



# Manual de Campanha 3-07, Operações de Estabilidade: Aumentando a Velocidade da Mudança

General William B. Caldwell IV, Exército dos EUA e  
Tenente-Coronel Steven M. Leonard, Exército dos EUA

**A** PUBLICAÇÃO DO MANUAL de Campanha *FM 3-07, Stability Operations* (Operações de Estabilidade), nos meses vindouros, reconhecerá e enfatizará a extrema importância da abordagem do “conjunto do governo”, essencial para alcançar o sucesso sustentável numa era de conflito persistente. Essa postura é chave para operar num futuro incerto à nossa frente. Essa nova doutrina também representará uma série de fatos inéditos importantes. Será a primeira doutrina de estabilidade — das forças singulares ou combinadas — a responder às necessidades imediatas da força já ativamente engajada em operações em curso. Será a primeira doutrina de qualquer tipo a passar por uma revisão detalhada pelas forças combinadas, forças singulares, agências governamentais, órgãos intergovernamentais e organizações não-governamentais. Também marcará a primeira vez que uma força singular tenta captar e definir um enfoque nacional para a transformação do conflito em doutrina e que busca fazê-lo com o amplo apoio das agências, organizações e instituições que partilham dessa abordagem.

A publicação do Manual de Campanha *FM 3-07* preencherá uma lacuna crítica na nossa base de conhecimento num momento-chave na história de nosso Exército e de nossa Nação. Num momento em que nos vemos engajados simultaneamente no Oriente Médio, Extremo Oriente e América Latina, o novo manual fornecerá o suporte intelectual necessário para lidar de forma abrangente com a incerteza, acaso e fricção tão comuns nas operações conduzidas entre a população.

## Admirável Mundo Novo

As forças da globalização e o surgimento de potências econômicas e políticas regionais estão transformando fundamentalmente o mundo que pensávamos conhecer. É provável que os conflitos etnocêntricos e culturais futuros sejam exacerbados pela maior concorrência mundial por recursos naturais cada vez mais escassos, numerosas populações urbanas com expectativas crescentes, difusão tecnológica desenfreada e aceleração das mudanças climáticas. O futuro não é de grandes batalhas e engajamentos travados por exércitos em campos de batalha despovoados. Em vez disso, o desenrolar do conflito será decidido por forças operando no meio da população do mundo. A margem da vitória, nesse caso, será medida em termos muito diferentes dos das guerras passadas. A lealdade, fé e confiança das populações serão os árbitros finais do sucesso.

---

FOTO Segurança iraquiano-americana numa base de patrulha do exército iraquiano no distrito de Sadre, Bagdá, Iraque, 19 de abril de 2008.

(Força Aérea dos EUA, Sargento Adrian Cádiz)

Na verdade, os EUA possuem uma rica e orgulhosa história de sucesso e aprendizado em guerras no meio da população — o que hoje reconhecemos como operações de estabilidade. Contudo, desde as nossas raízes coloniais, quando o Congresso nomeou representantes militares para negociar tratados de paz e compras de terras com as tribos indígenas, às nossas experiências contemporâneas no Iraque e Afeganistão, nossa tradição mais duradoura foi a incapacidade e relutância em institucionalizar as lições advindas dessas experiências. Por uma cruel obra do destino, as respostas que buscávamos tão desesperadamente nos últimos anos acumulavam pó em estantes de livros no outro lado do mundo; as lições distantes de um programa civil-militar notadamente bem-sucedido da era do Vietnã ficavam praticamente esquecidas, exceto pelos poucos que passaram por aquelas experiências.

## **CORDS: Uma Abordagem Clássica de um Desafio Moderno**

No auge da Guerra do Vietnã, enfrentávamos um inimigo que se escondia entre o povo. O inimigo já não era o mesmo encarado inicialmente pelas forças terrestres americanas em 1965, evoluindo para uma mistura complexa de forças de guerrilha, grupo político e soldados de unidades convencionais. Em poucos anos, o inimigo tinha se adaptado, mudando de uma estratégia concentrada no engajamento da força superior para uma que enfatizava a insurgência, as táticas de guerrilha e, mais importante, a paciência. O inimigo tinha aprendido as árduas lições de guerra na selva contra um oponente mais bem equipado e tecnologicamente avançado. Quando o General Creighton W. Abrams assumiu a direção do Comando de Assistência Militar, Vietnã (MACV— na sigla em inglês), no verão de 1968, o inimigo tinha evoluído, assim como a guerra.

