

# A Contrainsurgência e Além: A Operacionalização do Aumento do Emprego de Civis

General Stephen L. Danner,  
Coronel Wendul G. Hagler II e  
Tenente-Coronel North K. Charles, da Guarda Nacional do Estado de Missouri

**O**S ESTADOS UNIDOS não foram eficazes no emprego dos instrumentos do Poder Nacional nos conflitos recentes. Embora as Forças Armadas tenham demonstrado capacidade inigualável em combates expedicionários, nossos esforços diplomáticos, econômicos, de informações e de governança não conseguiram cumprir as exigências das operações de estabilidade e de reconstrução. As organizações militares *ad hoc*, os órgãos federais de âmbito nacional e as empresas contratadas tentaram satisfazer às demandas, mas eles não estão nem estruturados e nem treinados para cumprir tais necessidades.

Analistas recomendaram mudanças revolucionárias na maneira pela qual os Estados Unidos se engajam no exterior, mas, até hoje, não surgiu nenhum modelo prático. Os formuladores de políticas precisam se abster do pensamento convencional vigente e determinar estratégias econômicas e de segurança nacional que empreguem capacidades civis e militares e que sejam de entendimento comum, facilmente articuladas e passíveis de serem apoiadas na sua essência.

Os Estados Unidos não apenas devem vencer no Afeganistão, mas devem vencer de maneira inédita. Se pretendemos vencer na estabilização

e na reconstrução pós-conflito, precisamos de habilidades encontradas sobretudo nos setores públicos estadual e local e no setor privado. Além disso, embora nos encontremos na fase IV da Operação *Enduring Freedom*, estamos na fase zero — definição das operações — em todos os outros locais. Os Estados Unidos deveriam institucionalizar a ideia de operações de fase zero e desenvolver capacidade para executá-las em seus futuros esforços no estrangeiro. Os formuladores de políticas devem abandonar os antigos mecanismos que impedem o progresso e utilizar os instrumentos do poder em todo o governo, toda a indústria, todas as informações e toda a determinação do povo estadunidense.

O Presidente Obama, em seu papel de Comandante-em-Chefe, enfatizou que o desenvolvimento econômico e o engajamento são as ferramentas que utilizaremos para derrotar o terrorismo no Afeganistão<sup>1</sup>. Devemos usá-las com mais eficiência por meio do emprego de especialistas civis com as habilidades necessárias para desempenhar a estabilização e a reconstrução pós-conflito. Especialistas assim — engenheiros civis, planejadores e administradores municipais, agrônomos, gerentes de negócios, conservacionistas e administradores de hospitais — são encontrados nas esferas estadual e local, e

---

*O General Stephen L. Danner é Ajudante-Geral da Guarda Nacional do Estado do Missouri. É diplomado pela Escola de Guerra do Exército e possui os títulos de Bacharel pela University of Missouri-Kansas City e de Juris Doctor pela University of Missouri-Columbia.*

*O Tenente-Coronel North K. Charles comanda o 140º Regimento (Instituto de Adestramento Regional) no Forte Leonard Wood, Missouri. Ele possui o título de Bacharel*

*pela University of Missouri-Kansas City e o de Mestrado pela Norwich University.*

*O Coronel Wendul G. “Glenn” é comandante do 70º Comando de Tropas (Guarda Nacional do Exército de Missouri) em Jefferson Barracks, St. Louis, Missouri. Ele é diplomado pela Escola de Guerra Nacional, é bacharel pela Arkansas State University e possui mestrado pela Universidade de Defesa Nacional.*



Guarda Nacional do Missouri

*Uma equipe de Desenvolvimento de Agronegócios de Missouri ministra instrução sobre a colocação de armadilhas para porcos selvagens a aldeões locais no Distrito de Kama. Se não for adequadamente capturado, um pequeno grupo de porcos selvagens pode se tornar um grande bando e destruir a terra agricultável de aldeias, colocando crianças pequenas em risco.*

não no âmbito nacional, onde estão os peritos em formulação de políticas e alocação de recursos.

Os Estados Unidos precisam desenvolver soluções de curto e longo prazo para organizar e empregar esses meios civis. Devemos organizar, treinar, desdobrar e empregar esses especialistas de modo a tirar o devido proveito da estratégia de engajamento mundial da nação. A Guarda Nacional é a mais apropriada para criar essa capacitação civil.

### **Benefícios do Emprego da Guarda Nacional**

Uma “força” civil da Reserva, modelada pelo formato da Guarda Nacional, irá satisfazer essas necessidades críticas e o envolvimento de civis norte-americanos na estratégia de segurança nacional trará benefícios tangíveis.

