ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Inf ALEXANDRE SHOJI

A Importância da Relação Civil-Militar nas Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas e seus reflexos na Doutrina Militar Terrestre

Rio de Janeiro
2020

Maj Inf ALEXANDRE SHOJI

A Importância da Relação Civil-Militar nas Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas e seus reflexos na Doutrina Militar Terrestre

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como pré-requisito para matrícula no Curso de Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Orientador: Ten Cel Inf MARCELO LOPES DE REZENDE

Rio de Janeiro
2020

S559i Shoji, Alexandre

A Importância da Relação Civil-Militar nas Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas e seus reflexos na Doutrina Militar Terrestre. / Alexandre Shoji —2020. 54 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Marcelo Lopes de Rezende.
Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.
Bibliografia: f. 51-44.

1. RELAÇÕES CIVIS-MILITARES. 2. MINUSTAH. 3. ASSUNTOS CIVIS. 4. DOUTRINA. 5. EXÉRCITO BRASILEIRO. I. Título.

CDD 355.4

Maj Inf ALEXANDRE **SHOJI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares.

Aprovado em _____ de_____ de_____.

COMISSÃO AVALIADORA

_____
Ten Cel Inf MARCELO LOPES DE REZENDE – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

_____
Ten Cel Inf PAULO RICARDO BORGES DE AGUIAR– 1º Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

_____
Ten Cel Int MURILO DA SILVEIRA GUERRA – 2º Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

“Nunca foi fácil averiguar até onde se exercia e desde onde deixava de se exercer a sua influência. Como água, ou óleo permeabilizante, esta influência subia, silenciosa e insistentemente, pelas fibras de tudo e de todos”. (Lawrence, Thomas Edward, 1888-1935)

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Ten Cel Marcelo Rezende, meus sinceros agradecimentos pela dedicação e paciência durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço ao meu pai, Cel R1 Pedro Shoji, pelas orientações e incansáveis revisões textuais.

Agradeço ao Cel R1 Pedro Aurélio de Pessoa, que me encaminhou nos primeiros passos no campo dos Assuntos Civis em 2010.

Agradeço ao Ten Cel R1 Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti, orientador permanente, à distância, de todos os meus trabalhos científicos e que muito contribuiu no meu acesso aos materiais de pesquisa do presente trabalho.

Agradeço, ainda, ao Cel Mauricio Valença da Cruz, pela disponibilidade e colaboração, permitindo acesso às mais novas atualizações referentes ao tema.

Agradeço, por fim, à minha esposa Manuela e meus filhos Maitê e Felipe, pela compreensão das horas dedicadas em detrimento do convívio familiar.

RESUMO

A Relação Civil-Militar é identificada em todos os níveis de planejamento. Das ações de apoio direto à população por meio das Forças Armadas, no nível tático, ao assessoramento ao Ministro da Defesa ou mesmo ao Presidente da República, é possível notar a presença de militares influenciando nos níveis estratégico e político. As ações de Assuntos Civis no Exército Brasileiro não são uma novidade, no entanto o desdobramento de tropas brasileiras na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) o colocou em contato direto com diversos atores num ambiente multidimensional, o que impulsionou suas atividades de Coordenação Civil-Militar da Organização das Nações Unidas (ONU), o UN-CIMIC. O contínuo emprego dessa ferramenta no ambiente internacional mostrou sua relevância e estimulou o desenvolvimento de uma estrutura e doutrina próprias de Assuntos Civis na Força Terrestre. Esse trabalho estudou todos os relatórios de final de emprego das tropas brasileiras no Haiti, trabalhos publicados na área do assunto e manuais do Ministério da Defesa e do Exército, a fim de entender de que forma as lições aprendidas pelo Brasil nas Relações Civis-Militares em Operações de Paz, sob a égide da ONU, contribuíram para a evolução dos Assuntos Civis do Exército Brasileiro.

Palavras-chave: Relações Civis-Militares, MINUSTAH, Assuntos Civis, Doutrina e Exército Brasileiro

ABSTRACT

The Military Civil Relation is identified at all levels of planning. From the actions of direct support to the population by the Armed Forces, at the tactical level, to advising the Minister of Defense or even the President, it is possible to note the presence of military personnel influencing at the strategic and political level. The Civil Affairs activity in the Brazilian Army aren´t a novelty, however, the deployment of Brazilian troops in the United Nations Mission for Stabilization of Haiti (MINUSTAH) put then in direct contact with several actors in a multidimensional environment, which boosted his activities of United Nations (UN) Civil Military Coordination, the UN-CIMIC. The continued use of this tool in the international environment has shown its relevance and has stimulated the development of a structure and doctrine of Civil Affairs in the Army. This paper studied all the final mission reports of Brazilian troops in Haiti, paper works related to the subject and manuals from the Ministry of Defense and the Brazilian Army, in order to understand how the lessons learned by Brazil in Civil Military Relations in Peacekeeping operations, under UN, contributed to the evolution of Civil Affairs in the Brazilian Army.