Dois anos antes, o General William C. Westmoreland, antecessor de Abrams no comando do MACV, reconheceu que uma mudança fundamental nesse empreendimento seria necessária para alcançar qualquer forma duradoura de sucesso. No fim, o êxito só poderia ser conquistado por meio da integração deliberada dos vários programas políticos, militares, econômicos e de segurança em curso no Vietnã do Sul. Para tanto, o Presidente Johnson assinou o Memorando de Ação de Segurança Nacional 362, *A Responsabilidade do Papel dos EUA na Pacificação (Desenvolvimento Revolucionário)* em 9 de maio de 1967, estabelecendo, assim, o programa de Apoio a Operações Cívicas e Desenvolvimento Revolucionário (CORDS — na sigla em inglês). Por meio do CORDS, os esforços dos Departamentos de Estado e Defesa foram integrados sob o conceito de um “único gestor”, que designou o Embaixador Robert W. Komer como subsecretário para a pacificação, dentro do MACV. A nomeação de Komer unificou efetivamente o esforço civil-militar no Vietnã do Sul.

O programa CORDS potencializou uma capacidade sem precedentes de projetar recursos materiais e humanos significativos na zona rural vietnamita. Tinha como alvo a crescente insurgência no âmbito local, enquanto se concentrava na segurança e bem-estar do povo. Em 1969, com mais de 7.600 assessores alocados em equipes de pacificação

*O General William B. Caldwell IV é o comandante do Centro de Armas Combinadas (CAC) do Exército dos EUA no Forte Leavenworth, Kansas. Formou-se pela Academia Militar dos EUA em 1976 e possui o Mestrado pela Escola de Pós-Graduação Naval e Escola de Estudos Militares Avançados. Também cursou a Universidade de Harvard como bolsista sênior de estudos militares. O General Caldwell comandou unidades de infantaria em todos os níveis, incluindo a 82ª Divisão Aeroterrestre. Antes de assumir o comando do CAC e do Forte Leavenworth, foi o Subchefe do Estado-Maior para assuntos estratégicos e porta-voz da Força Multinacional no Iraque.*

*O Tenente-Coronel Stenven Leonard, um estrategista militar, é o chefe de doutrina no nível operacional da Diretoria de Doutrina de Armas Combinadas do CAC e autor do Manual de Campanha FM 3-07, Stability Operations. Formou-se pela Universidade de Idaho em 1987 e possui o Mestrado pela Murray State University e Escola de Estudos Militares Avançados. O Tenente-Coronel Leonard serviu em vários cargos de comando e estado-maior no território continental dos EUA, Europa e Iraque.*

e com a assistência econômica suprindo os programas-chave e as províncias, o CORDS começou a acertar o passo. O esforço consultivo do programa foi providencial para mobilizar um número significativo de Forças Populares e Regionais treinadas, que mantiveram a segurança em aldeias e vilarejos. As reformas agrárias da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (*USAID* — na sigla em inglês), orquestradas por intermédio do CORDS, foram acompanhadas por uma revitalização econômica estimulada pelo restabelecimento de uma administração rural efetiva.

Com todo o seu sucesso, porém, o CORDS foi insuficiente e tardio demais. Limitado no seu alcance, não fora projetado para reforçar a legitimidade e eficácia do governo central, uma necessidade crítica para consolidar e manter os efeitos transitórios de programas no âmbito local. Além disso, mesmo enquanto o esforço de pacificação alcançava amplo sucesso em todo o Vietnã do Sul e, por todas as indicações, subjogava a insurgência vietcongue, o apoio popular americano à guerra tinha desaparecido completamente. O desejo nacional necessário para manter o ímpeto obtido pelo CORDS não podia ser readquirido; a iniciativa foi perdida e, por fim, também a guerra.

Logo após o Vietnã, deixamos de registrar e integrar as lições mais importantes da guerra no nosso treinamento e educação. Voltamos as costas às amargas experiências daquela época e deixamos para trás um rico conjunto de lições aprendidas, especialmente as táticas, técnicas e procedimentos necessários para conduzir uma contra-insurgência bem-sucedida. As extraordinárias lições sobre a necessidade e eficácia da unidade de esforço nunca seriam institucionalizadas em doutrina ou lei e o aprendizado daquela experiência logo se perderia no tempo e para uma ameaça bem mais traiçoeira contra a segurança nacional, a União Soviética.