**Ganhar o apoio do povo.** O público norte-americano está se desligando do esforço e do

sacrifício associados aos nossos conflitos atuais. Como as forças do Componente Ativo estão cada vez mais concentradas em menos aquartelamentos nos Estados Unidos, a Guarda Nacional e outros Componentes da Reserva oferecem à maioria dos cidadãos sua única ligação com o sistema de Defesa da Nação. Os soldados-cidadãos (e os aviadores da Guarda Nacional Aérea) têm ligações inextricáveis com 3.300 comunidades, criando laços tangíveis e locais entre elas e o esforço nacional.

**Prover conjuntos de habilidades essenciais.** Além de fornecer uma ligação vital com o povo norte-americano, o emprego de conjuntos de habilidades civis confere ao comandante combatente as capacidades críticas necessárias às operações de estabilidade. A convocação do Governo Obama para o aumento do emprego de civis norte-americanos no Afeganistão funcionou de forma significativa; contudo, a muito elogiada

“escalada civil” não é novidade<sup>2</sup>. Esse esforço vem sendo empreendido há décadas, mas ganhou destaque recentemente durante as operações de contingência no exterior, na forma de Componentes da Guarda Nacional e da Reserva. As tropas do Componente da Reserva sempre utilizaram suas habilidades civis para obter êxitos militares

---

**As tropas do Componente da Reserva sempre utilizaram suas habilidades civis para obter êxitos militares durante atividades de engajamento, mas esse esforço é desorganizado e, muitas vezes, aleatório.**

durante atividades de engajamento, mas esse esforço é desorganizado e, muitas vezes, aleatório. Os atuais esforços de mobilização de civis quase não tocam na capacidade da Guarda Nacional, a porção da equação Soldado-Cidadão voltada para as habilidades civis.

Por exemplo, os Estados Unidos não têm uma força policial federal capaz de prover capacidade de imposição da lei civil que seja profissional, sustentável e expedicionária, para uso em um ambiente desdobrado. Da mesma forma, não mantêm capacidade permanente para conduzir treinamento civil de imposição da lei, em operações no exterior. A *gendarmarie* francesa e os *carabinieri* italianos cumprem esses papéis em seus países. A Agência Internacional para Assuntos Relativos a Narcóticos e Imposição da Lei (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*), do Departamento de Estado, e o Programa Internacional de Assistência ao Treinamento Investigativo Criminal (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*), do Departamento de Justiça, desempenham esses papéis. Mesmo assim, nenhum dos dois tem poder suficiente para cumprir as exigências nacionais. As Forças Armadas dos EUA têm de

depender da polícia do Exército e das forças de segurança para preencher essa lacuna nas missões de estabilidade e de reconstrução. Visto que essas forças do Componente Ativo tendem a ser jovens e inexperientes, a escolha lógica para assumir essa tarefa recai sobre a Guarda Nacional e sobre os demais Componentes da Reserva que possuam o conhecimento requerido.

Há em torno de 20 mil jurisdições estaduais e locais de imposição da lei nos Estados Unidos. Tal como está hoje, a única maneira possível de explorar a riqueza de instrução e experiência civis nas ações de imposição da lei é contar com a Guarda Nacional e com Forças do Componente da Reserva que têm antecedentes na imposição da lei, mediante o uso de equipes *ad hoc* de transição policial ou outras organizações temporárias<sup>3</sup>.