Keywords: Civil Military Relations, MINUSTAH, Civil Affairs, Doctrine and Brazilian Army.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 01 Relação do UN-CIMIC com atores de desenvolvimento e humanitários, com a interface do UN-CMCoord 21

Figura 02 Exemplo da disposição da Seção CIMIC em missões com efetivo compreendido entre 6.000 e 12.000 militares..... 23

Figura 03 Exemplo da disposição da Seção CIMIC em missões com efetivo maior que 12.000 militares..... 23

Figura 04 Ações, relações e ligações do U9 24

Figura 05 Estrutura organizacional do U9 na MINUSTAH 24

Figura 06 Ligações do G9 do BRABAT 27

Figura 07 Extrato de figuras de ACISO em ambiente de OMP..... 36

Figura 08 Croqui de uma área de ACISO e respectiva legenda 37

Figura 09 Relação entre assuntos civis, assuntos de governo e CIMIC 39

Figura 10 Estrutura organizacional da Companhia de Assuntos Civis FTLHR (experimental)..... 42

Figura 11 A relação entre a coordenação interagências e os Assuntos Civis, em diferentes níveis..... 44

Gráfico 1. QIPs durante as diferentes fases da MINUSTAH (2004 - 2015) 29

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A Op	–	Área de Operações
ACISO	–	Ação Cívico Social
AOR	–	Area Of Responsability
As Civ	–	Assuntos Civis
ASCOPE	–	Area, Structures, Capabilities, Organizations, People and Events
BRABAT	–	Batalhão Brasileiro de Força de Paz
C3M	–	Coordenação e Cooperação Civil Militar
CCOE	–	CIMIC Centre of Excellence
CCOPAB	–	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CMCoord / UN-CMCoord	–	Civil Military Coordination / United Nations Civil Military Coordination (OCHA)
CMO	–	Civil Military Operations
CVR	–	Community Violence Reduction
DICA	–	Direito Internacional dos Conflitos Armados
DMT	–	Doutrina Militar Terrestre
EB	–	Exército Brasileiro
ECEME	–	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EEI	–	Elementos Essenciais de Informação
EM	–	Estado-Maior
EME	–	Estado-Maior do Exército
EUA	–	Estados Unidos da América
F Pac	–	Força de Pacificação
FTLHR	–	Força Tarefa Logística Humanitária Roraima

G9	–	Seção de Assuntos Civis do nível Batalhão
HIPPO	–	*High-Level Independent Panel on Peace Operations*
IP	–	Instrução Provisória
LEA	–	Levantamento Estratégico de Área
MINUSTAH	–	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
NCD	–	Nota de Coordenação Doutrinária
NE	–	Noticiário do Exército
OCHA	–	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OG	–	Organização Governamental
OI	–	Organização Internacional
OM	–	Organização Militar
OMP	–	Operação de Manutenção da Paz
OMPM	–	Operação de Manutenção da Paz Multidimensional
ONG	–	Organização Não Governamental
ONU	–	Organização das Nações Unidas
POTI	–	Peace Operations Training Institute
QCP	–	Quadros de Cargos Previstos
QIP	–	Quick Impact Project
RCM	–	Relações Civis Militares
TO	–	Teatro de Operações
U9	–	Seção de Assuntos Civis do nível Estado-Maior da Missão
UN	–	United Nations
UN - CIMIC	–	United Nations Civil Military Coordination (DPKO)
UNHCR	–	United Nations High Commissioner for Refugees

UNIMISS	–	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
USA	–	United States of America