## **Afeganistão e Iraque: Novas Versões de uma Velha Canção**

Vencer guerras é mais fácil do que conquistar a paz. Isso se tornou bem claro depois das operações de combate no Afeganistão e Iraque, onde vitórias esmagadoras iniciais

contra as forças organizadas inimigas não foram consolidadas logo após o conflito. No Afeganistão, resquícios dos dizimados Talibã e Al-Qaeda conseguiram se retirar pela porosa fronteira com o Paquistão, de onde prometeram continuar a luta. Uma resposta aparentemente indiferente da coalizão às necessidades do povo afegão possibilitou que o Talibã se reconstituísse e ressurgisse como oponente ativo e agressivo do governo. No Iraque, a política de remover do poder os ex-membros do partido Baath, de Saddam Hussein, e a desmobilização do exército nacional plantaram as sementes da insurgência popular mais complexa da nossa história. O fracasso da coalizão em conter rapidamente a pilhagem desenfreada se tornou sintomático de uma abordagem desorganizada e letárgica em relação à administração civil, uma abordagem que deixou grandes faixas da população sem energia elétrica confiável, cuidados médicos e serviços civis básicos. O desemprego, mercado negro e corrupção subiram vertiginosamente, enquanto as economias desmoronaram.

No rastro do “choque e pavor”, defrontamos com populações privadas de seus direitos civis, nem chocadas com a nossa vitória nem apavoradas com a nossa presença. Nós as decepcionamos de diversas formas e a maior parte da nossa ênfase se concentrou em aplicar os aspectos letais e destrutivos de nosso poderio militar, em vez do poder não letal e das capacidades construtivas tão vitais ao sucesso em operações conduzidas entre a população. Nossa incapacidade de utilizar o tempo efetivamente cedeu a iniciativa para um desenrolar de eventos que já saía do controle. Ganhamos a guerra, mas estávamos rapidamente perdendo a paz.

Conforme a insurgência no Iraque continuou a evoluir, ficou difícil ignorar os persistentes paralelos com o Vietnã do Sul. No último caso, a ameaça veio de uma perigosa combinação de guerrilhas, estrutura política e soldados regulares norte-vietnamitas. Agora, a ameaça reflete uma complexa mistura de influências estrangeiras personificadas nas forças irregulares da Al-Qaeda, milícias sectárias e terroristas extremistas apoiados por uma “terceira onda” de fundamentalistas auto-recrutados, que exploram o domínio da informação para adquirir apoio adicional e simpatia para a sua causa adotada.<sup>1</sup>

Contudo, em acentuado contraste com as selvas do Sudeste Asiático, essa insurgência foi gerada em uma das mais voláteis zonas culturalmente fragmentadas do mundo.

### **Doutrina: O Motor da Mudança**

Conforme a insurgência no Iraque começou a ganhar velocidade em 2004, a liderança do Exército dos EUA reconheceu a necessidade de uma abordagem diferente. Contudo, sem um reconhecimento partilhado dessa necessidade pelas várias agências do governo americano, conceber essa abordagem seria desafiador. Um passo importante para criar esse entendimento entre as agências foi dado quando o Subsecretário de Defesa, Gordon England, assinou a Diretiva do Departamento de Defesa *DODD 3000.05*, em novembro de 2005, alterando fundamentalmente o conceito e abordagem militares referentes às operações de estabilidade. Não mais secundárias às operações de combate, as operações de estabilidade foram reconhecidas como uma capacidade essencial, em pé de igualdade com as bases tradicionalmente destrutivas da força militar, a ofensiva e a defensiva. Essa diretiva enfatizou que as operações de estabilidade não eram mais secundárias às operações de combate:

As operações de estabilidade são uma missão central das Forças Militares dos EUA, que o Departamento de Defesa deve estar preparado para conduzir e apoiar. Receberão prioridade comparável às operações de combate e serão explicitamente abordadas e integradas por todas as atividades do Departamento de Defesa, incluindo doutrina, organizações, treinamento, educação, exercícios, material bélico, liderança, pessoal, instalações e planejamento.<sup>2</sup>

Conforme as operações de estabilidade ganharam ênfase e foco nos dois anos seguintes, o Exército se tornou a primeira das forças singulares a institucionalizar os princípios da *DODD 3000.05* em doutrina.