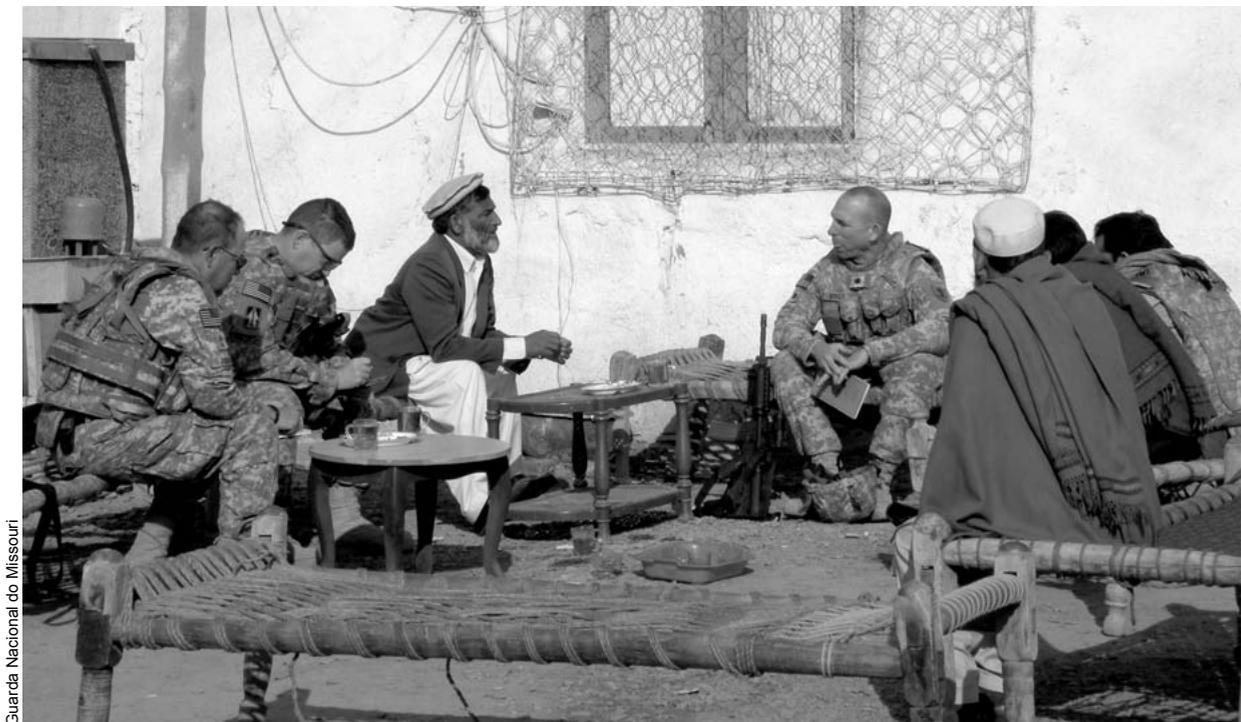
**Prover uma estrutura de força permanente.** Nossa nação emprega os Componentes da Reserva como uma espécie de capacidade de “escalada civil” de farda, de um modo que desperdiça a perícia e corrói a eficiência. Para atender aos desafios atuais, o Departamento de Defesa deve abandonar a aplicação de soluções temporárias *ad hoc* para um problema que será enfrentado por gerações de nossos cidadãos. A nação exige um sistema de segurança nacional com estruturas permanentes e doutrina estabelecida. Uma solução fixa beneficia mutuamente os governos federal, estadual e local e proporciona grandes vantagens residuais aos setores privado e público. Os meios que integram a capacidade essencial necessária para vencer nas operações de contingência no exterior, há muito buscada — equipes de reconstrução provincial, equipes de treinamento de polícia, equipes de desenvolvimento de agronegócios, as operações Novos Horizontes (*New Horizons*) do Comando Sul dos EUA e o Programa de Parceria Estadual da Guarda Nacional (*National Guard State Partnership Program*) — são, todos, formações *ad hoc*. Não existe uma estrutura de força formalmente reconhecida. Todos eles utilizam elementos de nossas formações combatentes. Todos permanecem sem apoio do processo formal de doutrina, organização, treinamento, material bélico, liderança, pessoal instalações físicas [DOTMLPF, na sigla em inglês, que representa todos os elementos essenciais cuja combinação sempre estará presente nos estudos para a definição das capacidades necessárias à uma Força militar — N. do T.].

As equipes de reconstrução provincial são, indubitavelmente, peças centrais nos atuais esforços empreendidos nas Operações *Enduring Freedom* e *Iraqi Freedom* (táticos, operacionais e estratégicos). Todavia, transcorridos seis anos desde o início da Operação *Iraqi Freedom*, as equipes de reconstrução provincial ainda não se reúnem para realizar preparação rigorosa e específica antes dos desdobramentos. Com frequência, os requisitos da missão não estão claros ou são mal definidos; às vezes, indivíduos com pouca experiência prática de desenvolvimento são designados para compor essas equipes em fases relativamente avançadas do processo. As equipes geralmente não desenvolvem sinergia. Além disso, elas não participam da instrução pré-desdobramento das organizações militares (na maioria dos casos brigadas de combate ou regimentos de combate) com as quais compartilham a área de operações<sup>4</sup>. As populações do Iraque e do Afeganistão criam a expectativa de que os Estados Unidos irão proporcionar melhoria do ambiente pós-conflito, mas, no entanto, as equipes *ad hoc* aleatórias não conseguem cumprir essa missão<sup>5</sup>.

A organização e o emprego das formações terrestres (brigadas e regimentos de combate e seus

comandos subordinados, batalhão e companhia) contrastam muito com a situação descrita. Apesar das mudanças de estrutura da Força, impulsionadas pela transformação e por avanços tecnológicos, os elementos básicos das formações terrestres são comparativamente estáveis e duradouros. Os protocolos de preparação dessas forças para desdobramento são rigorosos e foram comprovados com o passar do tempo.

