



Militares do 2º Regimento de Cavalaria durante patrulha em busca de armas e dispositivos explosivos improvisados. (Marinha dos EUA/1º Sgt Sean Mulligan)

Gerenciamento de Risco no Exército de Hoje

Major Brendan Gallagher, Exército dos EUA

UMA DAS CARACTERÍSTICAS mais importantes que um comandante no âmbito organizacional deve exibir é a capacidade de gerenciar riscos efetivamente. Para ajudar a elucidar essa questão essencial de liderança, este artigo apresenta uma análise composta, primeiro, do que a recente doutrina do Exército dos EUA tem a dizer sobre o tema; segundo, de como elementos de risco estão

presentes em praticamente todas as decisões importantes de comando no atual ambiente operacional; e, por fim, das implicações para o Exército de hoje.

O Contexto Doutrinário em Vigor

A recente doutrina do Exército trata do tema de gerenciamento de risco em algumas publicações, cada uma com uma ótica ligeiramente diferente.

O Major Brendan Gallagher, do Exército dos EUA, é oficial administrativo da 3ª Brigada de Combate da 1ª Divisão de Infantaria, atualmente empregada no Posto Avançado de Combate Apache, na Província

de Zabul, Afeganistão. Concluiu o bacharelado pela Johns Hopkins University e o mestrado pela Johns Hopkins School of Advanced International Studies.

Primeiro, a Publicação Doutrinária do Exército 3-0 (ADP 3-0), publicada em outubro de 2011, fornece uma base conceitual para a recente transição para “Operações Terrestres Unificadas” no Exército dos EUA. Em suas poucas páginas — 14 apenas — a publicação também aborda diretamente o risco no trecho a seguir:

O teatro de operações muitas vezes contém mais espaço e pessoas do que as Forças norte-americanas estão aptas a controlar diretamente. Os comandantes são rotineiramente obrigados a tomar decisões de mitigação de riscos sobre onde e como empregar suas Forças para obter uma posição de relativa vantagem sobre o inimigo, sem antagonizar ou colocar em risco os não combatentes¹.

O trecho implica que toda decisão envolve, inevitavelmente, um custo de oportunidade. Quando um comandante decide empregar o poder de combate ou a influência de um modo particular, isso geralmente significa que ele não poderá utilizar esses mesmos recursos simultaneamente em um outro local potencialmente apropriado. Portanto, para entender como as diversas dinâmicas estão interligadas e decidir, um comandante precisa permanecer ciente das variáveis operacionais (política, militar, econômica, social, de infraestrutura, de informações, de ambiente físico e de tempo; ou PMESII-PT, na sigla em inglês) e das variáveis da missão (missão, inimigo, terreno e condições meteorológicas, meios e apoio disponíveis, tempo disponível e considerações civis; ou METT-TC, na sigla em inglês).

