

Um Reexame do Engajamento Persistente e da Colaboração Interagências

Major Charles Malcom Williams, Exército dos EUA

Em função da natureza das ameaças à segurança nacional, os EUA não podem agir sozinhos. O desenvolvimento e a utilização de parcerias e alianças internacionais são essenciais para o êxito da missão e a conquista da estabilidade no sistema mundial¹.

—Clifford L. Stanley

Não podemos enfrentar — e não enfrentamos — esses desafios mundiais sozinhos. Nós nos beneficiamos muito com redes de parceiros e aliados².

—Almirante Michael G. Mullen, Marinha dos EUA, ex-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior

É ANIMADOR O FATO de que boa parte de nossa orientação estratégica apoia-se em um entendimento da tarefa hercúlea que é estabilizar “Estados em via de fracassar” e reprimir redes não estatais criminosas e violentas. Esse desafio se coloca diante dos atores interagências conjuntos e de nossos aliados (sendo o país anfitrião o principal entre estes últimos). Entretanto, precisamos considerar até que ponto nossas ações e as escolhas de nossos aliados produziram o ambiente que possibilitou a instabilidade. Há uma importante diferença entre uma “causa próxima” das condições que geram instabilidade e a “causa de fato”³.

A Força conjunta não compreendeu, por vezes, a importância da causalidade política na geração da instabilidade, tendo adotado soluções operacionais e táticas inadequadas para criar estabilidade em

situações pré-conflito e pós-conflito. Cabe observar que as Forças de Operações Especiais (FOpEsp), como parte das primeiras tropas a chegar e últimas a sair, estão mais bem posicionadas para corrigir algumas dessas deficiências.

Nossa estratégia contra a instabilidade prescreve, em linhas gerais, um engajamento persistente e uma abordagem indireta. Ademais, ouvimos com frequência: “É necessária uma rede para sobrepujar uma rede”. As duas citações introdutórias indicam a importância desse conceito em um contexto estratégico⁴.

Exercício Mental: Apoio aos Nossos Aliados Britânicos

Um regime pró-ocidental enfrenta a instabilidade e a possibilidade de uma insurgência em larga escala. A área costuma fazer parte da esfera de influência britânica. Entretanto, considerando suas atuais restrições orçamentárias, como podemos ajudá-los a restituir a área a um membro estável e cooperativo da comunidade internacional? O governo local provê segurança à população e liberdade individual e autonomia regional suficientes para que os membros da sociedade possam buscar um moderado avanço econômico e ter uma voz ativa no governo. As facções pró-governo usufruem da maioria dos benefícios do sistema, tendo, efetivamente, marginalizado os elementos radicais da população que se sentem insatisfeitos com esse esquema. Esses elementos radicais estão formando uma insurgência para obter controle sobre o governo e recursos econômicos. Os insurgentes

O Major Charles Malcom Williams é doutorando na University of Kansas, tendo concluído, recentemente, o mestrado em Globalização pelo SOF Interagency

Studies Program. É bacharel pela Academia Militar de West Point. Serviu em missões conjuntas e interagências na Bósnia, Iraque, África Ocidental e Afeganistão.

provocaram, recentemente, as Forças militares locais, de modo a levá-las a atacar a população, com o intuito de fazer com que boa parte dela se virasse contra o governo legítimo. Essa ação faz parte de uma campanha de propaganda insurgente mais ampla, que visa a retratar o governo apoiado pela Grã-Bretanha como sendo corrupto, opressor e incapaz de proporcionar governança a toda a população. A insurgência conta, atualmente, com o apoio de potências externas, que desejam ter maior influência sobre a área. Qual deve ser nossa resposta?

Instruindo a Futura Geração

Para responder a essa questão, podemos examinar nossa possível resposta pelo prisma da instrução e da doutrina atualmente ministradas na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA (*U.S. Army Command and General Staff College — CGSC*), cujo “cenário do Mar Cáspio” apresenta o governo azerbaijano tendo de enfrentar um movimento insurgente

apoiado por forças externas⁵. Alunos e instrutores com experiência em operações de estabilização, contrainsurgência e conflitos de alta intensidade se dedicam a esse cenário. Atuam desde a fase de preparação e dissuasão até o início das operações de estabilização, assumindo responsabilidades do escalão força-tarefa conjunta ao nível equipe de combate de brigada no planejamento do comando e estado-maior.