Além de combatentes, os comandos operacionais precisam de civis habilitados como ferramentas de engajamento durante as operações da fase zero. O Programa de Parceria Estadual da Guarda Nacional, que vincula os Estados norte-americanos com nações estrangeiras, para apoiar os objetivos de cooperação de segurança dos EUA, permanece como uma das ferramentas de engajamento mais eficientes e duradouras, mas não possui uma estrutura de força fixa e nem recursos correspondentes. O duradouro e extremamente bem-sucedido programa Novos Horizontes — do Comando Sul dos EUA —, que conduz exercícios de assistência cívica e humanitária, também depende de forças organizadas por tarefas, para que logre atingir seus objetivos.



Guarda Nacional do Missouri

*Equipes dos Departamentos de Agricultura e de Conservação do Missouri reúnem-se com o Governador Sayed Rahman, do Distrito de Lal Pur, e com líderes tribais locais para instalar vários poços comunitários operados a energia solar.*

**Aprimorar a parceria civil-militar.** A parceria interagências é a chave para empregar uma capacidade de rápido aumento de esforço civil com eficácia, mas a maioria das Forças da Ativa e do Componente da Reserva, que não integram a Guarda Nacional, não interage rotineiramente com várias entidades interagências em um ambiente cooperativo. A Guarda Nacional, por sua vez, atua diariamente como um parceiro interagências nessas condições.

Sob comando e controle dos governadores [dos Estados], a Guarda Nacional participa regularmente de operações civis-militares complexas durante emergências internas. Ela não exige liderar esses esforços. Ao invés disso, a Guarda Nacional expande a capacidade dos instrumentos civis de governo nos níveis estadual e local, trazendo capacidade militar organizada, equipada e disciplinada para ampliar o alcance das autoridades civis. Essa parceria civil-militar é uma capacidade central da Guarda Nacional desde sua criação.

Contrariamente, as Forças da Ativa têm pouca necessidade de planejar, coordenar e executar operações com líderes civis. De fato, têm autoridade limitada para interagir oficialmente

com governos estaduais e locais, mesmo em respostas a emergências. A Guarda Nacional e a Guarda Nacional Aérea são os únicos componentes que executam operações interagências com poucas restrições constitucionais e estatutárias. A maioria das outras forças conduz operações interagências rotineiras apenas em engajamentos no exterior e, nesse caso, sem o benefício de uma preparação abrangente ou da mitigação de preconceitos culturais em relação ao estabelecimento de parcerias com agências civis. No entanto, a Guarda Nacional coordena e executa operações com parceiros interagências em todo mundo rotineiramente. Durante décadas, mesmo antes dos Programas de Parceria Estadual e Parceria para Paz (*Partnership for Peace*), a Guarda Nacional e seus parceiros interagências executaram diversas missões de reconstrução nacional nas Américas Central e do Sul. Além disso, comandantes da Guarda Nacional organizaram e lideraram forças-tarefas interagências conjuntas que participaram nos exercícios do programa Novos Horizontes. Essas forças-tarefas forneceram perícia civil aos comandos combatentes, para que eles conduzissem assistência civil e humanitária com eficiência e eficácia em nações subdesenvolvidas.



Guarda Nacional do Missouri

*O Governador do Missouri (no centro) visita o Diretor de Agricultura da Província de Nangarhar (Afeganistão) e os soldados e aviadores da segunda Equipe de Desenvolvimento de Agronegócios da Guarda Nacional do Missouri, na Base Avançada de Operações Finley-Shields em Jul 2009.*

A incapacidade de organizar e empregar os necessários conjuntos de habilidades civis para apoiar operações de contingência levou os EUA a uma elevada dependência de entidades terceirizadas nacionais e estrangeiras. A Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (*US Agency for International Development — USAID*) não é poderosa o suficiente para proporcionar todo o necessário para satisfazer a todas as exigências. Em muitos casos, a USAID simplesmente administra contratos, em vez de empregar funcionários do governo com as habilidades requeridas. O amplo papel operacional assumido atualmente pelos prestadores de serviços deixa de considerar a natureza persistente dos conflitos em andamento e equivale à institucionalização de uma solução temporária para um problema quase permanente. Há desafios inerentes à contratação de funcionários terceirizados relacionados à contenção de custos, remuneração, tratamento de trabalhadores e assuntos humanitários básicos<sup>6</sup>. O excesso de dependência em relação a contratados nacionais e estrangeiros mina a capacidade do governo, diminui a confiança na determinação estadunidense e desvincula o povo norte-americano dos esforços estratégicos dos EUA<sup>7</sup>.