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
1.1 PROBLEMA 15
1.2 OBJETIVOS 15
1.2.1 Objetivo geral 15
1.2.2 Objetivos específicos 15
1.3 HIPÓTESE 16
1.4 VARIÁVEIS 16
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO 16
1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO 17
1.7 TIPO DE PESQUISA 18
1.8 UNIVERSO E AMOSTRA 18
1.9 COLETA DE DADOS 18
1.10 TRATAMENTO DOS DADOS 19
1.11 LIMITAÇÕES DO MÉTODO 19
2 A ONU E A EVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS CIVIS NAS MISSÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS 19
3 AS AÇÕES DE ASSUNTOS CIVIS E LIÇÕES APRENDIDAS NA MINUSTAH PELO EXÉRCITO BRASILEIRO. 26
3.1 AÇÕES DE ASSUNTOS CIVIS 26
3.2 LIÇÕES APRENDIDAS 30
4 A EVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS CIVIS E A COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR(CIMIC) NO BRASIL 33
5 OS ASSUNTOS CIVIS, DO TÁTICO AO ESTRATÉGICO 42
6 OS REFLEXOS DOS ASSUNTOS CIVIS PARA A DOUTRINA MILITAR TERRESTRE 47
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 49
REFERÊNCIAS 51

1 INTRODUÇÃO

O termo Relação Civil-Militar (RCM) se refere à interação entre as Forças Armadas de um Estado e os outros setores da sociedade (OWENS, 2010, p.1). Nesse contexto surgem as ações de Assuntos Civis (As Civ) que, sob a ótica militar, são atividades desenvolvidas para fortalecer o relacionamento entre militares, autoridades civis e a população da área em foco (BRASIL, 2014, p. 4-13).

A Organização das Nações Unidas (ONU) é composta, atualmente, por 193 Estados-Membros. O Brasil, como Estado-Membro, vem participando com observadores militares, oficiais de Estado-Maior e com tropa em várias missões sob a égide da ONU. Seu histórico de liderança na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), na Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) e no comando da missão de paz da Força-Tarefa Marítima (FTM) na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) (BRASIL, 2019b), construiu uma imagem positiva na comunidade internacional.

O “Relatório Brahimi” relatou a necessidade de uma estrutura multidimensional como solução para os mais recentes modelos de operações de paz (CONING et al, 2008, p.1). A solução multidimensional é marcada pela presença do componente civil, representado, dentre outros, pela área diplomática, eleitoral, humanitária, policial, pela área de desenvolvimento, pelas agências, fundos e programas da ONU, bem como Organizações Internacionais (OI) e Organizações Não-Governamentais (ONGs) (SHOJI, 2013, p.21).

A interação das Forças Armadas com as agências, organizações e instituições civis vem se tornando cada vez mais intensa no Brasil, motivando a realização de Operações Interagências[1] (SHOJI, 2013, p 21-22). Recentemente, com a intensificação da crise humanitária na Venezuela, foi desdobrada a Força Tarefa Logística Humanitária Roraima (FTLHR), intensificando a RCM e, dessa vez, proporcionando maior interação entre Estados fronteiriços, o que envolve, além de sensíveis questões politico-ideológicas, a participação de mídia internacional.

O Brasil, em seu artigo 4º da Constituição Federal, direciona suas relações internacionais por princípios como da prevalência dos direitos humanos, da

[1] As Operações Interagências, são caracterizadas pela interação das Forças Armadas com outras agências, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes (BRASIL, 2017, p 14).

autodeterminação dos povos e da solução pacífica dos conflitos (BRASIL, 1988, Art 4º). Esse perfil o alinha com diversos temas defendidos pela ONU, colaborando com a formação de uma imagem favorável ao Brasil. O perfil de um país no cenário internacional pode interferir na economia, atraindo ou afastando investidores, evitando bloqueios e sanções comerciais, permitindo a tomada de empréstimos e favorecendo as negociações na Organização Mundial de Comércio (FERES, 2018, p.19).

Em Operações Interagências inseridas em ambiente multidimensional, como a FTLHR e a MINUSTAH, o sucesso das ações pode depender do relacionamento dos *stakeholders*[2]. As divergências pessoais, profissionais ou institucionais podem interferir na comunicação, cooperação e coordenação dos *stakeholders,* com prejuízo para o atingimento do estado final desejado ou para ocorrência de efeitos colaterais que possam desconstruir a imagem de um Estado que, potencializado pela mídia na Era da Informação, pode impactar diversos aspectos das expressões do poder nacional.

A Politica Nacional de Defesa (PND)[3] brasileira direciona as ações no sentido de intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações, aumentar a inserção em processos decisórios internacionais e, ainda, afirma que **as relações externas são pautadas por complexo jogo de atores e interesses** (grifo nosso) (BRASIL, 2012, p. 29). Nesse contexto, a manutenção da imagem do Estado é mais uma ferramenta de proteção no nível politico-estratégico.