Segundo as informações de apoio, a insurgência surgiu em decorrência das políticas corruptas da atual administração política e militar. O cenário apresenta uma elite dominante, que anda pelas ruas da capital em carros extravagantes, enquanto as minorias étnicas sofrem socioeconomicamente. Os elementos radicais buscam derrubar o governo, visando a obter uma distribuição equitativa de riquezas e a autonomia para se unirem a simpatizantes de etnia e religião semelhantes, em um país ao sul.

Em geral, os alunos responderam, até hoje, de modo coerente com os princípios de segurança da doutrina de contrainsurgência (como fizemos no



Marinha dos EUA

Agentes do FBI e do Gabinete de Investigações Especiais da Força Aérea dos EUA buscam evidências após o atentado contra o Pentágono, Arlington, Estado da Virgínia, 12 Set 01.



Oficial do Exército britânico e um comandante de companhia das FOPEsp do Exército dos EUA, designados para a Força-Tarefa Conjunta Combinada de Operações Especiais no Afeganistão, examinam um complexo para servir de sede da Polícia Nacional Afegã, no Distrito de Sangin, Província de Helmand, 09 Abr 07.

Afeganistão). Os planos executados exploraram os aparatos de segurança da Força conjunta para isolar a insurgência e sua fonte de apoio externo. A seção de Assuntos Civis tentou encontrar formas de apoiar a legitimidade do governo na prestação de serviços essenciais. As operações de apoio de informações militares (*Military Information Support Operations — MISO*) promoveram a legitimidade do governo e a ilegitimidade da insurgência. Ao término das operações, o mesmo governo permanecia no poder, mas as forças do ator externo haviam sido consideravelmente reduzidas.

O que podemos concluir de tudo isso? Quais são as perspectivas de longo prazo para essa situação? O uso da força pelas Forças Armadas conjuntas e interaliadas demonstrou o compromisso dos Estados Unidos da América (EUA) para com seus aliados. Além disso, o país está estabilizado atualmente, embora em piores condições, em função

do combate e dos gastos com a contrainsurgência. Devemos considerar essa missão como tendo sido bem-sucedida? A causa próxima parece ter sido resolvida: a insurgência e a Força externa foram derrotadas. Contudo, essa causa próxima era, também, a causa de fato?

A resposta é um inequívoco “não”. Em momento algum a intervenção modificou as instituições políticas para resolver as queixas ou disputas básicas sobre a distribuição de poder político que levaram à insurgência.

Problemas com Nossa Abordagem Indireta e Engajamento Persistente

Daron Acemoglu e James Robinson, autores da recente obra *Why Nations Fail* (publicada no Brasil com o título “Por Que as Nações Fracassam”), demonstram que, caso não se rompa o “círculo vicioso” de governos “extrativos”, é pequena a chance de se obter uma estabilidade permanente. Eles apresentam evidências de que os governos não agem de certa forma por ignorância do que seria uma administração pública adequada. Esses governos se empenham em consolidar o poder apoiando seu eleitorado. O caráter “extrativo” e não inclusivo de seu modelo econômico determina que é de seu interesse suprimir os que não façam parte de seu eleitorado para maximizar a “parcela” de “lucros” de seus partidários. A política do clientelismo ou compadrio está no âmago de *todos* os Estados frágeis e em via de fracassar⁶.

Com efeito, isso parece aplicar-se a todos os Estados soberanos — até aos EUA. A diferença é que, nos EUA e na maioria dos demais países desenvolvidos, o Estado de Direito e os mecanismos de prestação de contas do governo conferem à população recursos para corrigir tentativas flagrantes de extrair sua riqueza. Esse sistema previne a expropriação generalizada de riqueza e a opressão de minorias políticas.

Apontar a política do clientelismo como sendo a causa de fato dos países frágeis não é uma conclusão confortante. Todavia, tal política tem sido o fator óbvio no Afeganistão e na maioria dos outros países frágeis onde as FOPEsp e os atores interagências estão envolvidos em operações preparatórias.

O êxito da estratégia de contrainsurgência dos EUA depende de um parceiro governamental legítimo. O Manual de Campanha 3-24 afirma: “Fatores políticos têm primazia na contrainsurgência”⁷. Na prática, porém, não se discute suficientemente a possibilidade de apoiar a legitimidade de um governo melhorando sua prestação de contas e diminuindo a corrupção⁸. Com frequência, desconsideramos esses fatores como sendo uma questão de realidade cultural e utilizamos as redes de clientelismo dominantes de um país para alcançar áreas de interesse. Em última análise, o poder dominante não tem credibilidade; do contrário, não precisaria de nossa assistência, e isso, por si só, deveria levantar questões sobre a utilidade de se apoiar nele nesses casos.