### **O Proposto Corpo de Reserva Civil**

Várias propostas recomendam o estabelecimento de um Corpo de reserva civil, integrado por especialistas em desenvolvimento econômico, Estado de Direito, governança, agricultura, treinamento policial e em outras áreas críticas necessárias à estabilização e à reconstrução. Como um programa de longo prazo, essas propostas são particularmente atraentes porque uma entidade como essa poderia oferecer ligações pessoais tangíveis entre o povo norte-americano e o conflito persistente, bem como proporcionar habilidades não encontradas nas Forças Armadas aos esforços dos EUA no exterior.

Alguns formuladores de política propuseram modelos diversos para o estabelecimento de um Corpo de reserva civil dentro do Departamento de Estado, de forma que eles pudessem organizar e empregar uma capacidade de rápido aumento do esforço civil<sup>8</sup>. O chefe da Agência responsável pela Guarda Nacional oferece uma solução mais

viável: um ramo civil da Guarda Nacional semelhante ao Corpo de Engenheiros do Exército<sup>9</sup>. Essa estrutura talvez possa atrair civis de outras áreas do governo e de empresas privadas para uma instituição nacional verdadeiramente de “reserva”. A organização poderia ser estruturada e treinada segundo o modelo mais bem-sucedido de aplicação de poder interagências no país: a Guarda Nacional.

---

### **As relações de longo prazo nos níveis mais básicos de execução do governo aceleram a estabilização e o desenvolvimento.**

Um Corpo de reserva civil, inspirado na Guarda Nacional e por ela administrado, iria encampar e adotar as capacidades civis encontradas nos níveis dos governos local e estadual por toda a nação. Esse ramo da Guarda Nacional deveria englobar as universidades que receberam terras do governo federal para seu estabelecimento e seus serviços de extensão e estabelecer parcerias com associações estaduais e locais, como, por exemplo, a Agência de Fazendas (*Farm Bureau*) e os conselhos de diretores de escolas.

A Guarda Nacional é particularmente bem adaptada para desenvolver um ramo como o Corpo de reserva civil. Cada uma das 54 organizações da Guarda Nacional tem um gabinete de patrimônio e fiscalização federal, capaz de receber e distribuir verbas da União. Elas também têm estruturas que alocam pessoal, cuidam, organizam, adestram, equipam e mobilizam forças. Uma vez que se removam os impedimentos artificiais para o desdobramento de civis em áreas de conflito, a Guarda Nacional terá a capacidade orgânica inerente para preparar e processar pessoal para missões no exterior. E o que é mais importante: a Guarda Nacional tem ligações inextricáveis com os governos estaduais por força de dispositivo constitucional. Nenhuma outra organização nos Estados Unidos tem essas capacidades singulares.

Há muitos modelos disponíveis para a organização de um ramo civil da Guarda Nacional.



Guarda Nacional do Missouri

*Membros da Equipe de Desenvolvimento de Agronegócios do Missouri analisam uma potencial karizc (técnica afegã tradicional para transportar água de grandes distâncias, para irrigação) em uma área rural do Distrito de Rodat.*

Esse ramo, que teria um múltiplo papel como Componente da Reserva dos Departamentos de Defesa, de Estado e de Segurança Interna, poderia ser treinado, organizado e implantado para satisfazer quaisquer parâmetros de planejamento com poucas mudanças estatutárias.

**Treinar para a unidade de objetivos.** A Guarda Nacional é a melhor organização para treinar um corpo civil. Todas as 54 instituições de adestramento regionais da Guarda Nacional são credenciadas pelo Comando de Instrução e Doutrina do Exército dos EUA (*U.S. Army Training and Doctrine Command*). Quando comparadas com escolas de âmbito nacional com sede única, as instituições educacionais da Guarda Nacional se mostram como melhores opções de adestramento porque são localizadas em todos os Estados e territórios e têm a capacidade orgânica de prover supervisão de controle de qualidade para uma variedade de cursos. Além disso, cada uma das Guardas Nacionais estaduais tem seu próprio elemento de treinamento e assistência pré-mobilização, que proporciona verificação e certificação independentes, quanto ao adestramento. Essas

organizações de adestramento formal já possuem capacidade para satisfazer às necessidades básicas de instrução pré-desdobramento de um hipotético ramo civil da Guarda Nacional.

**Prover capacidades robustas e confiáveis.** Um ramo civil da Guarda Nacional, treinado e organizado, cria uma capacidade forte e confiável para executar as operações de estabilização e de reconstrução. Os Estados Unidos necessitam dessa capacidade para que possam reorganizar sua abordagem de como lidar com os cinco requisitos comuns para a estabilização e a reconstrução: o respeito às leis, um ambiente seguro para as populações locais, uma economia sustentável, uma governança estável e o bem-estar social. Atualmente, o componente militar enfoca missões de segurança, praticamente excluindo as tarefas de reconstrução. Essa abordagem de “segurança primeiro” se torna “somente segurança” se aos comandantes faltarem as ferramentas necessárias para planejar, desenvolver, completar e sustentar as tarefas de reconstrução. A abordagem para as operações de estabilidade e de reconstrução da nação deve proporcionar uma base permanente para resolver problemas que perduram.