O Brasil, de 2004 a 2017, liderou a MINUSTAH, participando com um Batalhão de Força de Paz, uma Companhia de Engenharia e Oficiais de Estado-Maior no comando da missão, tendo, em um lapso temporal, desdobrado um segundo Batalhão simultaneamente. A interação com o ambiente multidimensional da missão e o enfrentamento de novos desafios táticos, operacionais e estratégicos, ao longo de um período de mais de 13 anos, trouxeram reflexos e aprendizagens para o Exército Brasileiro (EB).

---

[2] *Stakeholders* são partes interessadas, pessoas ou grupos, com interesses legítimos em aspectos processuais e ou substantivos da atividade corporativa. Os interesses dessas partes são de valor intrínseco. (Donaldson et al, 1995, p.67) (tradução do autor).

[3]PND é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (BRASIL, 2012, p. 11).

O EB, por meio da análise de relatórios e publicações das experiências de seus militares e estudos científicos de Defesa, direciona a evolução de sua doutrina. Nesse contexto, pretende-se analisar a evolução dos Assuntos Civis na Doutrina Militar Terrestre, bem como apresentar as lições aprendidas e ações que permitiram seu desenvolvimento no âmbito da Força Terrestre.

1.1 PROBLEMA

A partir da premissa que o nível de comunicação, cooperação ou coordenação, entre "*stakeholders*" e militares, em ambientes internacionais e multidimensionais, é um dos fatores na construção do estado final desejado da missão, chegou-se ao seguinte problema: **de que forma as lições aprendidas pelo Brasil nas Relações Civis-Militares em Operações de Paz, sob a égide da ONU, contribuíram para a evolução dos Assuntos Civis do Exército Brasileiro?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Estabelecer de que forma as lições aprendidas em Assuntos Civis no contexto da MINUSTAH favoreceram o desenvolvimento da doutrina de Assuntos Civis no Exército Brasileiro.

1.2.2 Objetivos específicos

a) apresentar a evolução dos Assuntos Civis no ambiente de Operações de Paz da ONU.

b) apresentar as ações de Assuntos Civis e lições aprendidas na MINUSTAH pelo Exército Brasileiro.

c) apresentar o histórico da evolução dos Assuntos Civis no Exército Brasileiro.

d) analisar o emprego das ações de Assuntos Civis em ambiente Interagências, multidimensional e suas capacidades de contribuir com o estado final desejado no nível tático, operacional, político e estratégico.

1.3 HIPÓTESE

As experiências no campo da Relação Civil-Militar no contexto da MINUSTAH, por militares brasileiros, fomentaram o estudo e consequente desenvolvimento da doutrina militar terrestre, no que abrange as ações de Assuntos Civis, em todos os níveis.

1.4 VARIÁVEIS

As variáveis do presente estudo têm por finalidade verificar de que forma as experiências no campo das Relações Civis-Militares, na MINUSTAH, de 2004 a 2017, afetam o desenvolvimento da doutrina de Assuntos Civis no EB.

As variáveis independentes serão as experiências, os relatórios e os artigos publicados relativos as ações de As Civ na MINUSTAH. A variável dependente serão as publicações doutrinárias do EB que sejam passíveis de influência pelas variáveis independentes.

A medição das variáveis independentes será realizada pela verificação das publicações e relatórios de experiência e ensinamentos colhidos no campo dos As Civ na MINUSTAH, com conteúdo capaz de promover criação ou atualização de conceitos operacionais na doutrina militar. Já a variável dependente, será medida por meio da constatação da efetivação ou não do atendimento das proposições emitidas pela variável independente.

Dessa forma, será possível verificar com que efetividade as publicações e relatórios atingiram os objetivos desejados, referente ao desenvolvimento de novas estruturas para condução das ações de As Civ.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O presente estudo estará limitado ao estudo das publicações relativas as experiências oriundas da RCM no contexto da MINUSTAH, missão considerada no período de 2004 a 2017, particularmente liderada pelo Brasil. E, ainda, pela documentação da ONU relativa ao modelo de Assuntos Civis empregado em suas operações de paz e os manuais doutrinários do Ministério da Defesa e do EB, que tratam a matéria e assuntos correlatos.