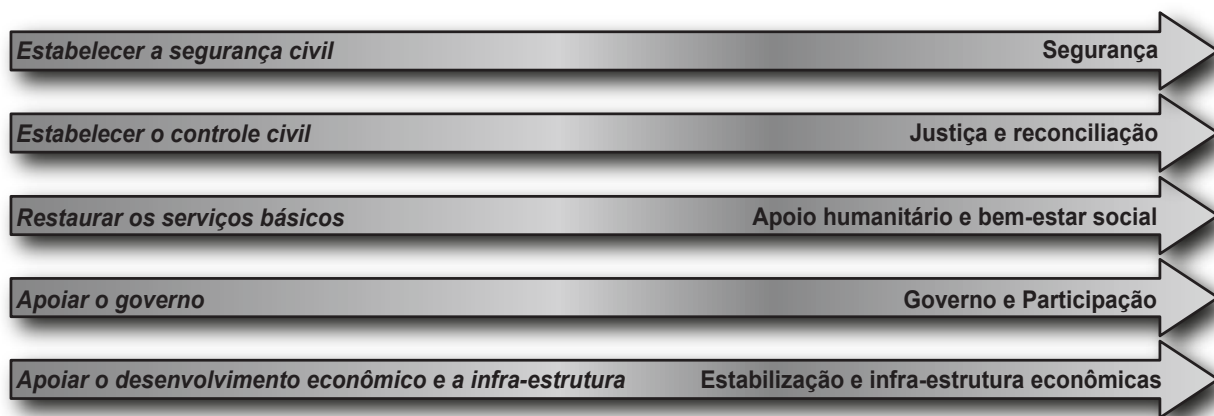
Uma nova geração sem conhecimento direto da experiência no Vietnã compreendeu as lições daquela guerra e a necessidade de mudança e iniciou esforços para ressuscitar a doutrina de contra-insurgência, relegada ao esquecimento por mais de três décadas. A publicação do Manual de Campanha *FM 3-24, Counterinsurgency*

(Contra-insurgência), em 2006, deu início a uma revitalização doutrinária que ressoou pelas forças armadas.<sup>3</sup> A contra-insurgência se tornou a moeda do reino, e as duras lições da Guerra do Vietnã ganharam nova aceitação no século XXI. Mesmo enquanto o novo manual de contra-insurgência do Exército ganhava popularidade com as forças militares de outras nações, uma única vinheta do programa *CORDS* do manual reavivou a lembrança de outra época e outro lugar, onde a integração efetiva entre as agências governamentais — uma verdadeira abordagem do conjunto do governo — ofereceu a melhor solução para uma insurgência e a melhor esperança para um sucesso duradouro.

Embora o *FM 3-24* tenha impelido mudanças que provaram ser fundamentais para fazer frente à maré de insurgências no Iraque e Afeganistão, aprendemos que qualquer doutrina concentrada somente numa faixa estreita de atividades é insuficiente para tratar do desafio aparentemente insuperável de reconstruir um estado frágil. As operações de estabilidade são empreendimentos demorados, devendo ser realizados com o foco na manutenção em longo prazo ao invés de ganhos de curto prazo. Não visam necessariamente a reduzir a presença militar rapidamente, mas a alcançar os objetivos mais amplos da política nacional, que transcendem os das operações militares. Quanto mais eficazes forem os esforços militares em estabelecer as condições que facilitem os esforços dos outros instrumentos do poder nacional, maior será a probabilidade de que seja desnecessário um compromisso de longo prazo das forças armadas.

Com a publicação do *FM 3-0*, em fevereiro de 2008, o Exército elevou formalmente a posição das operações de estabilidade para um estado de igualdade com as operações ofensivas e defensivas, reconhecendo, assim, que os efeitos obtidos por meio das tarefas de estabilidade são de igual importância, se não mais importantes, para assegurar paz e estabilidade duradouras nas áreas afetadas pelo conflito. De fato, o Exército se deu conta de que moldar a situação civil por meio das operações de estabilidade é, muitas vezes, mais importante para o sucesso duradouro que vencer batalhas e combates.<sup>4</sup>

De muitas maneiras, esse reconhecimento refletiu observações semelhantes expressadas



**Figura 1. Vínculo entre as Tarefas de Estabilidade do Exército (esquerda) e os setores de estabilidade do Governo dos EUA (direita)**

pelo General Westmoreland anos antes, quando observou que as ações ofensivas, por si, não poderiam assegurar o futuro do Vietnã do Sul. Contudo, Westmoreland decidiu seguir uma estratégia de desgaste, em vez de utilizar as capacidades construtivas das suas forças para lançar uma campanha de pacificação como a que seria tão bem-sucedida sob o comando do General Creighton Abrams.<sup>5</sup> Quatro décadas depois da saída de Westmoreland do MACV, os líderes militares e civis reaprendiam a mesma lição que ele havia ignorado no auge da Guerra do Vietnã.