Da mesma forma pela qual as Forças Armadas adotaram a contrainsurgência em 2007, elas e os órgãos governamentais devem acolher plenamente e implantar a estabilização e a reconstrução, incorporando civis das diversas agências por toda a estrutura de comando militar, como parceiros de mesmo nível. Muitos dos conjuntos de habilidades mais procurados — obras públicas, planejamento urbano, organização judicial — não são encontrados entre os militares. Os comandantes podem estabelecer condições para a estabilização e a reconstrução enfocando somente tarefas relacionadas à segurança, mas as habilidades encontradas nos governos estadual e local e no setor privado, são aquilo que realmente reconstrói sociedades e cria a paz permanente<sup>10</sup>.

**Usar tecnologia e apoio a distância.** No ambiente operacional atual, limitações de largura de banda, restrições enfrentadas pelos comandos combatentes quanto à entrada de especialistas civis no teatro de operações e muitos outros fatores reprimem artificialmente a capacidade que a nação tem para levar a habilidade certa ao lugar e no tempo certos, de modo a obter o efeito decisivo.

Retomando o exemplo de equipes de desenvolvimento agrícola, observamos que o apoio a distância (a capacidade de empregar videoconferências ou outros meios para se comunicar) entre o Afeganistão e os especialistas nas universidades apoiadas pelo governo (ou em outras organizações) deveria ser a pedra fundamental do programa. Hoje, a conectividade é desnecessariamente difícil. Perdemos oportunidades significativas quando especialistas ansiosos por oferecer suas habilidades voluntariamente não podem ser enviados ao local e a demanda por sua experiência passa sem ser atendida.

Nessa área, mais uma vez, a Guarda Nacional é bem equipada para ligar as forças desdobradas com os especialistas nos EUA. A Guarda Nacional possui conexões não sigilosas de telefonia e dados em mais de 3 mil comunidades nos Estados Unidos. Além disso, ela rotineiramente adquire tecnologia disponível comercialmente, para reagir a desastres, o que pode facilmente ser adaptado para um eventual ramo civil da Guarda Nacional.

*A segunda Equipe de Desenvolvimento de Agronegócios da Guarda Nacional do Missouri chegou à Província de Nangarhar, no Afeganistão, em novembro de 2008. A transferência de autoridade ocorreu em 15 de dezembro. Surpreendentemente, Nangarhar tinha mais de 100 instalações para a criação de peixes, espalhadas por toda a Província. As instalações estavam em mau estado, e o único viveiro de peixes existente estava semifuncional. Os líderes de equipe iniciaram um projeto para revitalizar e revigorar essa indústria-chave. A equipe tinha gerentes de projeto habilitados e especialistas em plantas e animais de grande porte, mas pouca perícia em criação de peixes. No entanto, a equipe tinha uma parceria estratégica com o Departamento de Conservação do Estado do Missouri. Usando suas relações e meios de contato remoto para se ligar com o Missouri, a equipe e o Departamento de Conservação completaram o planejamento inicial para desenvolvimento dos viveiros de peixes, nos primeiros dias de janeiro de 2009. Em virtude das restrições quanto a viagens de civis ao Afeganistão, o Departamento de Conservação do Missouri escolheu um especialista no assunto afiliado ao Componente da Reserva para ir a Nangarhar e conduzir avaliações e planejamento no terreno. Ele foi “mobilizado” para um desdobramento de 60 dias e chegou à Base Avançada de Operações Finley-Shields em meados de fevereiro. Um desenho funcional dos viveiros de peixes Kunar foi concluído em 30 dias e o especialista do Departamento de Conservação voltou ao seu trabalho civil, no Missouri, no início de abril. Esta breve descrição mostra que empregar especialistas civis por meio da Guarda Nacional é um método eficaz de utilizar os instrumentos de Poder Nacional nos níveis estadual e local.*

## Recomendações para Curto e Longo Prazos

Como algumas das recomendações deste artigo dependem de mudanças estatutárias e de política de longo prazo, a Guarda Nacional oferece uma poderosa solução de curto prazo para lidar com os desafios atuais de executar operações de estabilização e reconstrução. A capacidade para organizar e implantar um rápido aumento de esforço civil já existe. O Programa de Parceria Estadual da Guarda Nacional oferece um modelo nesse sentido para a Operação *Enduring Freedom*. Enquanto as forças convencionais executam operações de contrainsurgência, a Guarda Nacional deveria desenvolver as atuais parcerias entre Estados e Províncias.