Por medo de ofender o país anfitrião e prejudicar o relacionamento, preferimos ignorar o problema óbvio como sendo uma questão de realidade cultural.

Se os fatores políticos têm primazia e as redes de clientelismo “extrativas” são a causa de fato, a Força conjunta não pode se dar ao luxo de ignorar esses problemas e concentrar-se apenas na segurança ou em apoiar o governo com recursos. Nossa abordagem indireta em operações preparatórias e de estabilização é comumente considerada como sendo do “governo como um todo”, apoiando a administração do país anfitrião com treinamento e recursos, mas permanecendo nos bastidores, de modo que ele possa, em algum momento, atuar de forma independente.

Exceto pelo aspecto da cooperação em segurança, essa abordagem indireta tem fracassado. Nosso apoio só aumenta a capacidade do governo ou Forças militares para extrair ainda mais das facções marginalizadas, e esse apoio pode ser interpretado como anuência dos EUA a esse tipo de comportamento. Às vezes, identificamos corretamente uma população marginalizada e apoiamos o local com algum tipo de projeto

de desenvolvimento. Contudo, sem o apoio do governo, esses projetos se deterioram rapidamente ou nunca lhes é designado um quadro de pessoal. Tornam-se monumentos à desigualdade sofrida nas mãos de um governo corrupto e uma fonte de constrangimento para as iniciativas apoiadas pelos EUA. Além disso, colocamos considerável ênfase em vencer a guerra de informação. Divulgamos fotografias da prestação de serviços e distribuição de justiça pelo país parceiro, mas, com poucas ações observáveis, essas campanhas ficam facilmente desacreditadas, sendo vistas como mera propaganda.

A razão principal pela qual adotamos essa abordagem é que a comunicação estratégica do engajamento persistente ofusca uma prática operacional e tática com nuances. Esses governos são aliados dos EUA, tendo convidado o país a apoiá-los. A corrupção e a desigualdade são assuntos delicados, que exigiriam que julgássemos e, de algum modo, condenássemos seu comportamento. Por medo de ofender o país anfitrião e prejudicar o relacionamento, preferimos ignorar o problema óbvio como sendo uma questão de realidade cultural, para não afetar nosso engajamento persistente.

Os atores ocidentais tendem a atribuir a flagrante má gestão do país anfitrião ao seu atraso ou irracionalidade. Acemoglu e Robinson chamam isso de “hipótese da ignorância”, segundo a qual os países pobres assim o são por terem muitas falhas de mercado e porque os economistas e formuladores de políticas não sabem como livrar-se delas, tendo seguido os conselhos errados no passado. Os países ricos são ricos porque identificaram melhores políticas e conseguiram eliminar essas falhas”⁹.

Entretanto, os governos não exercem poder dessa forma por ignorância ou atraso. Trata-se de uma astuta manobra política. Nossa incapacidade de identificar corretamente e influenciar o processo é indicativa de nossa ingenuidade cultural e falta de *expertise* regional. A forma pela qual esses governos lidam com nosso envolvimento é um sinal de sua astúcia.

Nos níveis operacional e tático, nossa abordagem indireta e engajamento persistente têm várias

falhas relacionadas. Apesar de um compromisso de “governo como um todo” com uma abordagem em rede, nossos esforços continuam a ser excessivamente hierárquicos e complicados. Isso limita a capacidade de reagirmos a bolsões de instabilidade e de nos adaptarmos com a mesma velocidade das organizações que constituam uma ameaça. Essa letargia se deve, em parte, à nossa visão do engajamento persistente e ao papel que desempenhamos como provedores de recursos à rede. Depende da noção de que precisamos honrar nossos compromissos. Essa é uma preocupação válida. Entretanto, ela significa, invariavelmente, que forjamos laços com uma determinada comunidade com base nos recursos que lhes proporcionamos. Esses recursos estão, muitas vezes, atrelados a projetos e verbas.