1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A atuação do Estado brasileiro com relação à Defesa tem como fundamento a obrigação de garantir nível adequado de segurança do País, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito. À ação diplomática na solução de conflitos soma-se a estratégia militar da dissuasão (BRASIL, 2012, p.32-33).

Segundo a agência de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), os Estudos de Defesa e Estudos Estratégicos, no Brasil, são uma subárea de Ciência Política e Relações Internacionais (BRASIL, 2019, p.13) afirmação essa, que marca a congruência entre civis e militares no espaço de Defesa.

As Relações Internacionais (RI) possuem diversas escolas, tais como a Realista, a Neorrealista, a Liberal, a Neoliberal, o Construtivismo e a Crítica. Seus autores formaram pensamentos em distintas épocas, com diferentes condicionantes geopolíticas e influenciados por ondas políticas variadas, o que favoreceu o surgimento de complexas teorias, por vezes antagônicas. Nesse contexto, Cervo (2008, p.10) ainda afirmou que: “desvendar as ciladas da teoria é tarefa tão relevante quanto apropriar-se de seu conhecimento”, sugerindo a complexidade em questão.

Na teoria realista, clássica, das RI, fundamentadas em autores como Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes e Hans Morgenthau, é apresentada uma imagem de um mundo onde as interações entre nações são pragmáticas, sempre em busca do poder que garantirá a sobrevivência. Nesse contexto, o homem não mede esforços para garantir sua sobrevivência e defender seus interesses, assim como o Estado. Tal escola não descreve uma verdade única, mas sugere um entendimento parcial do conflito de interesses nas **operações multidimensionais**, onde as agências e ONGs, ora são independentes e neutras, ora possuem alinhamento pragmático com Estados.

A relevância do assunto para o Brasil está na compreensão que o relacionamento Civil-Militar merece tratamento científico e sistemático, considerando que as relações formais e informais acontecem do nível tático ao estratégico e, quando inseridas em um ambiente multidimensional, a qualidade da interação entre os *stakeholders* e o componente militar pode potencializar ou dirimir efeitos colaterais e crises.

1.7 TIPO DE PESQUISA

O presente estudo foi realizado, principalmente, por meio de uma pesquisa bibliográfica, baseada na fundamentação teórico-metodológica da investigação sobre os assuntos relacionados a evolução dos Assuntos Civis na Doutrina Militar Terrestre (DMT) e na ONU, em livros, manuais e artigos de acesso livre ao público em geral, incluindo-se aqueles disponibilizados pela rede mundial de computadores.

1.8 UNIVERSO E AMOSTRA

O universo do presente estudo são publicações acerca das atividades de Assuntos Civis desenvolvidas pelo Exército Brasileiro, de 2004 a 2017 no Haiti e análises das ações de nível tático, operacional e estratégico desdobradas sobre a ótica das Operações de Assuntos Civis em território nacional.

Fizeram parte da amostra, as publicações acadêmicas, artigos de revista, manuais, notas de coordenação doutrinária que possuam relação com o tema de Assuntos Civis no Brasil ou na MINUSTAH, o que inclui, ainda, palavres chave como Coordenação Civil Militar, Cooperação Civil Militar, CIMIC, CMCoord, Considerações Civis, Ação Cívico Social, Operações Interagências, Operações Psicológicas, Operações de Informação.

As amostras utilizadas foram do tipo não probabilísticas e classificadas por tipicidade, sendo elas: os manuais do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro que interagem com o tema Assuntos Civis, os relatórios de fim de missão dos Batalhões de Força de Paz, da Companhia de Engenharia de Força de Paz da MINUSTAH e publicações disponíveis na rede mundial de computadores sobre o tema.

1.9 COLETA DE DADOS

A coleta de dados do presente trabalho de conclusão de curso deu-se por meio da coleta na literatura, realizando-se uma pesquisa bibliográfica na literatura disponível, tais como livros, manuais, revistas especializadas, jornais, artigos, internet, monografias, teses e dissertações, sempre buscando os dados pertinentes ao assunto. Nessa oportunidade, serão levantadas as fundamentações teóricas para a comprovação ou não da hipótese levantada.

1.10 TRATAMENTO DOS DADOS

O método de tratamento de dados utilizado no presente estudo foi a análise de conteúdo, no qual foram realizados estudos de textos para se obter a fundamentação teórica para se confirmar ou não a hipótese apresentada.