A Guarda Nacional do Missouri enviou a primeira equipe agrícola em Nangarhar em 2007. O quinto rodízio das equipes do Missouri irá se desdobrar no final da primeira metade de 2011. Esse tipo de compromisso de longo prazo constrói confiança e cria laços essenciais para os esforços de reconstrução. As parcerias entre Estados e Províncias fortalecem as condições para uma abordagem de governo como um todo. As equipes da Guarda Nacional do Missouri conectam os Departamentos de Agricultura e de Conservação do Missouri ao Ministério da Agricultura e da Agropecuária da Província de Nangarhar. Ao expandir esse conceito a parcerias duradouras entre Estados e Províncias, podem-se constituir ligações por todo o governo e iniciativa privada.

Ao mesmo tempo, devemos liberar as equipes da Guarda Nacional que conduzem essas parcerias Estado-Província das restrições-padrão que se aplicam às forças dos EUA que atuam no Afeganistão e em outros locais no exterior. Respeitando-se as restrições impostas pelo nível de segurança, essas equipes devem ser suficientemente flexíveis para se adaptar ao ambiente cultural local. Devemos permitir que as equipes se ajustem às normas culturais referentes, por exemplo, a vestuário e aparência pessoal. O padrão utilizado pelas operações especiais pode ser um modelo favorável. Os Estados devem ter a flexibilidade para revezar membros dessas equipes de modo gradual para evitar o rodízio do tipo “todos entram, todos saem”, como nas

tropas convencionais, porque as considerações de continuidade e longevidade das operações são essenciais ao sucesso.

**Equipes de engajamento.** O Gabinete do Subsecretário de Defesa para Assuntos da Reserva (*Office of the Assistant Secretary of Defense for*

---

***O excesso de dependência em relação a contratados nacionais e estrangeiros mina a capacidade do governo, diminui a confiança na determinação estadunidense e desvincula o povo norte-americano dos esforços estratégicos dos EUA.***

*Reserve Affairs*) considerou uma proposta para formar equipes militares de engajamento com aproximadamente 480 soldados<sup>11</sup>. Contudo, uma abordagem que advogue uma estrutura de força fixa criará uma organização inflexível. Em vez disso, equipes de engajamento devem ser configuradas para se ajustarem às necessidades únicas de cada Província. Essas equipes também devem incluir especialistas civis em temas específicos, conforme aplicável. Na atual Tabela de Distribuição e Alocação (*Table of Distribution and Allowances*) existente no Quartel-General da Força Combinada da Guarda Nacional, há um parágrafo que trata de posições originalmente criadas para facilitar a alocação de pessoal às equipes de adestramento incorporadas. Essa abordagem fixa, mas flexível, é a maneira certa de constituir tais equipes.

Essa proposta espelha os procedimentos atuais utilizados na condução de engajamentos sob o Programa de Parceria Estadual. As relações de longo prazo nos níveis mais básicos de execução do governo aceleram a estabilização e o desenvolvimento. Relações entre Estados e Províncias, cidade-cidade e município-município

formatadas segundo semelhanças e entendimentos comuns são fundamentais. Esse programa espelha o altamente bem-sucedido programa de “cidade irmã”. O Comando Central, em conjunto com a Agência da Guarda Nacional, pode solicitar relações semelhantes para todas as Províncias, provendo os devidos recursos às atividades associadas. Essa estratégia de baixo para cima irá ter mais sucesso que a antiga estratégia de cima para baixo.

## Conclusão

Os Estados Unidos não exploram com eficácia todos os instrumentos do Poder Nacional em seus engajamentos globais. Atualmente, organizações militares *ad hoc* e representantes de departamentos federais ou empresas contratadas tentam fornecer a perícia prática necessária para executar operações de estabilidade nas regiões de conflito. Os Estados Unidos precisam priorizar os recursos e formar uma capacidade de engajamento civil. Os comandos combatentes poderiam utilizar essa capacidade para conduzir exercícios que atinjam os objetivos de engajamento do teatro de operações. O exercício dessa capacidade nas regiões de interesse é um método inteligente, poderoso, comprovado, eficiente e econômico para satisfazer os requerimentos de engajamento.