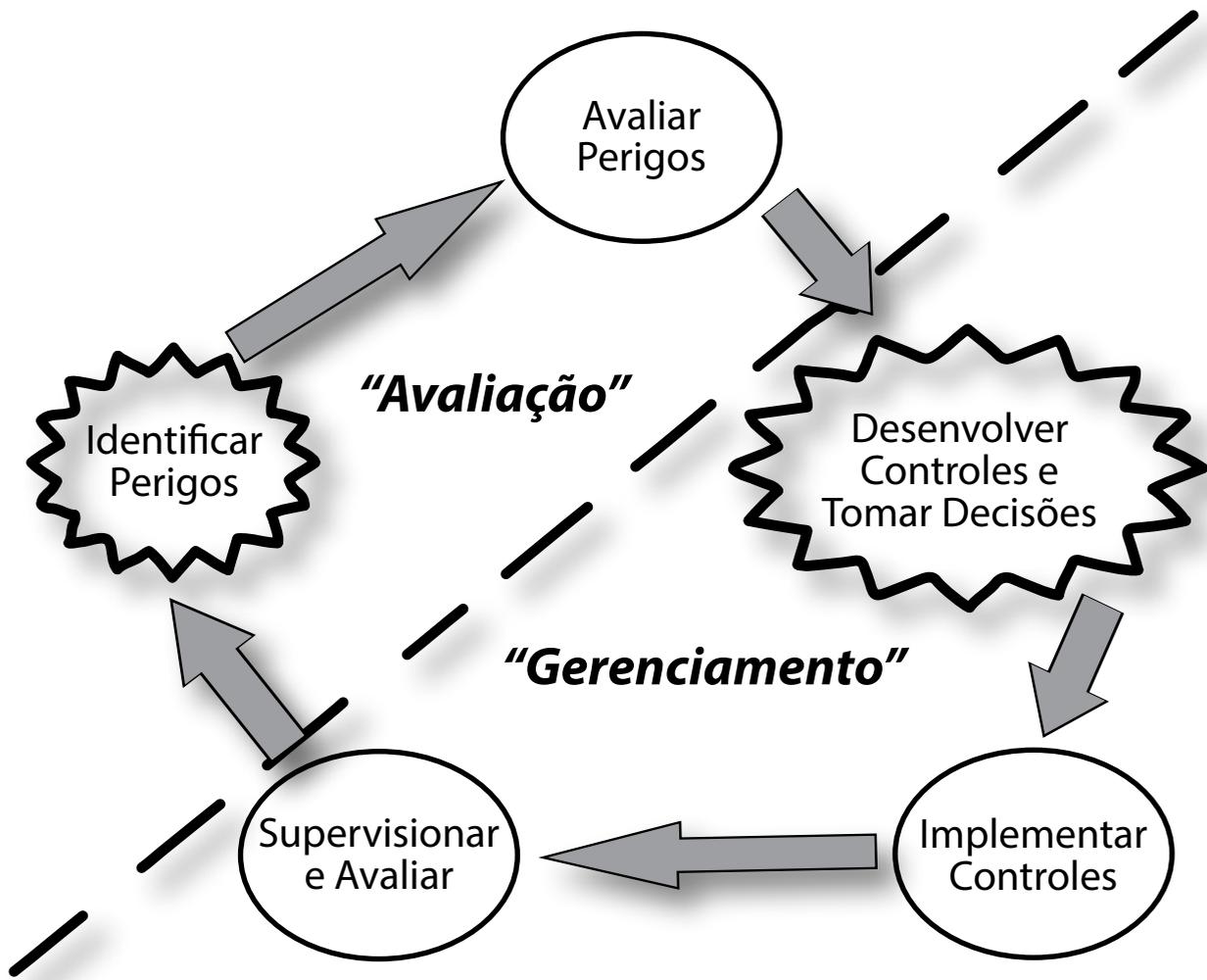
O Manual de Campanha 5-0 — *O Processo de Operações* (FM 5-0 — *The Operations Process*), de março de 2010, também trata do risco. Discute como conceber uma abordagem operacional e descreve em detalhe a ligação entre risco e recursos. O FM 5-0 ressalta que “raramente uma organização controla diretamente todos os recursos necessários”, e um comandante precisa determinar “o nível aceitável de risco para conquistar, manter ou explorar a iniciativa”². Recursos inerentemente finitos guiarão decisões cruciais, que determinarão que lado irá conquistar ou manter a iniciativa. Onde alocar meios limitados de

busca de Inteligência, vigilância e reconhecimento, onde e quando concentrar patrulhas de combate e onde estabelecer um posto avançado de combate são exemplos de tais decisões. Assim, o FM 5-0 detalha a conexão entre a alocação de recursos e a assunção de riscos.

A mitigação de riscos é considerada a partir de um ângulo ligeiramente diferente no Manual de Campanha 3-07 — *Operações de Estabilização* (FM 3-07 — *Stability Operations*), publicado em outubro de 2008. O manual descreve um “relacionamento interdependente entre iniciativa, oportunidade e risco”, insistindo que os comandantes “aceitem riscos em níveis prudentes para criar oportunidades quando não tiverem uma direção clara”³. A incorporação de *oportunidade*, no FM 3-07, ajuda a ampliar o horizonte da discussão. Caso um comandante não esteja apto ou disposto a assumir algum grau de risco em momentos decisivos, isso poderá impossibilitá-lo de gerar ou tirar proveito de oportunidades efêmeras.

Para entender como as diversas dinâmicas estão interligadas... um comandante precisa permanecer ciente das variáveis operacionais e das variáveis da missão.

