A participação consistente de forças brasileiras em operações de paz da ONU

nas últimas décadas e a previsão da continuidade dessa participação em futuras operações reforça a justificativa para o uso da doutrina de UN-CIMIC como uma das bases para a doutrina do Exército Brasileiro.

Já a utilização da doutrina de CIMIC da OTAN como a segunda base para o desenvolvimento de uma doutrina de CIMIC do Exército Brasileiro encontra como principal razão a experiência adquirida pela OTAN no assunto. Como mencionado anteriormente, essa experiência vem da década de 1990 e, desde então, há um constante desenvolvimento e atualização de sua doutrina e de suas capacidades de CIMIC, assim como o desdobramento dessas capacidades em diversas crises, incluindo no Afeganistão e no Iraque.

Em adição, o MC 411/1, um documento do Comitê Militar da OTAN, designa o AJP-9<sup>16</sup> (substituído pelo AJP-3.4.9 em fevereiro deste ano), como “o provedor das diretrizes para o planejamento e execução de CIMIC em operações envolvendo forças militares da OTAN”, também afirmando que “este é igualmente aplicável a coalizões entre Estados-membro e não-membros da OTAN”. Consequentemente, o AJP-9 se tornou a base para as doutrinas nacionais de CIMIC da maioria dos Estados-membro da OTAN, o que provavelmente também ocorrerá com o AJP-3.4.9,

que deverá gerar adaptações e atualizações das doutrinas nacionais de CIMIC. Como esses países estão atualmente envolvidos direta ou indiretamente em diversas operações de paz da ONU, uma doutrina de CIMIC comum, ou ao menos similar, facilitaria a interoperabilidade entre o pessoal militar do Exército Brasileiro e da OTAN nessas missões. Portanto o Exército Brasileiro poderia fazer uso da experiência já adquirida por forças militares da OTAN em CIMIC, e aplicá-las no desenvolvimento de sua própria doutrina, já que a OTAN recentemente publicou sua 2ª geração dessa doutrina<sup>17</sup>, que marca a evolução de CIMIC de uma capacidade tática para um conceito mais operacional.

O primeiro passo para o desenvolvimento de uma doutrina de CIMIC pelo Exército Brasileiro já foi dado com a publicação do já mencionado Manual de Campanha "Operações em Ambientes Interagências", que contém a primeira menção sobre CIMIC em uma publicação doutrinária oficial do Exército, prevendo inclusive a possibilidade de ativação de um Centro de Coordenação Civil-Militar neste tipo de operações. No entanto, a dimensão organizacional de coordenação e controle desse tipo de operações, previsto no referido manual,

permanecerá incompleta até o estabelecimento de uma doutrina de EB-CIMIC.

### **LINHAS GERAIS PARA UMA FUTURA DOCTRINA DE CIMIC DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Como mencionado anteriormente, o principal uso da doutrina de CIMIC do EB seria em Operações de Paz da ONU e em operações dentro do território nacional, especialmente em resposta a desastres naturais e emergências humanitárias.

Portanto, adaptando-se as duas doutrinas de CIMIC previamente sugeridas, EB-CIMIC poderia ser definida como: "A Coordenação e Cooperação, em apoio aos objetivos da missão, entre comandantes militares em todos os níveis e atores civis, incluindo a população e autoridades locais, assim como organizações e agências

**"...a participação em Operações de Manutenção da Paz seria o cenário mais provável no qual capacidades de CIMIC seriam desdobradas pelo Exército Brasileiro."**

internacionais, nacionais e não governamentais". Suas funções-chave seriam uma superposição e adaptação das tarefas-chave de UN-CIMIC e das funções-chave de NATO CIMIC, tornando-se (1) Ligação Civil-Militar, (2) Assistência Civil e (3) Apoio à Força.

Diferentemente da OTAN CIMIC, Planejamento Civil de Emergência (PCE) e Assistência Militar em Operações Humanitárias (AMOH) seriam consideradas, normalmente, como atividades de CIMIC, já que a criação de doutrinas e políticas para essas atividades não pode ser prevista para o curto prazo, e que a assistência à resposta a desastres naturais e emergências humanitárias seriam as situações mais comuns nas quais capacidades de CIMIC seriam desdobradas pelo Exército Brasileiro dentro do território nacional.

Não obstante, os princípios que governam a direção militar de CIMIC, como Primazia da Missão<sup>18</sup> e Direção de Comando<sup>19</sup>, não deveriam ser afetados pela inclusão de PCE e AMOH como atividades de CIMIC. Apesar de não ter sido mencionado anteriormente neste artigo, pelo fato





de diferir de CIMIC, a inclusão na EB-CIMIC de atividades de PCE e AMOH traz a necessidade de incorporar, ou ao menos levar em consideração, os princípios e padrões adotados pelas políticas e diretrizes de Coordenação Civil-Militar Humanitária da ONU (UN-CMCoord), já que isso facilitaria a interação com organizações e agências humanitárias durante a resposta a desastres naturais e emergências humanitárias. O AJP-3.4.9, de certa forma, já faz isso, superficialmente.

