

AS OPERAÇÕES MILITARES NO AMBIENTE INTERAGÊNCIAS

Tenente-Coronel Jonas de Oliveira Santos Filho

O Tenente Coronel de Infantaria Jonas de Oliveira Santos Filho é o atual Adjunto de Operações Especiais da Divisão de Doutrina e Pesquisa do Centro de Doutrina do Exército. É bacharel pela Academia Militar das Agulhas Negras; mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército do Exército Brasileiro. É operador de forças especiais, e foi instrutor na Academia Militar das Agulhas Negras e oficial do Estado-Maior da Brigada de Operações Especiais do Exército Brasileiro.



“A guerra nada mais é que a continuação da política por outros meios.”

Karl von Clausewitz

Historicamente, a segurança dos Estados foi pensada principalmente pela ótica da confrontação interestatal, calcada na necessidade básica de Defesa Externa e ligada diretamente às expressões política e militar do Poder Nacional.

Ao longo dos últimos trinta anos, porém, uma série de aspectos passou a impulsionar gradualmente a evolução do pensamento estratégico, levando-o a uma visão mais completa do papel efetivamente desempenhado pelas sociedades nacionais nos conflitos modernos. Apesar dos muitos aspectos benéficos da globalização, o aumento da interdependência entre os Estados Nacionais trouxe consigo o aumento da complexidade para a tomada de decisões estratégicas pelos Estados, o que, por sua vez, tornou o ambiente de segurança mundial mais intrincado, com as fronteiras entre estruturas nacionais e internacionais cada vez mais porosas.

As sociedades nacionais passaram a entender que a solução dos conflitos deixou de ser uma atribuição “exclusiva” de governos e Forças de



Interação das Forças Armadas na Operação Ágata

Defesa. Novos atores – estatais e não estatais – passaram a demandar participação na tomada de decisão em momentos de crise, buscando soluções que estivessem mais adequadas às suas visões sobre cada problema nacional específico.

Configurou-se, assim, um tipo de ambiente de certa forma inédito na história da humanidade, no qual vários órgãos governamentais, Forças Militares e representantes de distintos segmentos da sociedade passaram a interagir com maior frequência em momentos de crise ou em fases importantes da vida nacional. A esse “novo ambiente” convencionou-se chamar de “ambiente interações”.

O presente artigo pretende discutir aspectos importantes para o entendimento desse ambiente interações, no qual está inserida a Força Terrestre. Pretendemos destacar o que esse ambiente representa para as operações militares terrestres e como ele pode – e deve – contribuir para o sucesso no contexto de ações subsidiárias, de prevenção de ameaças, de gerenciamento de crises ou na solução de conflitos, das quais participe a Força Terrestre brasileira.

OS CONFLITOS E OS “NOVOS ATORES”

Da análise do ambiente estratégico global, podemos concluir que a maioria das ameaças contemporâneas têm suas origens em uma conjunção de fatores conjunturais locais, nacionais e internacionais. Com frequência estão relacionados ao crescimento populacional em regiões do globo onde há disputa pelo controle de recursos naturais. Nessas condições, redes criminosas transnacionais e grupos extremistas encontram campo fértil, explorando a instabilidade de Estados fracos e com problemas de governabilidade.

Em uma perspectiva mais ampla, as ameaças que deverão predominar neste início de século poderão vir conjugadas à proliferação de tecnologias (incluindo às relacionadas a armas e agentes de destruição em massa), ao terrorismo internacional, ao narcotráfico, à degradação ambiental e à migração massiva. A violência politicamente motivada pode assumir novas e mais complexas formas.

Muitos analistas concordam que aspectos não militares assumirão proeminência na



Centro de Coordenação das operações de segurança da Conferência Rio + 20, no Rio de Janeiro, em junho de 2012

solução da maioria dos conflitos, neste início de século. A presença constante da mídia nos eventos importantes e a valorização de questões humanitárias e de meio ambiente pelas sociedades são o argumento mais evidente. Além disso, a opinião pública, tanto nacional quanto internacional, está menos propensa a aceitar o emprego da força para a solução de crises para as quais o Estado aplicava suas Forças Armadas, no passado. Acresça-se a isso os recentes exemplos de utilização da informação como “arma”, o que provou sua eficácia quanto à capacidade de afetar diretamente o poder de combate dos beligerantes.