Um exemplo recente da ligação entre risco e oportunidade foi o Despertar Sunita de 2007, em Bagdá, em que grupos de ex-insurgentes se apresentaram às tropas norte-americanas, com o intuito de desligar-se da Al Qaeda no Iraque. Comandantes norte-americanos de vários escalões assumiram, conscientemente, alguns riscos óbvios ao se aliarem a esses grupos, para ajudar a marginalizar ou derrotar a Al Qaeda no Iraque. Embora o governo iraquiano continue a enfrentar dificuldades com respeito à integração de longo prazo desses antigos insurgentes, os comandantes norte-americanos na área de operações acolheram a oportunidade. Isso constitui um exemplo claro do equilíbrio frequentemente desafiador entre risco e oportunidade descrito no FM 3-07.



Processo de Gerenciamento do Risco Composto aplicado pelo Exército dos EUA, Manual de Campanha 5-19, Gerenciamento do Risco Composto⁴.

Por fim, uma publicação um pouco mais antiga, o Manual de Campanha 5-19 — *Gerenciamento do Risco Composto* (FM 5-19 — *Composite Risk Management*), de agosto de 2006, também aborda o tema do risco. Ao contrário das publicações citadas anteriormente, o foco do FM 5-19 se volta à mecânica do gerenciamento de risco. Apresenta um processo sistemático, conforme descrito no diagrama acima. O manual também trata de como aplicar esse processo junto com procedimentos de comando de tropas, com o processo decisório militar e com a gestão do adestramento em geral. Embora sua abordagem pareça um tanto presa a fórmulas, o FM 5-19 oferece uma sequência concreta a ser utilizada pelas Unidades durante o processo decisório.

Coletivamente, essas publicações demonstram a forma pela qual a doutrina oficial do Exército dos EUA tratou do tema “risco” nos últimos anos. Ajudam a ressaltar alguns pontos importantes. Primeiro, destacam as restrições de recursos que são algo inerente às operações de combate e como o risco está diretamente ligado a elas. Segundo, essas publicações apontam para a conexão entre risco, iniciativa e a exploração das oportunidades no campo de batalha. Além disso, fornecem um processo deliberado a ser seguido pelas Unidades ao enfrentarem esses desafios. Essa base doutrinária ajuda a preparar o terreno para uma consideração sobre como a mitigação de riscos se aplica ao ambiente operacional contemporâneo.

O Risco e o Atual Ambiente Operacional

É preciso compreender que praticamente toda decisão de comando é repleta de riscos, já que sua presença faz parte da própria definição do que constitui uma “decisão”. Segundo o *Oxford English Dictionary*, uma decisão significa “fazer uma opção em relação a algum ponto ou linha de ação; uma resolução, determinação” (em tradução livre)⁵. A definição implica que é preciso abrir mão de algo ao escolher entre diferentes caminhos: em outras palavras, um comandante precisa optar por uma ação em vez de outra por meio de uma comparação entre seus respectivos custos e benefícios. Se uma linha de ação for totalmente livre de riscos, não será preciso, então, tomar uma decisão, porque o caminho certo será óbvio. Contudo, os comandantes hoje raramente se veem em circunstâncias assim tão simples. É mais comum que haja algum “preço” a pagar e, em vez de uma escolha simples entre bom e ruim ou preto e branco, os comandantes hoje costumam operar em situações mais ambíguas⁶.

Nesses casos, cada possível linha de ação envolve diferentes graus de risco em diferentes áreas, seja em termos da missão como um todo, da vida dos subordinados ou outros aspectos. Cabe aos comandantes considerar esses fatores concorrentes, geralmente com informações incompletas, restrições de tempo e circunstâncias não ideais.

Um exemplo hipotético ajudará, na prática, a demonstrar esse aspecto abrangente do risco no atual ambiente. Suponha que uma Unidade de manobra enviada para uma zona de combate tenha recebido informações confiáveis sobre a localização de um objetivo de alta prioridade para hoje à noite. O objetivo em particular é um financiador da insurgência em um nível subordinado, cujas transações facilitam ataques contra as Forças da coalizão. Antes de obter essas informações, a Unidade havia planejado concentrar-se em operações de reconhecimento de itinerário durante esse mesmo período, porque havia sofrido diversos ataques com dispositivos explosivos improvisados, e uma ação agressiva de reconhecimento ajudaria a não ter de ceder um importante terreno ao inimigo. O comandante e