Essa abordagem intensiva em recursos está longe de ser indireta e está sujeita a uma infinidade de problemas. Primeiro, é o oposto de flexível. O planejamento, a contratação e a execução requerem vários anos e estão sujeitos à corrupção, à má gestão e à negligência pela comunidade beneficiada e seus líderes, conforme descrito anteriormente. Segundo, não é indireta, porque as equipes estão intimamente envolvidas na administração dos projetos e não podem desligar-se para atuar em novos locais, conforme as prioridades mudem ou as ameaças saíam daquela área específica. Quando aliado à crítica anterior sobre a gestão governamental depois da transição e as resultantes falhas nas operações de informação, fica claro que o modelo de provedor de recursos da nossa estratégia de abordagem indireta não é sustentável.

Problemas na Colaboração Interagências

“Ser ou não ser” não é uma questão para a colaboração interagências. O discurso predominante, que influencia nossa visão estratégica, pressupõe que a colaboração interagências é a melhor forma de solucionar problemas¹⁰. Sua força é ampliada por exemplos de insucessos, como o 11 de Setembro, quando se percebeu que as agências governamentais norte-americanas não colaboravam suficientemente bem para impedir falhas na área de Inteligência. O insucesso foi um

fator catalisador, que levou partes interessadas nos âmbitos político e público a exigir uma mudança de prática, em vez de um processo tradicional de enculturação organizado em torno do sucesso. A comunidade interagências se adaptou a essas demandas por meio de grupos de coordenação regional entre agências diplomáticas, de desenvolvimento e de defesa (às vezes denominadas de “3D” nos EUA).

Pode-se supor que essa adaptação produzirá melhores resultados? A história sugere que não¹¹. Apesar das mudanças impostas quanto à forma, todas as agências têm sido lentas quanto a alterar seu caráter compartimentado em termos de função¹². Essa é uma falha de integração interna. Temos a mesma lógica de política que orientava a cultura organizacional antes da crise. A colaboração não é capaz de tornar boa uma má política¹³.

Essa não é a primeira vez que um determinado discurso não produziu melhores resultados. Os princípios econômicos de eficiência de mercado e reforma estrutural sustentam fortes narrativas para orientar a ação nos EUA (na terceirização pelo governo, por exemplo) e na execução da política externa no exterior. Em sua obra sobre privatização, Jocelyn Johnston e Barbara Romzek ressaltam que fatores como os custos transacionais e a capacidade do governo para administrar contratos nos deixam com uma lacuna entre o discurso e a realidade.

O discurso de colaboração interagências sugere soluções melhores, mas, na realidade, ela nem sempre resulta em um desempenho superior¹⁴. A colaboração não tratou das deficiências existentes no processo de integração interna das agências norte-americanas; portanto, não podemos esperar um melhor desempenho¹⁵. Uma forte cultura organizacional deve estar fundamentada no sucesso ou conectada às ações de um líder cujo discurso vá além de um *status quo* indesejável para um futuro de sucesso claramente delineado¹⁶. Não contamos com nenhuma das duas opções no momento.

O que temos, na verdade, é a capacidade de resposta (adaptação) interagências a demandas externas pela prestação de contas e uma rede de

resolução de problemas cuja integração interna pouco pode fazer para realmente solucioná-los. A colaboração interagências regional hoje utiliza grupos de trabalho de resolução de problemas como o Sistema Interagências de Avaliação de Conflitos (*Interagency Conflict Assessment Framework — ICAF*). Como a concepção funcional da rede interagências regional é como um esforço de autogovernança cooperativo, o ICAF serve como uma sessão de grupo útil para a resolução de problemas “baseada em interesses”¹⁷. O processo facilita um entendimento compartilhado de abordagens tecnicamente complexas e divergentes quanto à resolução de problemas em uma região específica. É um exemplo de planejamento cooperativo efetivo.

Entretanto, falta um meio abrangente para colher dados que permitam que um órgão de coordenação regional meça os efeitos das soluções propostas. Trata-se de uma falha significativa porque, sem um retorno de informações (*feedback*), fica quase impossível saber se as políticas funcionaram ou não e fazer com que as agências respondam por sua implantação¹⁸. Nossa caracterização do governo

anfitrião como sendo ineficaz reforça problemas de prestação de contas e o torna um conveniente bode expiatório para as políticas fracassadas (embora, às vezes, isso possa ser verdade, no todo ou em parte). A falta de prestação de contas vai além da necessidade de “punir” atores por práticas ruins ou ineficientes. Um retorno de informações inadequado significa que a rede interagências não é capaz de adaptar seus processos internos a práticas mais efetivas e objetivos alcançáveis. Existe um potencial para o aperfeiçoamento mediante a resolução desse problema de prestação de contas e um ajuste de nosso discurso. Contudo, precisamos, primeiro, entender os desafios que se manifestem na implantação no âmbito local.