Essa lição — que as forças militares “devem enfrentar a situação civil direta e continuamente” ao mesmo tempo em que conduzem as operações de combate contra as forças inimigas — hoje forma a essência da doutrina do Exército, o conceito operacional proposto pelo *FM 3-0*.<sup>6</sup> É fundamental em todo o espectro das operações.

O *FM 3-0* é o “plano de ação para um futuro incerto” do nosso Exército. Concentra-se nas soluções humanas para os desafios de amanhã, enfatizando que “os soldados operam constantemente entre a população do mundo, realizando operações em um ambiente de caráter fundamentalmente humano.”<sup>7</sup> Nesse ambiente, as forças armadas devem concentrar seus esforços principalmente na população local. Esses esforços — tarefas de estabilidade — melhoram a segurança, o bem-estar social e o sustento da população. Num paralelo

contemporâneo ao programa *CORDS*, moldam uma abordagem do conjunto do governo que integra os esforços dos órgãos governamentais em direção a uma meta comum.

O manual também estabelece o contexto para a definição ampla das operações de estabilidade exposta pelo Departamento de Defesa:

As operações de estabilidade abrangem várias missões, tarefas e atividades militares realizadas fora dos EUA, em coordenação com outros instrumentos do poder nacional, para manter ou restabelecer um ambiente seguro e fornecer serviços governamentais básicos, reconstrução da infra-estrutura de emergência e esforços de socorro humanitário.<sup>8</sup>

Da mesma forma que o *CORDS* obteve a unidade de esforço por meio da integração interagências, o *FM 3-0* forja a unidade de esforço ao vincular diretamente as tarefas principais de estabilidade do Exército (estabelecer a segurança e controle civil, restaurar os serviços básicos, apoiar a governança e o desenvolvimento econômico e de infra-estrutura) aos setores complementares de estabilidade do governo dos EUA, conforme o disposto em *Post-Conflict Reconstruction Essential Tasks* (Tarefas Essenciais de Reconstrução Pós-Conflito) (Veja a Figura nº 1).<sup>9</sup> Isso assegura que a execução de tarefas de estabilidade esteja fundamentalmente ligada a um esforço interagências mais amplo, atendendo ao espírito — se não à letra — da *DODD 3000.05*. O *FM 3-0* reconhece o esforço necessário para implementar completamente as



Figura 2. O espectro de estados frágeis

amplas metas da diretriz; prepara o terreno para o desenvolvimento adicional das operações de estabilidade em doutrina e conceitos.

### Forjar uma Abordagem do Conjunto do Governo

O Manual de Campanha *FM 3-0, Operations*, continuou um renascimento doutrinário que repercute por todo o Exército e põe em marcha forças que alterarão profundamente nosso conceito de operações de estabilidade. Por sua vez, o *FM 3-07* efetuará mudanças radicais na abordagem, conhecimento e entendimento. Quando implementado, obterá as amplas mudanças na doutrina, tão essenciais para estabelecer o ambiente de colaboração que possibilita o êxito dos outros instrumentos do poder nacional. Em última análise, o *FM 3-07* será o motor que impulsionará nossa capacidade de forjar uma abordagem do conjunto do governo para as operações de estabilidade.

O Exército empreende hoje a revisão mais completa da doutrina de operações de estabilidade que jamais tentou. Ao final, publicará não somente um manual de campanha típico do Exército, mas um “Guia Prático” e fonte única sobre operações de estabilidade. O *FM 3-07, Stability Operations* (Operações de Estabilidade), conterà informações que as forças combinadas, forças singulares, agências governamentais e órgãos intergovernamentais parceiros, comunidade não-governamental e até o setor privado poderão consultar e utilizar. Será a primeira publicação desse tipo a contemplar de forma detalhada o amplo espectro de atividades necessárias para realizar as operações de estabilidade com sucesso.