estado-maior da Unidade analisaram minuciosamente a situação, constatando não possuírem suficiente poder de combate para conduzir ambas as operações. Hoje à noite, terão de escolher: ou conduzirão a incursão no local do objetivo de alta prioridade ou se concentrarão no patrulhamento contra dispositivos explosivos improvisados. Caso optem pela primeira alternativa, é possível que capturem o objetivo, mas permitam, ao mesmo tempo, a instalação de dispositivos explosivos improvisados, por não realizarem o reconhecimento. Podem tentar mitigar este último risco usando Inteligência, vigilância e reconhecimento e outros meios de forma criativa; mesmo assim, a Unidade talvez assuma um risco potencialmente maior em relação aos dispositivos explosivos improvisados. Por outro lado, um foco no reconhecimento de itinerário ajudará a proteger as rotas, o que poderá salvar a vida dos soldados no curto prazo, mas também permitir que um financiador da insurgência consiga fugir de vez. De uma forma ou de outra, há consequências de longo prazo atreladas a essa decisão.

...cada possível linha de ação envolve diferentes graus de risco em diferentes áreas...

Para complicar a situação, suponha que a Unidade tenha recebido, também, informações dispersas e não confirmadas sobre um ataque planejado pelos insurgentes contra um posto avançado de combate das Forças amigas durante as próximas duas semanas. Com essa informação adicional, uma outra possível linha de ação seria desistir tanto do ataque de surpresa quanto do reconhecimento de itinerário, utilizando, em vez disso, todo o poder de combate disponível para reforçar a defesa do posto avançado. Contudo, uma decisão como essa aumentaria o risco naquelas outras duas áreas, facilitando a possível fuga do financiador e permitindo a instalação de mais dispositivos explosivos improvisados.

Pode-se ver, com esse exemplo reconhecidamente simplista, por que quase nunca há uma opção livre

de riscos. O comandante e o estado-maior lidam com muitos dados conflitantes de Inteligência, e cada alternativa acarreta diferentes graus de risco. Os riscos podem referir-se a prioridades de curto prazo em relação às de longo prazo, avanços em áreas cinéticas em comparação com as não cinéticas e inúmeros outros fatores. O peso da decisão cabe, em última instância, ao comandante, mas o estado-maior também está fortemente envolvido, já este que deve fornecer-lhe sua recomendação quanto à linha de ação, incluindo um método para mitigar riscos residuais. Qualquer decisão tomada pela Unidade poderá ter consequências de vida ou morte e afetar diretamente o cumprimento da missão.

Além disso, cabe notar que, no nível organizacional, as decisões de um comandante podem gerar efeitos de enorme alcance. Enquanto, no nível direto de comando, as Unidades são menores e os efeitos mais visíveis, no nível organizacional, há, geralmente, uma quantidade bem maior de fatores em jogo, e os resultados podem ser mais indiretos, mas, ao mesmo tempo, de maior consequência.⁷ A função de um comandante no nível organizacional é, muitas vezes, mais desafiadora por essa razão, por ser necessário levar em consideração um maior grau de complexidade, com mais efeitos prolongados. Isso muitas vezes requer uma aplicação ainda mais longa e concentrada de discernimento, experiência e criatividade que a necessária no nível direto de comando. Tudo isso aumenta a importância das decisões do comandante e do gerenciamento de risco.

No ambiente “híbrido” enfrentado pelo Exército atualmente, que inclui tanto ameaças convencionais quanto insurgentes em um campo de batalha em constante mutação, essa avaliação e mitigação de riscos pode ser excepcionalmente complexa. Depois de um ataque suicida ou explosão de um dispositivo improvisado ou algum outro evento traumático, existe a tentação de analisar a situação em retrospecto e criticar o comando da Unidade, questionando por que não havia atuado de outra forma. Alguém talvez pergunte: “Não viram o desastre se aproximando?” Contudo, antes de seguir esse caminho, é preciso

considerar a infinidade de ameaças e demandas conflitantes presentes no momento da decisão. É preciso imaginar a posição em que se encontrava o comandante naquele momento, sem o benefício de poder olhar para trás, em um ambiente com poucas respostas inequivocamente “corretas”.