Também já se pode admitir certo grau de consenso na percepção de que, mesmo nos conflitos que se aproximem do chamado “combate convencional”, haverá uma razoável gama de atores relevantes atuando em um espaço que vai além do campo de batalha. Essa afirmação nos remete ao entendimento do novo conceito do espaço de batalha¹.

Os exemplos dos conflitos no Oriente Médio, na África e na Ásia demonstram a tendência de que os confrontos se prolonguem ao longo do tempo e que haja prevalência de combates em terrenos humanizados – ou seja, não apenas em cidades, mas em áreas com a ostensiva presença de civis. Por fim, os indícios apontam para a necessidade de envolvimento de todas as capacidades que os governos tenham à sua disposição, quer seja para a prevenção de ameaças, quer seja no gerenciamento de crises e suas consequências ou, ainda, para a solução de conflitos armados.

Esse contexto exige que os Estados estejam preparados para empregar uma diversificada combinação de vetores militares e civis na prevenção de ameaças, no gerenciamento de

crises e/ou na solução de conflitos. O conceito operacional adotado pelo Exército Brasileiro (EB) – as Operações no Amplo Espectro – vem ao encontro dessa necessidade. A nova doutrina do EB busca melhor definir as capacidades necessárias à Força Terrestre (F Ter) para que possa atuar com eficácia em todo o espectro dos conflitos, da paz estável, em um extremo, ao combate clássico entre Forças estatais, em outro.

A concepção do atual espaço de batalha engloba, além do “campo de batalha” tradicional, caracterizado pela Área de Operações/Teatro de Operações (A Op/TO), também, o ambiente de informação em que as ações ocorrem concomitantemente, influenciadas por diversos atores estatais e não estatais. O surgimento desses novos atores e ameaças impõe novas condicionantes ao planejamento da Segurança e da Defesa dos Estados e dos cidadãos.

Tais características, desafios e tendências imporão que as soluções contem com a participação de vetores militares e civis diversificados, estatais ou não. E, para que o êxito seja alcançado, torna-se imprescindível que, dentre outros aspectos, seja aperfeiçoada a colaboração Interagências².

A COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM NÍVEIS

No contexto descrito, o conceito de segurança assume uma ampla dimensão, que envolve não só a Defesa Externa, a Defesa Civil e a Segurança Pública, mas também as políticas econômica, de saúde, educacional e ambiental. São temas e políticas que não são tratadas exclusivamente por meio de instrumentos político-militares, e isso exige novos “arranjos de segurança” estatais. A discussão nos remete, portanto, a um contexto interorganizacional – ou interagências.

Recentes experiências adquiridas no ambiente Interagências demonstram que a atuação coordenada dos diversos vetores, sejam eles civis ou militares, é essencial para assegurar

que os objetivos da missão sejam plenamente atingidos.

Consideremos, então, uma situação hipotética, na qual diversos órgãos do Estado brasileiro tenham sido chamados a prestar socorro emergencial a uma população atingida por um desastre – natural ou causado pelo homem (como em um atentado terrorista de grandes proporções, por exemplo). Na intenção de melhor atender à emergência em questão, os planejadores do Estado-Maior da Força militar designada procurariam estabelecer contato e obter informações dos órgãos de assistência humanitária encarregados de distribuição de água e alimentos. Essa iniciativa lhes permitiria, sobretudo, planejar a melhor utilização das vias de circulação pelos seus comboios no transporte da tropa, incumbida da missão de segurança e do resgate de feridos.

Neste caso, percebemos o nível mais elementar da colaboração interagências. Os vetores envolvidos no atendimento à emergência (civis e militares) planejam suas ações com relativa independência, e somente se reúnem para se assegurarem de que as atividades não causem interferências umas

nas outras. As agências estão, portanto, no nível da Minimização de Conflitos.