### CONCLUSÃO

Resumindo, nas últimas duas décadas CIMIC se tornou uma ferramenta muito importante e de grande uso em apoio à consecução de objetivos políticos e militares em operações de resposta a crises e em operações de paz. Ela possibilita e facilita a interação entre atores civis e militares dentro da área de responsabilidade de um comandante militar. CIMIC também é uma capacidade que pode ser desdobrada em operações que não possuem caráter militar, como operações humanitárias e em resposta a desastres naturais. Portanto, provê à força militar uma ferramenta eficiente, flexível e adaptável, capaz de apoiar a força em uma vasta gama de operações. É uma capacidade que poderia ser amplamente utilizada pelo Exército Brasileiro nas operações de paz da

ONU em que participa, assim como em operações dentro do próprio território nacional, já que é repetidamente chamado para apoiar operações humanitárias e em resposta a desastres naturais. Além dessas situações, CIMIC também pode ser utilizada para prover assistência à população durante exercícios militares em áreas remotas do território nacional e em operações de garantia da lei e da ordem, que são repetidamente conduzidas em grandes cidades do país, especialmente no Rio de Janeiro.

O desenvolvimento de uma doutrina de CIMIC pelo Exército Brasileiro é urgente, pois uma lacuna de aproximadamente 20 anos de experiência e desenvolvimento o separa de países e organizações internacionais que reconheceram a importância de CIMIC com antecedência, adaptando, desenvolvendo e colocando em prática suas próprias doutrinas, assim como desdobrando suas próprias capacidades em operações. As bases para o desenvolvimento dessa doutrina brasileira de CIMIC seriam as doutrinas da ONU e da OTAN, que foram estabelecidas nos documentos “Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)” e pelo “Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (AJP-3.4.9)”, respectivamente. A partir dessas duas perspectivas, a doutrina de CIMIC do

Exército Brasileiro seria adaptada e desenvolvida de acordo com o contexto nacional.

No entanto é importante ressaltar que o desenvolvimento de tal doutrina seria apenas o primeiro passo para a criação de uma capacidade de CIMIC dentro do Exército Brasileiro. O desenvolvimento de programas de familiarização, treinamento e educação, incluindo especialmente as escolas militares, possibilitaria a inserção de CIMIC no planejamento e nos procedimentos do Exército, e o desdobramento de capacidades de CIMIC em exercícios permitiria a interação com

atores civis bem antes das situações reais assim a requererem. Além disso, a alocação de recursos físicos adequados, como pessoal e equipamento, seria necessária para a condução eficaz de atividades de CIMIC.

Como pôde ser verificado, ainda há um longo caminho a ser percorrido até o Exército Brasileiro possuir uma capacidade completa de CIMIC, o que poderia levar vários anos para acontecer. É melhor começarmos a nos mexer o mais cedo possível.

---

#### NOTAS

1. *De acordo com o Inter-Agency Standing Committee da ONU, uma emergência complexa é “uma crise humanitária em um país, região ou sociedade onde há um colapso total ou considerável de autoridade, resultante de conflitos internos ou externos e que requer uma resposta internacional que vai além do mandato ou da capacidade de uma única agência e/ou programa da ONU em funcionamento no país”.*
2. *Organização do Tratado do Atlântico Norte 2002, MC 411/1 NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation.*
3. *Centro de Excelência em Cooperação Civil-Militar, CCOE Vision and Goals for 2010 and Beyond, CIMIC Messenger, Volume 1, Edição 1, Novembro de 2009.*
4. *United Nations Operation in Somalia II.*
5. *United Nations Protection Force.*
6. *United Nations Assistance Mission for Rwanda.*
7. *Com a publicação do Strategic Concept 99, recentemente substituído pelo Strategic Concept 2010.*
8. *Rehse, P, 2004, CIMIC: Concepts, Definitions and Practice, p. 26, Hamburg.*
9. *Acrônimo utilizado pela OTAN para definir esse tipo de operações.*
10. *Na ONU o termo CIMIC refere-se a Coordenação Civil-Militar. O termo Cooperação Civil-Militar é utilizado principalmente pela OTAN e por seus países-membros.*
11. *Adaptado do NATO's Military Committee Document MC 411/1.*
12. *van Weezel, S, The Use of Civil-Military Co-operation in a Comprehensive Approach, em CIMIC Messenger, Centro de Excelência em Cooperação Civil-Militar, Volume 3, Edição 2, Fevereiro de 2011.*
13. *Organização do Tratado do Atlântico Norte 2003, AJP-9 NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine. Recentemente substituído pelo AJP 3.4.9.*
14. *O AJP-9 formula a Capacidade de CIMIC com os seguintes componentes: Política, doutrina e conceitos completamente desenvolvidos; o entendimento e a habilidade de colocar a doutrina em prática; e a capacidade física na forma de pessoal treinado, unidades constituídas e recursos de apoio. O AJP-3.4.9 não possui esse mesmo tipo de detalhamento como o AJP-9, por se tratar de um documento mais conceitual e menos operacional.*
15. *Rehse, P, 2004, CIMIC: Concepts, Definitions and Practice, p.16,Hamburg.*
16. *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation.*
17. *O já mencionado AJP-3.4.9.*
18. *Conceito encontrado no AJP-9, significando que somente o Comandante pode determinar a extensão de recursos militares a serem comprometidos em tarefas de CIMIC, de acordo com a priorização de tarefas militares. As tarefas de CIMIC não devem comprometer os objetivos de longo termo do teatro de operações.*
19. *Conceito encontrado no AJP-9, que coloca nos comandantes, em todos os níveis, a responsabilidade de dirigir atividades de CIMIC. Esses comandantes deveriam priorizar e dirigir as atividades de CIMIC de forma que a eficiência militar seja mantida sem adicionar dificuldades desnecessárias a civis ou comprometer objetivos civis.*