Implicações e Relevância para o Exército de Hoje

Tudo isso acarreta importantes implicações para o exercício da liderança no Exército da atualidade. Cabe observar, logo de início, uma técnica que não será útil para os comandantes ao lidarem com esse desafio: a aversão ao risco. A aversão ao risco envolve um desejo excessivo de evitá-lo praticamente a qualquer custo, o que pode paralisar uma Unidade ou levá-la a desperdiçar oportunidades importantes. No atual ambiente, essa situação se caracteriza, às vezes, por Unidades que passam a maior parte do tempo em bases fortificadas, entrincheiradas atrás de várias camadas de defesas, com uma interação mínima. Esse tipo de postura cede a iniciativa ao inimigo, podendo criar a impressão de que as Forças norte-americanas não estejam dispostas ou aptas a cumprir sua missão⁸. A aversão ao risco contribui para uma abordagem excessivamente cautelosa, que centraliza o processo decisório nos mais altos escalões de autoridade, costumando sufocar a iniciativa individual⁹. Curiosamente, a única vez em que o FM 5-19 tratou diretamente do tema de aversão ao risco foi em uma única e curta frase: “Não seja avesso ao risco”¹⁰. O tema de aversão ao risco merece uma discussão mais aprofundada em todos os escalões.

Os comandantes no nível organizacional devem compreender que até ações para mitigar o risco do modo mais prudente e lógico podem resultar em eventuais perdas ou até em desastre. Mesmo tomando todas as medidas certas de precaução, as Forças norte-americanas enfrentarão um adversário inteligente, pensante e adaptável, e o inimigo é sempre um fator de influência. Considerando que nenhuma Unidade pode se proteger contra todas as ameaças em todo lugar, a todo momento, haverá, invariavelmente, ocasiões em que o inimigo obterá

um êxito de curto prazo com um ataque, assassinato ou alguma outra ação de grande destaque. Um acontecimento negativo como esse pode ser acompanhado de uma cobertura negativa pela mídia norte-americana, um aumento do estresse organizacional e o ímpeto de responsabilizar alguém¹¹. Contudo, uma avaliação precipitada pode ser profundamente injusta para a Unidade mais próxima dos fatos e contraproducente para o ambiente de longo prazo do Exército. O objetivo de um comandante é estabelecer as condições para que tais contratempos sejam raros, sabendo, contudo, que nem sempre é possível eliminá-los.

Não se trata de uma recomendação para que absolvamos os comandantes da responsabilidade por suas ações. Cabe a eles a responsabilidade final pelas decisões que tomam ou deixam de tomar, bem como pelas ações das Unidades subordinadas ao seu comando. Contudo, há uma enorme diferença entre um comandante

que toma, continuamente, as melhores decisões possíveis em um ambiente ambíguo e incerto e um outro que é simplesmente negligente, descuidado e inadequado ao comando ou que fomenta um ambiente ruim. Existe, ainda, uma linha tênue entre responsabilizar comandantes de um modo justo por suas ações e utilizá-los como “bode expiatório”. O Exército deve levar em consideração essas importantes distinções nos próximos anos, para ajudar a estabelecer o melhor ambiente possível. Isso é algo especialmente relevante, conforme o Exército busque internalizar as lições aprendidas com acontecimentos de destaque recentes.

Também ajuda a ilustrar por que uma adoção não oficial de uma abordagem de “erro zero” (expressão que ganhou destaque no Exército dos EUA durante os anos 90) seria condenável. O Exército dos EUA parece pronto para iniciar uma considerável redução de Unidades e efetivos, e poderá haver uma pressão cada vez maior para



Exército dos EUA

Militares do 7º Regimento de Cavalaria patrulham área próxima ao local de um ataque contra um comboio norte-americano no bairro de Adhamiyah, em Bagdá, 21 Ago 08.



Navios de desembarque conduzem carga para terra firme, na Praia de “Omaha”, durante a maré baixa, em meados de junho de 1944. Observe os balões de barragem*, ou de proteção, e o comboio de viaturas concentrando-se na praia. A embarcação LST-262 foi uma das dez tripuladas pela Guarda Costeira a participar da invasão da Normandia, na França.

promover ou reter apenas indivíduos com um histórico impecável, sem qualquer tipo de mancha. Alguns sargentos e oficiais extremamente qualificados podem ver suas carreiras acabarem em função de um único contratempo ocorrido sob seu comando. Um ambiente como esse — ou mesmo a percepção de tal ambiente — pode ter consequências negativas. Pode ajudar a impelir o Exército rumo a uma cultura avessa a riscos ao criar a percepção de que comandantes não podem se dar ao luxo de cometer um erro sequer. Os comandantes poderão optar, cada vez mais, pela cautela durante o adestramento e operações

de combate, para evitar prejudicar suas próprias carreiras. A adoção generalizada desse tipo de mentalidade pode fazer com que seja mais difícil, no futuro, que comandantes tomem uma importante decisão que acarrete riscos significativos. Teria sido difícil ou até impossível para Eisenhower autorizar a invasão da Normandia, por exemplo, caso fosse paralisado pela aversão ao risco ou por um ambiente de “erro zero”.