Se, no exemplo utilizado, o Estado-Maior promovesse uma reunião com a agência de ajuda humanitária para coordenar não apenas o movimento, mas as necessidades de segurança no local da distribuição de água e alimentos, então estaria caracterizado o nível seguinte da colaboração interagências: a Coordenação. Neste nível, cada vetor planeja suas ações com relativa independência, mas são organizadas reuniões entre os interessados para compartilhar informações e evitar que ações importantes sejam esquecidas ou negligenciadas, com o conseqüente aumento da eficiência no atendimento a necessidades.

No nível, seguinte – Integração – o governo estabelece a figura do elemento “coordenador das ações”, o qual expede orientações ou protocolos de

“No ambiente interagências, a atuação coordenada dos vetores civis e militares é essencial para assegurar que os objetivos sejam plenamente atingidos”

entendimento a todos os órgãos oficiais e agências envolvidas e planeja as operações necessárias ao atendimento da emergência. As atividades civis e militares são planejadas para se apoiarem mutuamente, ainda que sejam desenvolvidas no âmbito de cada vetor de forma descentralizada.

No exemplo, a agência coordenadora planejará a distribuição de alimentos com a participação dos vetores mais aptos, incluindo a participação de efetivos militares na escolta dos comboios e segurança nos pontos de distribuição, para evitar possíveis saques e tumultos. Neste nível de colaboração pressupõe-se a estruturação de um Centro de Coordenação de Operações (CCOp).

Por fim, a Parceria Genuína ocorre quando as atividades estão entrelaçadas por uma única estratégia. No CCOp, os vetores civis e militares planejam de forma conjunta e/ou integrada e implementam uma estratégia comum para alcançar sinergia no atendimento às necessidades geradas pela emergência. A Parceria Genuína é a forma de garantir que os desafios mais difíceis e complexos sejam superados, com o emprego de toda a capacidade do Estado, em esforço uníssono. O mais alto nível de “colaboração interagências” envolve alto grau de coesão entre os planejadores dos vetores envolvidos, em todos os níveis.

No exemplo citado, um CCOp teria a atribuição não só de planejar e coordenar a distribuição de alimentos e medicamentos, mas também selecionaria a agência – ou agências – mais aptas a agir em cada situação específica, sempre com a máxima integração e sinergia entre os vetores civis e militares participantes do esforço. Em local

julgado estável, uma agência civil seria designada para distribuir alimentos e outros itens com meios civis, possivelmente alugados. Em outro ponto, onde a situação estivesse relativamente instável, com risco de saques e desordem, o vetor militar seria designado para, ele próprio, distribuir os gêneros à população, empregando meios de controle mais eficientes e disponíveis somente a ele.

O AMPLO ESPECTRO DOS CONFLITOS E O AMBIENTE INTERAGÊNCIAS

O momento de crescimento e de estabilidade da conjuntura socioeconômica por que passa o Brasil já nos indica que o país necessita de novas capacidades para que possa garantir que seus interesses sejam respeitados. Aí estarão as capacidades relacionadas à projeção de poder no cenário internacional e ao novo papel de ator global e de nação referência na condução política e militar regional. Sendo parte indissociável da estrutura do Estado, as Forças Armadas também são demandadas a atender às especificidades desse novo cenário.

O Estado brasileiro tem utilizado as Forças Armadas com frequência na prevenção de ameaças – como na segurança de grandes eventos internacionais, na garantia da votação e apuração eleitoral e no gerenciamento de crises como, por exemplo, no restabelecimento de áreas dominadas pelo crime organizado em grandes centros urbanos e em situações de calamidade pública provocadas por catástrofes naturais.

Como vimos, a prevenção de ameaças, o gerenciamento de crises e a solução de conflitos



Uma operação federal contra garimpos ilegais na Amazônia, em 2010: 23ª Bda Inf SI, 4ª BAvEx, Polícia Federal, Força Nacional e IBAMA integraram o esforço.

armados têm exigido cada vez mais a adoção de medidas que fogem ao aspecto essencialmente militar, como nos casos citados.

As Operações no Amplo Espectro³ incluem as ações de cunho humanitário, de reestruturação de infraestruturas críticas e governança, para a conquista do apoio da população, dentre outras. O ambiente Interagências é uma realidade que envolve desde a defesa de interesses nacionais vitais, tais como a manutenção da soberania e da integridade do patrimônio nacional, a garantia da lei e da ordem e dos poderes constitucionais, o cumprimento de compromissos internacionais, até a cooperação com o desenvolvimento e a defesa civil e a atuação contra delitos transnacionais e

ambientais.