Desafios

O ICAF gera várias linhas de ação a serem implementadas por todos os atores “3D” em suas respectivas forças-tarefas interagências. Mesmo que todas as agências dos EUA estejam operando de maneira relativamente harmoniosa, em conformidade com o acordo delineado no processo



Força Aérea dos EUA, Sgt Amanda Dick

Engenheiros da Força-Tarefa Conjunta Combinada Interagências 435 conversam com militares do Exército Nacional Afegão sobre o sistema de abastecimento de água no Centro de Detenção Nacional, em Pol-e Charki, Afeganistão, 29 Out 11.

do ICAF, ainda será preciso considerar suas ações no contexto local. Se compararmos o processo de colaboração do ICAF ao conceito de obter uma “vista de cima” para observar a situação, é preciso atentar às armadilhas presentes nessa perspectiva: “Permanecer distante, em um seguro papel de observador, é uma receita para a ineficácia tanto quanto nunca obter tal perspectiva para começar”¹⁹.

Infelizmente, a mesma dinâmica problemática enfrentada por agências governamentais dentro dos EUA, que efetuam a redução de pessoal em prol da terceirização, é vivida pelos órgãos responsáveis pela implantação de políticas no exterior, que também sofreram uma reestruturação²⁰. Com frequência, contam com um reduzido quadro de funcionários para entender as nuances culturais mediante uma participação mais direta ou supervisão de programas no país²¹. Assim, poucos representantes interagências estão disponíveis para deixar a perspectiva distanciada, aproximar-se e participar diretamente da situação.

Estão estabelecidas, assim, as condições para um pesadelo em termos de prestação de contas. A falta de supervisão interagências permite que programas sejam mal administrados por autoridades governamentais locais, organizações não governamentais ou quaisquer outras parcerias estabelecidas pelo conjunto interagências. Como os cidadãos locais têm poucas oportunidades para contribuir com suas opiniões sobre como os programas são administrados, não dispomos de um importante mecanismo de retorno, que possibilite que estes sejam mais bem adaptados às suas necessidades. Isso prejudica, previsivelmente, a dinâmica informal de prestação de contas do processo de mercado. O sistema carece de importantes comportamentos e relacionamentos de prestação de contas facilitadores, que possam ligar os cidadãos locais aos parceiros de implantação e aos resultados que eles produzem. Em vez disso, existem mecanismos de prestação de contas entre as agências governamentais e seus agentes. Esse relacionamento pode, na verdade, prejudicar a prestação de contas democrática por parte das autoridades eleitas e sua burocracia perante o público que se destinam a servir. Considerando que os objetivos interagências consistem em possibilitar o crescimento econômico

e uma forte governança, nossas estratégias devem buscar reconectar a população ao seu governo ou instituições sociais relevantes.

A mesma dinâmica problemática enfrentada por agências governamentais dentro dos EUA é vivida pelos órgãos responsáveis pela implantação de políticas no exterior, que também sofreram uma reestruturação.

Qual Deve ser Nossa Resposta?

O conceito de apoiar “pesquisadores” que busquem soluções locais para problemas locais é coerente com o discurso norte-americano que promove a ideia de soluções baseadas no mercado e a prestação de contas dos envolvidos. Exigirá que recorramos a soluções microeconômicas, em vez de macroeconômicas apenas. Os líderes interagências devem continuar a contar com o apoio externo e interno por meio da adaptação e utilização de uma narrativa econômica bem-sucedida no lugar de outra. O capitalismo funciona — que líder norte-americano contestaria essa afirmação? Autores como Malcolm Gladwell popularizaram o conceito de emergência para ajudar a angariar apoio para esse ajuste²². No nível microeconômico (local), indivíduos e grupos têm os conhecimentos e o incentivo para adaptar seu comportamento, de modo que soluções práticas surjam dessa interação. Os princípios de uma mudança organizacional dependem de se entender, primeiramente, a dinâmica cultural que se deseja modificar²³. Entretanto, uma rede interagências com um número limitado de atores em um país precisa explorar o entendimento e desejo de melhorias dos grupos interessados locais.