1.11 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A metodologia em questão possui limitações, particularmente, quanto à profundidade do estudo a ser realizado, pois não contempla, dentre outros aspectos, o estudo de campo e a entrevista com pessoas diretamente ligadas aos processos em estudo. Porém, devido ao fato de se tratar de um trabalho de término de curso, a ser realizado em aproximadamente sete meses, o método escolhido é adequado e possibilitará o alcance dos objetivos acadêmicos propostos.

2 A ONU E A EVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS CIVIS NAS MISSÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS

A ONU foi fundada em 24 de outubro de 1945, no contexto da assinatura da Carta das Nações Unidas, datada de 26 de junho de 1945, na conclusão da Conferência das Nações Unidas sobre uma nova Organização Internacional (OI) (ONU, 2019a).

A primeira missão de Paz sob a égide da ONU foi realizada com observadores militares no Oriente Médio, na *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), em 1948 (ONU, 2019b). O formato inicial de solução para conflitos ficou conhecido como missões “tradicionais” ou “clássicas”.

O genocídio de Ruanda de 1994, um massacre de cerca de 800 mil pessoas de etnia Tutsis pelos Hutus durante a Missão de Assistência das Nações Unidas à Ruanda (MINUAR), que na época possuía um mandato limitado, foi um dos vetores de motivação para a reformulação da forma de emprego das Forças de Paz sob a égide da ONU (ONU, 2001, p.4).

Em 2000, um relatório elaborado por uma equipe multinacional e presidido pelo algeriano Lakhdar Brahimi apresentou uma série de recomendações para otimizar as

ações de Paz e Segurança da ONU. Tal documento ficou conhecido como Relatório Brahimi e apontou necessidades de especificidade na formulação dos mandatos, na busca pelo consentimento para implementação do mandato, na necessidade logística de recursos financeiros, na formulação de um sistema de pronto emprego de forças militares, ou seja, uma nova forma de se conduzir missões de paz (ONU, 2001, p.9).

No Relatório Brahimi, uma das sugestões foi a demanda aos chefes das Operações de Manutenção da Paz Multidimensionais (OMPM) financiarem "Projetos de Impacto Rápido" (QIP) que fizessem real diferença na vida das pessoas em uma determinada área da missão e a necessidade de proporcionar uma melhor integração da assistência eleitoral para uma estratégia, mais ampla, de apoio às instituições de governo (ONU, 2001, p.IX), o que passou a exigir uma frequente coordenação do componente militar com o civil, fomentando, então, o desenvolvimento das Ações de Ass Civ neste perfil de ambiente.

Em 2008, a publicação da Doutrina *Capstone*, sintetizou conceitos do Relatório Brahimi, após reafirmar os três princípios básicos de manutenção da paz da ONU: consentimento, imparcialidade e não uso da força, exceto em autodefesa e defesa do mandato (CONING et al, 2008, p.2) (tradução do autor).

Outro aspecto relevante da doutrina, está no entendimento de que as operações de manutenção da paz da ONU fazem parte de um processo de paz maior, no qual o principal objetivo é criar um ambiente seguro e estável, favorecendo o fortalecimento da capacidade do Estado de fornecer segurança, sempre com total respeito ao Estado de Direito e aos direitos humanos (CONING et al, 2008, p.3) (tradução do autor).

As recomendações impulsionaram a formulação de uma doutrina de Assuntos Civis para o componente militar, a qual foi consolidada em 2014 pelo Departamento de Operações de Paz (DPO) da ONU e publicada como Material Especializado de Treinamento para Coordenação Civil Militar. Sua formulação foi baseada na Política de Coordenação Civil-Militar das Missões Integradas de Manutenção da Paz da ONU, seguindo a Doutrina Capstone de 2008 e funciona em complemento ao curso de Coordenação Civil-Militar (UN-CMCoord[4]) ministrado pelo Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA[5]).