Nos conflitos atuais, nossa incapacidade em obter a unidade de esforço interagências, para forjar uma abordagem do conjunto do governo baseada no entendimento compartilhado de uma meta comum, é o principal obstáculo à obtenção

de um sucesso sustentável e duradouro. A *unidade de comando* é, há muito, o elemento central para exercer o instrumento militar do poder nacional. Mais do que somente um princípio de guerra, é fundamental para coordenar as ações de todas as forças militares, independentemente da força específica, rumo a um único objetivo. Na ausência dessa *autoridade de comando*, os líderes se esforçam pela unidade de esforço por meio de coordenação, negociação e formação de consenso. Alocar recursos e integrar as diversas atividades de todos os instrumentos do poder nacional — diplomático, informações, militar e econômico — de forma adequada exigem um ambiente de colaboração em que as agendas individuais estão subordinadas a uma meta comum. Esse é o desafio de obter a unidade de esforço.

Começamos a escrever o *FM 3-07* com o propósito ambicioso de desenvolver uma doutrina que não só proporcione o fundamento intelectual necessário para alavancar as capacidades construtivas da força, mas também estabeleça a base para a unidade de esforço em todas as forças, agências e organizações envolvidas. Esse propósito só pode ser obtido com o consentimento e apoio das partes interessadas e, para ganhar ambos, é preciso investir tanto o tempo quanto a paciência para cultivar a confiança entre personalidades diversas e, muitas vezes, divergentes. Começamos com apenas 12 meses para alcançar essa meta. O tempo era um recurso muito escasso.

A redação e coordenação avançaram ao longo de linhas paralelas de esforço. O esforço começou intensamente em outubro de 2007, depois que um acordo reuniu as demais agências do governo e diversas organizações não-governamentais. Essa rede de cooperação facilitou o compartilhamento de conceitos, produtos e lições de uma ampla comunidade de treinamento, com uma gama de experiências que abarcava todo o espectro do



Corpo de Fuzileiros Navais, Cabo Peter J. Thibodeau

Trabalhadores iraquianos constroem uma nova delegacia policial em Zaidon, Iraque, 19 de novembro de 2007.

conflito. Ainda que os autores da doutrina do Exército atuassem como redatores principais, trabalharam com fundamentos e princípios que representam um conjunto substancial de indivíduos e conhecimentos.

O novo *FM 3-07* coloca as atividades de participação e intervenção em um espectro (Figura 2) adaptado dos preceitos apresentados em *Fragile States Strategy* (Estratégia de Estados Frágeis), publicado pela USAID em 2005. Ao fazê-lo, o *FM 3-07* alinha a doutrina do Exército com a Estratégia de Segurança Nacional, que aborda a ameaça aos interesses nacionais produzida pelos estados fracassados e em processo de fracasso. O espectro define um estado de acordo com dois fatores quantificáveis e relacionados: o nível de violência dentro do país e o grau de normalidade aparente no país e no governo.

A intervenção pode ocorrer em qualquer ponto ao longo do espectro, quaisquer que sejam as condições do ambiente operacional. O estado do conflito no país pode ser irrelevante. O que nos preocupa mais agora é a viabilidade

da nação anfitriã, isto é, “Tal nação está à beira de se desintegrar e se tornar vítima de atores hostis aos EUA? Em caso afirmativo, nossa intervenção é justificada”.

Como método heurístico, o gráfico de estados frágeis é simples, mas proporciona aos líderes e planejadores uma forma de pensar sobre como deve ser a intervenção num determinado estado. Depois de avaliar as condições do ambiente operacional, os planejadores podem formular uma metodologia para o combate e, em seguida, começar a considerar como seria o progresso rumo ao êxito.

O gráfico também destaca a importância da segurança. Em seu livro, *Losing the Golden Hour*, o ex-diretor da missão da USAID, James Stephenson, assinala: “A segurança se sobrepõe a tudo. Não há grande benefício em construir uma escola se os pais temem deixar os filhos freqüentá-la, porque há a possibilidade de que não voltem para casa.”<sup>10</sup>

Além disso, Stephenson enfatiza a necessidade de efetuar melhorias quantificáveis na situação de segurança na “hora de ouro”— o curto

espaço de tempo durante o qual desfrutamos da paciência da população da nação anfitriã. Portanto, precisamos plantar as sementes da segurança e ordem civil durante e não depois do conflito. O instrumento militar, com suas capacidades expedicionárias sem igual, é a única agência dos EUA com a capacidade de afetar a hora de ouro *antes* que ela acabe.