Algo fundamental para nosso sucesso será mapear o terreno político (utilizando alguma forma de análise de rede social), de modo que possamos compreender claramente onde e quando agir. Até agora, a força conjunta não foi capaz de fazer isso de maneira adequada na maioria dos países — particularmente no Afeganistão²⁴. A maior parte do

nosso mapeamento social se concentra em redes inimigas. Não temos, atualmente, a mão de obra, o treinamento e as soluções técnicas para ampliar rapidamente nossa abordagem de mapeamento político — para entender o foco de atores nacionais, parceiros internacionais e oponentes. Contudo, as FOpEsp estão bem posicionadas para reagir.

Lições e experiências valiosas foram colhidas por operadores das FOpEsp em “Plataformas de Estabilização de Aldeias”, e há soluções técnicas em desenvolvimento que podem ser adaptadas para essa tarefa. A seleção e a capacitação de atores sociais e políticos adequados, que possam desenvolver um relacionamento mais estável entre o país anfitrião e a população ressentida devem ser nossa abordagem indireta. Devemos interagir continuamente com nossos parceiros, mas nos colocarmos no centro — de modo que, por meio de um melhor entendimento e de astúcia, possamos facilitar maior estabilidade.

O papel da liderança interagências norte-americana é facilitar esse processo. Os EUA podem explorar duas fontes de poder: recursos e perícia. Os países em desenvolvimento são limitados, de modo geral, pelos recursos a seu dispor. Ainda que não tenhamos certos conhecimentos culturais atualmente, temos experiência em desenvolver mecanismos de retorno e de prestação de contas e a capacidade de olhar além das redes de clientelismo de um país anfitrião. Essa capacidade nos permite estabelecer parcerias com indivíduos que entendem as queixas locais contra o governo e formular soluções a partir desse entendimento. Podemos, então, desenvolver e aprimorar nosso mapa sociopolítico, a fim de identificar partes interessadas que possam ajudar a criar soluções para seus próprios problemas e que, pelo menos, não sejam hostis ao governo. Assim, podemos dotá-las de recursos (de modo ideal, as informações e o capital social que resultam de se aliarem a nós).

Simultaneamente, podemos tentar explorar mecanismos de retorno e prestação de contas no ambiente sociocultural. Esses mecanismos podem não se assemelhar aos existentes nos EUA quanto à forma, mas, em termos de função, organizações sociais como conselhos tribais ou

cooperativas de mulheres devem funcionar. Tal retorno de informações pode corrigir a falha organizacional em nosso mecanismo de prestação de contas interagências. Também sana a deficiência na prestação de contas local entre os cidadãos a quem se destina o programa e os parceiros de implantação.

Resta um elemento essencial: os resultados desejados. Stephan Page demonstra, em sua pesquisa, que o êxito nas redes de colaboração interagências se apoia em uma base de resultados acordados entre as partes. O conjunto interagências pode, então, empenhar-se em organizar grupos de trabalho à semelhança do ICAF *dentro* de um país, para permitir que especialistas locais cheguem a um acordo quanto aos resultados desejados. Outra possibilidade é tirar mais proveito de consultas diretas (ao estilo de reuniões públicas), conforme o sugerido por Rosemary O’Leary e Lisa Bingham, para aumentar o retorno recebido das comunidades locais. Os resultados acordados servem como um padrão de referência para o retorno sobre ações desejadas. Esse retorno de informações é utilizado para orientar o desenvolvimento do programa e, em ciclos subsequentes, como um mecanismo de prestação de contas. Tal processo estabelece um modelo informal de prestação de contas, compatível com as eficiências de mercado dos EUA. A população local fica mais próxima de seus órgãos dirigentes e aumenta a estabilidade geral do país. Os atores interagências no país repassam o retorno sobre o processo ao grupo de coordenação regional, como um mecanismo de prestação de contas, destinado a servir de base para o futuro planejamento e alocação de recursos.

Infelizmente, esse processo pode não tratar de todos os aspectos da instabilidade. As minorias ou segmentos desfavorecidos da sociedade podem ficar fora dele. William Easterly, economista do desenvolvimento, reconhece essa possibilidade. Descreve, por exemplo, a dificuldade que certas castas sociais podem enfrentar ao tentarem adotar novas ocupações. Com o êxito inicial dos programas interagências, temos a opção de transferir recursos para bolsões de instabilidade ou outras iniciativas como a igualdade de gênero. Uma sociedade



Integrantes da Equipe de Reconstrução Provincial de Paktia conduzem uma auditoria para a USAID no canteiro de obras de um hospital em Gardez, Província de Paktia, Afeganistão, 02 Nov 10.

plenamente inclusiva gera maior estabilidade, enquanto a igualdade de gênero facilita um melhor desempenho econômico.