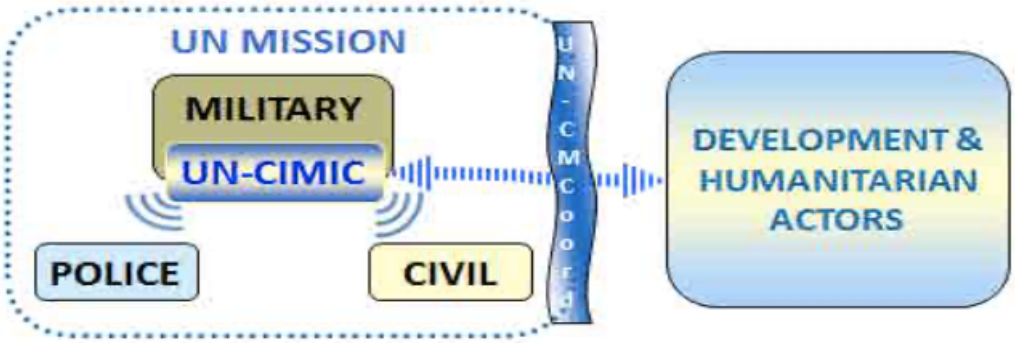
---

[4] UN-CMCoord - *United Nations Civil Military*
[5] OCHA – *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*

A função, militar, de Assuntos Civis, nas Operações de Paz sob a égide da ONU, é nominada como *United Nations Civil Military Coordination* (UN-CIMIC[6]) e apoia a implementação do mandato e os objetivos gerais da missão. Está presente, prioritariamente, nas missões multidimensionais, onde é necessária uma coordenação aprimorada entre os componentes da ONU, atores internacionais, bilaterais e de Organismos Não-Governamentais (ONGs), além de autoridades locais e partes no conflito (ONU, 2014, p.5).

A função de UN-CIMIC, é atribuída, exclusivamente, a uma seção do Estado-Maior de um componente militar e funciona como ferramenta de apoio para atingir os objetivos da Missão da ONU desdobrada. No mesmo ambiente operacional, encontra-se, também a ferramenta de diálogo de perfil humanitário, conduzida pelo OCHA, que de forma similar usa o termo Coordenação Civil Militar, usando o acrônimo CMCoord para sua identificação, como pode ser observado na Figura 1 (ONU, 2014, p.15).

Figura 1. Relação do UN-CIMIC com atores de desenvolvimento e humanitários, com a interface do UN-CMCoord.



Fonte: ONU (2014, p.16).

O UN-CIMIC tem, em sua essência, a missão de apoiar o gerenciamento da interação operacional e tática entre atores militares e civis em todas as fases da operação de manutenção da paz, além de fornecer suporte na criação de um ambiente favorável para a implementação do mandato da missão, maximizando a vantagem comparativa de todos os atores (ONU, 2014, p.25).

[6] Apesar da descrição, em inglês, ser idêntica para UN-CIMIC e UN-CMCoord, deve-se manter a distinção entre a função militar do primeiro e a ferramenta de coordenação civil-militar do OCHA (nota do autor)

Suas tarefas principais são dividas em duas, o compartilhamento de informações e estabelecimento de ligações e a assistência civil. A primeira se refere a servir de interface para comunicação entre os atores em campo e a segunda está direcionada para ações efetivas em campo, em benefício da população (ONU, 2014, p.26, p.27, p.28).

O compartilhamento de informações e estabelecimento de ligações ocorre por meio das reuniões permanentes, pela necessidade de coordenação das ações, por oportunidades de cooperação e por meio de demais situações que permitam a interação civil-militar, sejam estruturais ou de oportunidade.

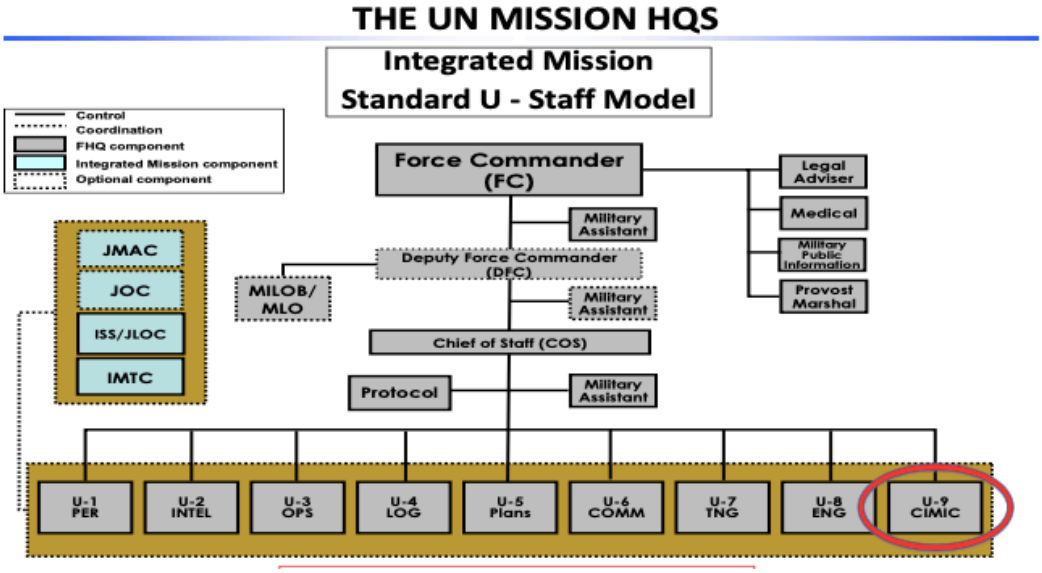
A assistência civil ainda se divide em mais duas, o apoio à missão e o apoio à comunidade. O apoio à missão envolve atividades como coordenação de escolta humanitária, obras de infraestrutura e atividades onde haja necessidade de aplicar capacidades militares de suporte às atividades do componente civil. O apoio à comunidade serve para facilitar a interação entre a Missão e a população e entre a Missão e as autoridades civis locais, comumente desenvolvida por meio de projetos de reparo ou reabilitação de infraestrutura física local. (ONU, 2014, p.28).