Em outras palavras, as forças armadas podem tomar ações decisivas antes que a situação de segurança se desintegre totalmente e a situação civil se deteriore por completo. As forças armadas podem alavancar tanto as suas capacidades coercitivas quanto construtivas para estabelecer um ambiente seguro; promover a reconciliação entre os adversários locais ou regionais; restabelecer as instituições políticas, legais, sociais e econômicas; e facilitar a transição da responsabilidade para uma autoridade civil legítima. As forças militares desempenham as operações de estabilidade para criar as condições que capacitem todos os instrumentos do poder nacional a alcançar o sucesso. Ao fornecer segurança e controle para estabilizar a situação e restaurar a ordem civil, as forças militares proporcionam uma base para a transição do controle para órgãos governamentais civis e, por fim, para a nação anfitriã.

Em *Post-Conflict Essential Tasks* (Tarefas Essenciais de Reconstrução Pós-Conflito), o Departamento de Estado divide as tarefas das operações de estabilidade pós-conflito em três categorias: resposta inicial, transformação e promoção da sustentabilidade. Essas categorias englobam a gama completa de missões, tarefas e atividades militares realizadas com os outros instrumentos do poder nacional durante as operações de estabilidade. Entretanto, embora adote a mesma estrutura de tarefas, o *FM 3-07* redefine as tarefas de resposta inicial como ações tomadas durante o conflito para influenciar as condições antes que cessem as hostilidades. Essas ações antecipadas são indispensáveis para permitir o êxito dos outros instrumentos do poder nacional e para assegurar espaço e acesso para as organizações não-governamentais que já operem na área. Essas ações permitem que as forças armadas se concentrem na manutenção da segurança e ordem civil e facilitam a capacidade

das agências e organizações civis de reduzir a carga de questões humanitárias da força.

O *FM 3-07* relaciona as tarefas essenciais de estabilidade que a força precisa executar para cumprir a missão. Realizar essas operações requer uma combinação de conhecimentos e entendimento, a capacidade de obter a unidade de esforço e o discernimento cultural. Há uma quantidade finita de poder de combate disponível para ser aplicada nas tarefas essenciais das operações de estabilidade. As tarefas essenciais de estabilidade formam a base da segurança e ordem civil, de modo que os demais instrumentos do poder nacional possam entrar e fazer o seu trabalho. Essa base também deve sustentar as cargas da governança, estado de direito e desenvolvimento econômico, que representam a viabilidade futura continuada da nação anfitriã.

## Reforma do Setor de Segurança: o Primeiro entre Iguais

Segundo James Stephenson, “Estabelecer a segurança inclui a segurança interna, fronteiras controladas e vizinhos relativamente transigentes... A segurança interna é a mais importante e, muitas vezes, a mais difícil de conquistar.”<sup>11</sup> Um veterano condecorado do Vietnã que conhece bem os desafios das operações de estabilidade, Stephenson freqüentemente destaca a necessidade da segurança para o sucesso duradouro. Entretanto, nem mesmo a maior força de ocupação será capaz de fornecer segurança prolongada em nações vastas como o Afeganistão e o Iraque. Nessas situações, estabelecer a segurança interna depende da participação contínua, desde o princípio, das forças de segurança da nação anfitriã. Como foi o caso no Sudeste asiático, desenvolver a capacidade da nação anfitriã de proporcionar a segurança e o controle civis requer um esforço consultivo dedicado, concentrado em organizar, adestrar e equipar as forças de segurança nativas.

É essa a essência do “apoio às forças de segurança”, um termo relativamente novo para um conceito que antecede até o esforço do CORDS. O *FM 3-07* introduz o apoio às forças de segurança na doutrina do Exército sob a categoria de reforma do setor de segurança, que



é o restabelecimento ou reforma das instituições e principais posições ministeriais que forneçam a supervisão da segurança para a nação anfitriã e sua população. O esforço consultivo fundamental para a reforma do setor de segurança se estende além das equipes de adestramento militar que fornecem apoio às forças de segurança. Abrange as equipes de adestramento policial, equipes de reconstrução provincial e especialistas em questões civis, todos empenhados em um amplo esforço para reformar todo o setor de segurança.