Retomando o “Exercício Mental”

Retomamos, agora, o “Exercício Mental: Apoio aos Nossos Aliados Britânicos”. A questão desta vez é a seguinte: devemos apoiar a operação de contrainsurgência?

Podemos revelar, agora, que a descrição da situação política no exercício referia-se, na verdade, à Guerra da Independência dos EUA, durante a qual uma pequena minoria de “radicais” ousou questionar a legitimidade do monarca britânico, que poderia ser descrito

como apenas moderadamente “extrativo”. Os colonizadores norte-americanos gozavam de oportunidades econômicas bem maiores que as minorias oprimidas da atualidade. Considerando nossa reação inicial e a resposta proposta a esse cenário, até que ponto realmente entendemos as queixas que levam à instabilidade?

É necessário exercer uma estratégia mais ponderada de engajamento persistente, para não deixar que esses relacionamentos nos levem a apoiar a instabilidade. Precisamos entender a verdadeira natureza da instabilidade por meio do mapeamento social e, então, basear nossa abordagem indireta nessas realidades, para obter maior êxito na missão operacional e tática. *MR*

REFERÊNCIAS

1. STANLEY, Clifford L. “DOD Strategic Plan for Language Skills, Regional Expertise, and Cultural Capabilities 2011-2016”, p. 4.
2. MULLEN, ADM Michael G., USN, chairman of the Joint Chiefs of Staff,

“Posture Statement”, before the 111th Congress, Senate Committee on Armed Services, 14 May 2009, p. 5.

3. “Causa próxima” é um conceito jurídico que busca atribuir

causalidade em situações em que a realidade/complexidade demonstraria a existência de diversos fatores causais envolvidos. A utilização do teste de condição *sine qua non* ajuda a passar-se da “causa próxima” para a “causa de fato”. Para obter uma visão geral do tema, consultar o site Wikipédia (em inglês).

4. MCCHRYSSTAL, Stanley A. “It Takes a Network”, *Foreign Policy*, March-April 2011.

5. Esse cenário busca apresentar uma ameaça híbrida, para que os oficiais possam, em diferentes estágios de instrução, concentrar-se na dissuasão, contrainsurgência, conflito de alta intensidade e operações de estabilização. Ele difere do cenário teórico citado acima, que pode ser visto na terminologia conjunta como estando ainda em uma fase de preparação e dissuasão (operação de fase 0 a 1), JP 3-0.

6. ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Random House, Inc., Kindle Edition, 2012).

7. Field Manual (FM) 3-24, *Counterinsurgency*, December 2006 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office), 1-123.

8. É digno de nota que há esforços pelo ISAF, MISO e organizações interagências como a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) que buscam influenciar o profissionalismo governamental mediante a conscientização e o apelo à honra. Contudo, há pouca aplicação das regras ou ênfase colocada nos programas.

9. ACEMOGLU e ROBINSON (Kindle Locations, 1133-1135, p. 64).

10. Adotamos certas prioridades e práticas com base em expectativas internas e externas. O discurso reinante para as agências governamentais é que a coordenação interagências é necessária. Conferir, por exemplo, o livro de Berly A. Radin: *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency* (Washington DC: CQ Press, 2002).

11. KAPSTEIN, Ethan. “The Limits of Defense, Diplomacy, and Development”. *Prism: The Journal of Complex Operations* 3, no. 1 (July 2010): p. 21-26. EASTERLY, William. *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: The Penguin Press, 2006). Tanto Kapstein quanto Easterly citam muitos exemplos de falhas interagências. Kapstein examina, especificamente, o processo das agências “3D”, e Easterly analisa o desenvolvimento econômico e a governança.

12. Isso é coerente com a teoria de cultura organizacional proposta por Schein, que postula que uma transformação efetiva na organização baseia-se no sucesso compartilhado. A mudança organizacional não foi guiada por um avanço na política externa ou melhores práticas interagências.

13. Orientações gerais apresentadas por Barbara Romzek e Holly Goerdel (Fall 2011), *Public Management and Organizational Analysis*, University of Kansas, Department of Public Administration.