A mitigação de riscos não é uma ciência exata, e não existe algo como uma decisão sem riscos. O processo é uma arte e, mesmo quando desempenhado de maneira brilhante, os comandantes enfrentarão eventuais reveses ou até mesmo o insucesso total. A variedade de decisões pelas quais um comandante organizacional é

*[Definição constante do glossário da Agência Nacional de Aviação Civil: “Balão-papagaio utilizado para bloquear a passagem de aeronaves, abaixo de certa altura, como proteção de determinada área” — N. do T.]

responsável diariamente pode, literalmente, ter consequências de vida ou morte, diretamente ou por meio de repercussões secundárias. Contudo, um comandante não pode eliminar todos os riscos presentes no campo de batalha moderno, porque ninguém seria capaz de alcançar tal estado final. Ao contrário, um comandante deve assumir riscos com inteligência, de forma deliberada, ao mesmo tempo que busca mitigar os riscos residuais do melhor modo possível. Os comandantes não têm outra escolha senão avaliar minuciosamente todos os diversos fatores no contexto de sua experiência e discernimento e comprometer-se com aquela que representar, a seu ver, a melhor linha de ação possível, apesar das informações incompletas e, por vezes, conflitantes.

Verdadeiros avanços no campo de batalha muitas vezes resultarão de “uma disposição a aceitar

riscos e a atuar de uma forma diferente”¹². As Operações *Overlord* e *Market Garden* são exemplos de tal assunção de risco durante a Segunda Guerra Mundial, com resultantes marcadamente diferentes. No futuro, o êxito do Exército dos EUA pode não advir da absoluta perfeição, e sim da experimentação, dos ensinamentos aprendidos com as falhas e da implementação de medidas lógicas para gerenciar riscos. Essas técnicas devem ser incentivadas, e não inconscientemente coibidas, conforme o Exército busca o equilíbrio certo entre inculcar o sentido de responsabilidade e incentivar a tomada sensata de riscos. Essas duas áreas não são tratadas como objetivos opostos. De modo geral, o Exército dos EUA deve entender que a forma pela qual essa questão for tratada ajudará a determinar sua trajetória nos próximos anos.**MR**

REFERÊNCIAS

1. ADP 3-0, *Unified Land Operations* (Washington, DC: Government Printing Office [GPO] October 2011), p. 4.
2. U.S. Army, FM 5-0, *The Operations Process* (Washington, DC: GPO, March 2010), 3-11, 3-12.
3. U.S. Army, FM 3-07, *Stability Operations* (Washington, DC: GPO, October 2008), 4-2.
4. U.S. Army, FM 5-19, *Composite Risk Management* (Washington, DC: GPO, August 2006), 1-3.
5. *The Oxford English Dictionary*, Second Ed., Vol. IV; prepared by J.A. Simpson and E.S.C. Weiner (Oxford: Oxford University Press, 1989), p. 332. [Original: “the making up of one’s mind on any point or course of action; a resolution, determination” — N. do T.]
6. Jack D. Kem, “The Use of the Ethical Triangle in Military Ethical Decision Making” (Fort Leavenworth, KS, U.S. Army Command and General Staff College, 2009), p. 25.
7. Department of the Army, FM 6-22, *Army Leadership: Competent, Confident, and Agile* (Washington, DC: GPO, October 2006), 11-2.
8. U.S. Army, FM 3-24, *Counterinsurgency* (Washington, DC: GPO, December 2006), 1-27.
9. Jim Michaels, “Top Officer Sees Military Caution as Backfiring”, *USA Today*, 15 Jun. 2010, disponível em: <http://www.usatoday.com/news/world/2010-06-15-iraq--afghanistan_N.htm>. Acesso em: 19 mar. 2012.
10. FM 5-19, 1-2.
11. Paul T. Bartone, “Resilience Under Military Operational Stress: Can Leaders Influence Hardiness?”, *Military Psychology* 18 (Suppl.) (2006), S136.
12. DOLL, Yvonne; MILLER, Billy. “Applying the Kotter Model: Making Transformational Change in a Large Organization”, *The International Journal of Knowledge, Culture, and Change Management* 8, no. 1 (2008): p. 53.