Da infinidade de atividades realizadas em uma operação de estabilidade, a reforma do setor de segurança requer a integração continuada de instrumentos do poder nacional, dependendo completamente da unidade de esforço para o êxito. Como o setor de segurança é estreitamente relacionado com cada um dos outros setores, os esforços para reformá-lo criam efeitos secundários, que afetam toda a operação de estabilidade. Normalmente, as atividades que reforçam o progresso na segurança contribuem para o sucesso dos outros setores. Embora seja impossível sustentar o desenvolvimento bem-sucedido em outros setores sem um fundamento estabelecido de segurança, a segurança permanente é impossível sem um estado de direito efetivo, poder judiciário transparente, governo legítimo, prosperidade econômica e uma população contente na nação anfitriã, cujas necessidades básicas foram satisfeitas.

Em última análise, a reforma bem-sucedida do setor de segurança é o campo de provas para uma abordagem eficaz do conjunto do governo. Requer a participação ativa e dedicada de todas as agências dos EUA para alcançar o êxito, que não pode ser obtido sem a unidade de esforço em múltiplas linhas de operações. Requer a disposição e a capacidade de compartilhar recursos limitados — financeiros, militares, de inteligência, forças policiais, diplomáticos, de desenvolvimento e de comunicações estratégicas — enquanto trabalham rumo a uma meta comum, que apóie os interesses dos EUA.

## A Institucionalização das Duras Lições

Nos anos posteriores à queda do Vietnã do Sul, deixamos de institucionalizar aquilo que

lição aprendida mais importante: a necessidade de ampla unidade de esforço entre todas as agências do governo em operações realizadas no meio da população de uma nação estrangeira. Em vez disso, voltamos as costas às amargas experiências daquela época e, em muitos aspectos, abandonamos um rico conjunto de lições aprendidas e táticas, técnicas e procedimentos, que supomos que não seriam necessários novamente.

Para esse fim, o novo *FM 3-07* institucionaliza os sucessos duradouros de nosso passado e adota as duras lições de nossas operações contemporâneas. Reconhece que nossas forças militares não podem, por si mesmas, conquistar a paz, mesmo vencendo todas as batalhas e engajamentos. A meta da nova doutrina é de unir os esforços das forças militares com os outros instrumentos do poder nacional para formar uma abordagem do conjunto do governo para as operações de estabilidade em uma época de conflito persistente. Ao fazê-lo, possui a chave para operar no futuro incerto que nos aguarda.**MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. SAGEMAN, Marc, "The Next Generation of Terror," *Foreign Policy* (março/abril de 2008): p. 37.
2. Department of Defense Directive 3000.05, "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations," 28 de novembro de 2005.
3. O Manual de Campanha *FM 3-24, Counterinsurgency*, foi desenvolvido sob a direção do então General-de-Divisão David H. Petraeus, comandante do Centro de Armas Combinadas do Exército dos EUA no Forte Leavenworth, Kansas. Numa abordagem inovadora do desenvolvimento de doutrina, Petraeus reuniu um grupo seletivo de escritores do Exército, Corpo dos Fuzileiros Navais dos EUA, mundo acadêmico e setor civil. O desenvolvimento do *FM 3-0* ocorreu com mais vigor ainda, sendo a equipe de escritores formada por veteranos de combates recentes formados pela Escola de Estudos Militares Avançados. O documento foi submetido à avaliação minuciosa das diversas agências, mídia e grupos de peritos. A elaboração do *FM 3-07* foi moldada pela participação ainda maior de agências governamentais, órgãos intergovernamentais e organizações não-governamentais e receberá mais escrutínio e avaliação que qualquer outro manual de campanha do Exército.
4. *FM 3-0, Operations*, (Washington, DC: Government Printing Office [GPO], 28 de fevereiro de 2008), p. vii.
5. ANDRADE, Dale e Tenente-Coronel (Reformado) WILBANKS, James H., "CORDS/Phoenix: Counterinsurgency Lessons from Vietnam for the Future," *Military Review* (março-abril de 2006).
6. *FM 3-0*, p. vii.
7. General William S. Wallace, "FM 3-0: Resetting the Capstone of Army Doctrine," *Army Magazine*, março de 2008, p. 37.
8. Joint Publication (JP) 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: GPO, 4 de março de 2008).
9. Department of State Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, "Post-Conflict Reconstruction Essential Tasks" (Washington, DC: GPO, abril de 2005).
10. STEPHESON, James, *Losing the Golden Hour: An Insider's View of Iraq's Reconstruction* (Washington, DC: Potomac Press, 2007), p. 98.
11. *Ibid.*, p. 21.