A interação das Forças Armadas com outros órgãos e agências, estatais ou não, é o que materializa, para nós militares, o ambiente interagências mencionado. Essa interação visa a conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções, buscando a eficiência, eficácia, efetividade e menores custos⁴.

Com frequência, as operações desencadeadas em ambiente Interagências possuem como características: a multifuncionalidade⁵; a complexidade⁶; e a interdependência⁷.

As operações em ambiente Interagências podem ser consideradas as realizadas nas situações de “guerra” ou “não guerra”, no País e/ou no exterior, que envolvam as interações entre as Forças Armadas (FA) e agências, mediante a coordenação e Unidade de Esforços⁸, visando à consecução de objetivos comuns de interesse do Estado.

Para facilitar a Unidade de Esforços, é essencial que os objetivos estratégicos nacionais sejam traduzidos em uma “Ação Unificada”⁹. O instrumento militar do Poder Nacional integra-se aos demais mediante Diretrizes Presidenciais. O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e o Conselho de Defesa Nacional (CDN) desempenham papéis fundamentais na integração de todos os instrumentos do Poder Nacional, considerando a melhor forma de aproveitamento das capacidades militares e civis.

Nas operações militares, a Unidade de Esforços normalmente é assegurada pela Unidade de Comando, que é baseada na designação de um único comandante com a autoridade para dirigir e coordenar os esforços de todas as forças subordinadas em busca de um objetivo comum. Nas operações em ambiente Interagências, por outro lado, o comandante militar pode não comandar todos os atores em presença. Ele busca a cooperação e constrói o consenso para alcançar essa Unidade de Esforços.

Alcançar objetivos comuns é um imperativo, pois no ambiente Interagências há um grande número de agências com competências

Um atirador embarcado em helicóptero observa o estádio “Engenhão”, durante os V Jogos Mundiais Militares, no Rio de Janeiro (2011).—

complementares, com métodos de trabalho e responsabilidades legais específicas, mas que devem interagir com as forças militares. É possível afirmar que, mesmo em operações aparentemente militares, em essência – sejam elas singulares, conjuntas e/ou combinadas – será necessário integrar o esforço nacional, no nível estratégico.

Em qualquer situação, uma compreensão comum é fundamental para que os vetores acionados pelo Estado possam entender seus papéis e os relacionamentos com os demais. Tal compreensão será essencial para permitir às agências operarem efetivamente em um mesmo espaço, identificando oportunidades para a cooperação e evitando redundâncias e conflitos desnecessários.

É desejável, portanto, que haja um diálogo permanente entre as partes interessadas, a fim de minimizar a confusão por ocasião da efetivação de um diploma legal estabelecido. Entre as forças militares, é desejável desenvolver uma posição comum sobre o apropriado papel militar, em coordenação interinstitucional, antes de ampliar a discussão para incluir outras agências e/ou organizações.

Nas operações desencadeadas em ambiente Interagências, as Forças Armadas podem ser empregadas em situações pré-planejadas ou imprevistas, em situações de crise que exijam um planejamento emergencial. A Força Terrestre (F Ter) participa de tais operações no contexto das situações de guerra e de “não guerra”, conforme descreve a Doutrina Militar de Defesa¹⁰.

O papel das Forças Armadas é coerente com os anseios e fins do Estado e da própria sociedade em geral. Daí a ideia consagrada de que as mesmas constituem um prolongamento da sociedade a que pertencem – razão por que são instituições nacionais e permanentes.

Nesse contexto, a coordenação é o processo por meio do qual um representante do Estado, legalmente designado, transmite sua vontade e sua intenção aos vetores (civis e militares) envolvidos numa determinada operação em

ambiente Interagências. Compreende a autoridade e a responsabilidade para articular todos os envolvidos no cumprimento de uma determinada tarefa.

Nas operações em ambiente Interagências, as considerações políticas permeiam todos os níveis de coordenação, e o vetor militar pode não ser o principal ator e líder do processo. Como resultado, tais operações geralmente são balizadas por normas de conduta e regras de engajamento específicas.