Há muitas áreas sob governança mínima ou frágil, mas com ambientes de segurança

mais permissivos do que no Iraque ou no Afeganistão, que deveriam ser engajadas por meio de exercícios de treinamento que apoiem os programas de cooperação de segurança do teatro de operações, dirigidos pelos comandantes combatentes. O modelo de exercício Novos Horizontes do Comando Sul dos EUA é adaptável aos conjuntos de habilidades civis e pode ser expandido para incluir outras regiões do mundo. O Comando da África e o Comando do Pacífico têm amplas exigências de engajamento que as forças militares não podem cumprir sozinhas. A atração proporcionada pela possibilidade de serviço no exterior, em tempos da paz, é um fator de retenção de militares e terá o mesmo efeito sobre os integrantes do ramo civil da Guarda Nacional.

A proposta descrita neste artigo é efetiva e de baixo custo. A Guarda Nacional é a melhor organização para criar essa capacidade civil. No longo prazo, o corpo civil da Guarda Nacional é a solução ideal para diversos problemas relacionados à duração dos rodízios no exterior, incluindo os assuntos de Geração de Força do Exército (*Army Force Generation — ARFORGEN*). No curto prazo, a criação de um programa de parceria e a expansão das ferramentas disponíveis para empregar soldados e civis cumprirão as demandas de uma nova e dinâmica estratégia de política externa norte-americana para a contrainsurgência e além.**MR**

## REFERÊNCIAS

1. Comentários do Presidente na “Mensagem à Nação sobre o Caminho a Seguir no Afeganistão e no Paquistão” (Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan), The White House, Office of the Press Secretary, 01 dez. 09. A declaração do Presidente Barack Obama inclui, “Apoiaremos os ministros, governadores e líderes locais afegãos que combatam a corrupção e sirvam o povo. Esperamos que aqueles que sejam ineficazes ou corruptos sejam responsabilizados. Também concentraremos nossa assistência em áreas — como a agricultura — que possam impactar imediatamente na vida do povo afegão”.
2. DEYOUNG, Karen. “Civilians to Joint Afghan Buildup”, *The Washington Post*, 18 mar. 2009.
3. Para uma discussão detalhada sobre a capacidade de treinamento de imposição da lei para civis, consulte JONES, Seth. *In the Graveyard of Empires: America’s War in Afghanistan* (New York: W.W. Norton & Co., 2009), p. 119-21.
4. Uma discussão profunda sobre as deficiências atuais de alocação de pessoal e de treinamento se encontra em PRUETT, Jesse. “The Interagency Future: Embedded Provincial Reconstruction Teams in Task Force Marne”, edição em inglês da *Military Review* (Set-Out 2009), p. 54-63.
5. MCCHRYSAL, General Stanley. Alocução especial dirigida ao Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, 01 out. 09, 4. Seus comentários incluem o seguinte: “Junto com a chegada das forças de coalizão, eles (o povo afegão) esperaram por uma mudança positiva. Viram-na, no início, e passaram a esperar por outras — desenvolvimento econômico e melhorias no Governo — que, em muitos casos... não se realizaram”.
6. Consulte o trabalho em andamento do Subcomitê do Senado sobre a Supervisão de Contratação (*Senate Subcommittee on Contracting Oversight*)

liderado pela Presidente do subcomitê, a Senadora Claire McCaskill e por outro integrante, Bob Bennett.

7. BAKER, James A.; HAMILTON, Lee H. *Iraq Study Group Report*, p. 100. Esse relatório inclui: “O Departamento de Estado deve treinar pessoas para desempenhar tarefas civis associadas a uma operação de estabilização completa, fora do ambiente tradicional da embaixada. Ele deve estabelecer um Corpo de Reserva do Serviço Diplomático com pessoal e perícia para prover uma capacidade de rápido aumento de efetivo para tais operações. Outros órgãos civis capitais, incluindo os Departamentos do Tesouro, da Justiça e da Agricultura, precisam criar capacidades de assistência técnica semelhantes.
8. Information Memorandum, Chief, National Guard Bureau, subject: The Role of the National Guard in “A Balanced Strategy”
9. O Senador Christopher “Kit” Bond, do Missouri, enfatiza a primazia da liderança civil, e não da militar, escrevendo “A estratégia... para ter êxito... deve enfatizar oportunidades econômicas e de assistência em projetos locais que o povo local acredita serem de alta prioridade. Esse esforço deve ser apoiado por operações militares, e não o contrário.” BOND, Christopher S.; SIMMONS Lewis M. *The New Front: Southeast Asia and the Road to Global Peace with Islam* (Hoboken, NJ: John Wiley and Sons, 2009), p. 259.
10. Office of the Assistant Secretary of Defense (Reserve Affairs) versão preliminar do *briefing*, “Applying Sustainable Forces to a Persistent Challenge”.
11. BODINE, Barbara K. ensaio, “Preemptive Post-Conflict Stabilization and Reconstruction” (Commanding Heights: Strategic Lessons from Complex Operations) National Defense University, 2009, p. 37.