14. Apesar da aceitação geral do discurso de eficiência de mercado, as reformas governamentais e econômicas nos EUA e em programas semelhantes no exterior produziram resultados fracos. JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEK, Barbara. “The Promises, Performance and Pitfalls of Government Contracting”, Robert Durant, ed., in *Oxford Handbook of American Bureaucracy* (Oxford University Press, 2010).

15. A obra de Easterly fornece uma análise estatística detalhada e exemplos de revisão por pares que questionam a sabedoria de reformas estruturais para economias em desenvolvimento. De modo geral, as reformas não geraram uma melhoria econômica significativa, ao passo que aqueles países que não seguiram a narrativa de reforma geralmente apresentaram um desempenho melhor.

16. Consulte, por exemplo: GARDNER, Howard. *Leading Minds: An*

Anatomy of Leadership (Glenview, IL: Basic Books, 1995), p. 17. O’LEARY, Rosemary; BINGHAM, Lisa. “A Manager’s Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks” (Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2007).

17. MILWARD, H. Brinton; PROVAN, Keith G. *A Manager’s Guide to Choosing and Using Collaborative Networks* (Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2006). Confirma “Essential Network Management Tasks” (“Tarefas Essenciais de Gestão de Redes”), em que a gestão da prestação de contas serve de eixo para determinar quem deve executar qual tarefa, com resultados claros, ligados às metas acordadas.

18. HEIFETZ, Ronald A.; LINSKY, Marty. *Leadership on the Line: Staying Alive Through the Dangers of Leading* (Perseus Books Group, Kindle Edition, 2002), p. 53.

19. O ex-Secretário de Defesa Robert Gates afirmou, diversas vezes, que a inexistência de recursos do Departamento de Estado e da USAID no exterior restringe seriamente a capacidade norte-americana para reagir aos problemas sem recorrer a uma solução de defesa. A validade dessa afirmação foi confirmada por minhas experiências pessoais.

20. Os mesmos problemas se manifestam, então, conforme o descrito por Elliot Sclar, Jocelyn Johnston e Barbara Romzek: especificamente, a insuficiente capacidade e perícia do governo para administrar o contrato. O pequeno número de pessoas administrando os programas não possui a capacidade para efetivamente supervisioná-los. Para lidar com esse problema, o sistema interagências terceiriza a implantação de programas, mas acaba tendo de lidar com desafios no relacionamento entre contratante e representante, como a assimetria de informações. SCLAR, Elliott. *You Don’t Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000), cap. 1 e 7.

21. A estratégia de liderança de Gardner, de utilizar histórias, como líder inovador, explora a popularidade latente do capitalismo, mas confere um novo aspecto à atual história macroeconômica (uma potencial história contrária). A efetividade ou benefício são entendidos pela mente não instruída, enquanto a obra de Malcolm Gladwell, *The Tipping Point* (“O Ponto da Virada”), de 2000, best-seller do *New York Times*, dirige-se a mentes mais sofisticadas.

22. FLYNN, MG Michael T.; POTTINGER, Matt; BATCHELOR, Paul D. “Fixing Intel: A Blueprint for making Intelligence Relevant in Afghanistan”, *Center for a New American Security* (January 2010). Em geral, não se colhe e analisa uma quantidade suficiente de informações civis para gerar produtos para que os comandantes superiores possam tomar decisões adequadas sobre temas como a política.

23. Na obra de Stephen Page, os grupos de colaboração em Vermont e na Geórgia foram os que tiveram mais sucesso entre os que foram analisados, sendo o acordo quanto aos resultados um fator-chave para avaliar o progresso rumo à consecução dos objetivos. PAGE, Stephen. “Entrepreneurial Strategies for Managing Interagency Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, no. 3 (2004).

24. Esse processo parece semelhante aos *shuras* afegãos; na medida em que forem úteis, será possível adotá-los como um modelo mental. Entretanto, os *shuras* afegãos constituem um péssimo modelo, considerando a falta de perícia geralmente disponível e a inexistência generalizada de parceiros governamentais legítimos no âmbito distrital e acima. Para possibilitar que esse modelo funcione, precisamos do entendimento que resultaria de um mapeamento político e da capacidade de envolver especialistas que talvez residam fora da região. Os acadêmicos que trabalhem na capital, mas que tenham ligações sociais com a região em pauta, talvez sejam os atores indiretos ideais para produzir um bom resultado.