Os comandantes da Força Terrestre devem considerar a integração seletiva de agências nas atividades de rotina desenvolvidas por suas Organizações Militares, nos diversos níveis.

É preciso que o vetor coordenador das ações, que nem sempre será o Ministério da Defesa, faça convergir todos os esforços para a consecução do estado final desejado, com o máximo de eficiência e presteza.

Uma das principais consequências da subordinação da autoridade militar à autoridade civil, em algumas situações nas operações desencadeadas no ambiente Interagências, é que a formatação estrutural e funcional das Forças Armadas, aí incluindo os métodos de planejamento e de seleção e preparação dos seus integrantes e o desenvolvimento, aquisição e emprego dos armamentos militares, se dá prioritariamente em função das necessidades fundamentais e interesses supremos do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro, o mais importante, o ato de apreciação mais decisivo que um homem de Estado ou um comandante-chefe executa consiste na apreciação correta do tipo de guerra que leva a efeito, a fim de não a tomar por aquilo que ela não é e não querer fazer dela aquilo que a natureza das circunstâncias lhe impede que seja.

Karl von Clausewitz

A visão paradigmática que estereotipa o conflito armado apenas como um confronto formal

“As operações em ambiente interagências parecem surgir como a pedra angular do novo cenário de segurança e defesa.”

entre dois atores estatais beligerantes vem sendo reavaliada pelas sociedades modernas.

Não só novas demandas por Segurança têm sido apresentadas às Forças Armadas – que, apesar de não serem inéditas em sua essência, são requeridas em um novo contexto –, mas a tendência é de que os conflitos contemporâneos serão decididos em espaços de batalha não tradicionais. Crimes transnacionais, terrorismo internacional, fluxos migratórios, pressão demográfica, urbanização, fortalecimento de identidades étnicas, globalização e questões ambientais são apenas alguns dos componentes desse intrincado mosaico.

Assim, as operações em ambiente interagências parecem surgir como a pedra angular do novo cenário de Segurança e Defesa, permitindo às forças militares e às agências civis compartilharem metas e congregarem esforços, de forma sinérgica, em ações que abrangem impositivamente todos os campos do Poder Nacional.

Como prevê o conceito operacional de Operações no Ampla Espectro, as Forças Armadas não devem jamais descuidar de suas “missões tradicionais” – constitucionais, na verdade – sob pena de se tornarem ineficazes se não estiverem preparadas para atender conflitos politicamente motivados que estejam no extremo do espectro, correndo o risco de perderem seu poder dissuasório.

Contudo, para fazer face aos desafios estratégicos contemporâneos, devem redimensionar



Operações na faixa de fronteira são exemplos de atividades desencadeadas no ambiente interagências

seu emprego e suas aptidões para atuar, de fato, no amplo espectro dos conflitos. As operações de pacificação¹¹ e de apoio aos órgãos governamentais¹² poderão, muitas vezes, ser executadas simultaneamente com ações ofensivas e/ou defensivas.

O Exército, no cumprimento de sua destinação constitucional e/ou de suas atribuições subsidiárias, dificilmente atuará isoladamente. Além da atuação em operações conjuntas, a Força Terrestre tem que estar preparada para atuar com os demais instrumentos do Poder Nacional e da sociedade, o que pode envolver órgãos e agências da administração pública federal, estadual e municipal, organizações não-governamentais e, em alguns casos, organizações internacionais.

NOTAS

1. *Espaço de Batalha: é a dimensão física e virtual onde ocorrem e repercutem os combates, abrangendo as expressões política, econômica, militar, tecnológica e psicossocial do poder, que interagem entre si e entre os beligerantes. O Campo de Batalha está incluído no Espaço de Batalha.*
2. *A “Colaboração Interagências” é, em síntese, a cooperação e coordenação na dinâmica de interação entre as agências, colocando a primeira como uma condição para a segunda. Para que a coordenação produza seus efeitos, é necessário que exista um grau mínimo de cooperação entre todos os vetores envolvidos.*
3. *O amplo espectro dos conflitos deve ser entendido como toda a gama de possibilidades de emprego da F Ter, desde as ações militares realizadas em situação de paz estável, até o extremo oposto do espectro: a guerra total entre Estados. Entre os dois extremos, estariam situações de ajuda humanitária e atendimento a calamidades; instabilidade interna; “paz instável”; insurgência; e ações de guerra irregular. A F Ter deve estar*

apta a realizar, portanto, operações clássicas (Ofensiva e Defensiva), Operações de Pacificação e Operações em Apoio a órgãos Governamentais. O Amplo Espectro (Full Spectrum Operations – FSO), Ação Unificada (Unified Action), Unidade de Esforços (Unity of Effort) e Operações de Informação (Information Operations) são conceitos em uso pelo Exército do Estados Unidos da América. Várias referências a esses conceitos podem ser encontrados em manuais do US Army. Consulte, por exemplo, a página de publicações do Centro de Armas Combinadas do Exército dos EUA, em www.leavenworth.army.mil/, ou diretamente na página da “Doctrine 2015, em [http://usacac.army.mil/cac2/MCCOE/ Doctrine2015Tables.asp](http://usacac.army.mil/cac2/MCCOE/Doctrine2015Tables.asp) . Acessado em 6 MAR 13.

4. BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior. Manual de Campanha EB20-MC-10.201 Operações em Ambiente Interagências. Brasília-DF, 1ª Edição, 2013, aprovado pela Portaria Nº 02-EME, de 31 de janeiro de 2013.
5. Característica atribuída a um grupo em ambiente interagências, onde os diferentes atores apresentam-se de forma multidisciplinar, com especializações funcionais específicas para alcançar um objetivo comum. Congregam esforços políticos, diplomáticos, militares, econômicos, humanitários e sociais na prevenção de ameaças, gerenciamento de crises e/ou solução de conflitos.
6. São desencadeadas em condições complexas por se tratar de relações entre grupos heterogêneos. Implica na relação de trabalho desde o planejamento, passando pelo preparo dos vetores, até a execução e avaliação das ações; fruto da variedade de agentes e das diferentes culturas organizacionais.
7. Característica que rege as relações de dependência mútua entre os diversos vetores, quando uma agência é capaz de causar efeitos nas operações como um todo. Associada à complementariedade e agindo de forma integrada, promove capacidade de resposta para prevenir ameaças, gerenciar crises e/ou solucionar conflitos, incluindo meios e amparo legal para eventual uso da força.
8. Unidade de Esforços: os esforços devem ser coordenados na busca da colaboração em prol dos objetivos da operação, que devem ser comuns entre as agências, apesar das diferenças de técnicas, táticas e procedimentos entre os participantes. A coordenação interagências requer o desenvolvimento de métodos de planejamento e mecanismos de colaboração, fortalecendo a confiança entre os participantes e produzindo a Unidade de Esforços. Baseado na USA. Joint Chiefs of Staff. Joint Publication (JP) 3-08: Interorganizational Coordination During Joint Operations. Washington, DC, 2011.
9. Ação Unificada: sincronização, coordenação e/ou integração de ações de agências com as operações militares para alcançar a unidade de esforços.
10. Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04, 2ª Edição, aprovada pela Portaria Normativa Nr 113/ SPEAI/ MD, de 1º de fevereiro de 2007, p.43/48.
11. Ibid. As operações de pacificação são entendidas como um conjunto de medidas a serem implementadas pelas forças militares, ou por especialistas, apoiados por forças militares, com a finalidade de influenciar o ambiente operacional nas dimensões políticas e psicossociais, mitigando as ameaças contra a estabilidade local, por meio da combinação de ações coercitivas, políticas governamentais de apoio ao desenvolvimento regional e ações típicas do tempo de paz, em resposta à crise instalada. A estabilização, promovida pelas forças militares em presença, visa a, principalmente, criar as condições necessárias para a prosperidade socioeconômica local, necessária ao restabelecimento da paz.
12. As operações de apoio às ações governamentais visam a empregar as forças do Exército no apoio às autoridades civis, estrangeiras ou nacionais, que se preparam para ou respondem às crises e têm por objetivo aliviar o sofrimento de populações atingidas por sinistros, desastres naturais ou deslocados de áreas de conflitos (FM 3-0, Army Field Manual: Operations (Feb-2008) – Exército dos EUA).