No modelo mais convencional de estruturas das missões multidimensionais, a Seção UN-CIMIC, no nível operacional, é identificada por U9. Quando o efetivo é compreendido entre 6.000 e 12.000 militares, ela ocupa posição de assessoria ao Chefe do Estado-Maior (COS) do componente militar (Figura 2), no entanto, em componentes com mais de 12.000 militares, quando estrutura-se o Subchefe do Estado-Maior (DCOS), pode-se observar a Seção ligada ao suporte operacional (Figura 3) (ONU, 2014, p.32).

No nível tático, existem as Seções UN-CIMIC, G-9, dos batalhões e companhias independentes, que realizam tarefas similares ao U-9, reduzindo a abrangência de seu planejamento e o alcance de suas atividades. Em alguns casos, quando existe uma Unidade de Assuntos Civis, esta atua com abrangência regional, podendo ficar sob o comando de um setor militar, geralmente subordinado ao Chefe do Estado-Maior da Missão (ONU, 2014, p.35).

Na MINUSTAH, com efetivo variando entre 8.000 e 9.000, o modelo utilizado foi similar à Figura 2, sofrendo pequenas variações de ligações ao longo das fases da missão, como pode ser observado na Figura 4, que demonstra as ações e relações com demais atores naquele ambiente operacional.

Figura 2. Exemplo da disposição da Seção CIMIC em missões com efetivo compreendido entre 6.000 e 12.000 militares.



Fonte: ONU (2014, p. 32).

Figura 3. Exemplo da disposição da Seção CIMIC em missões com efetivo maior que 12.000 militares.

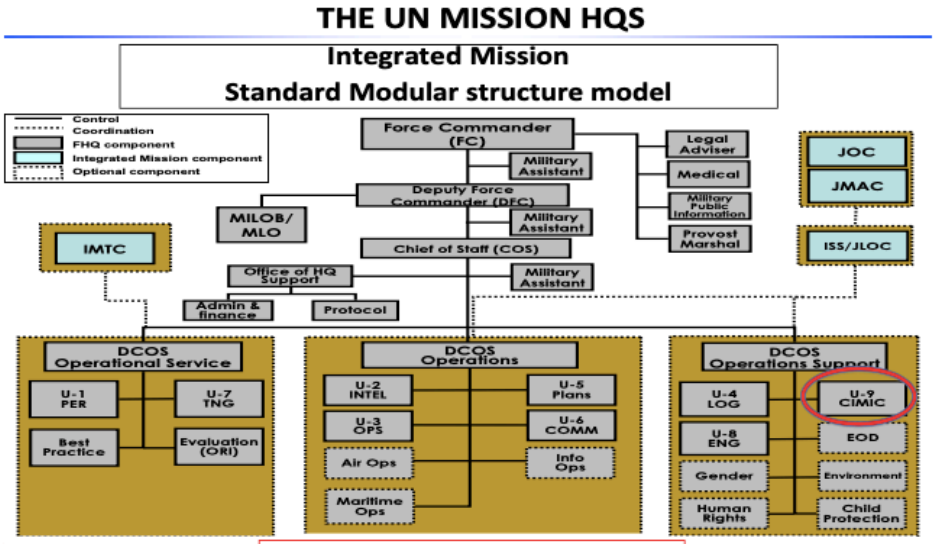


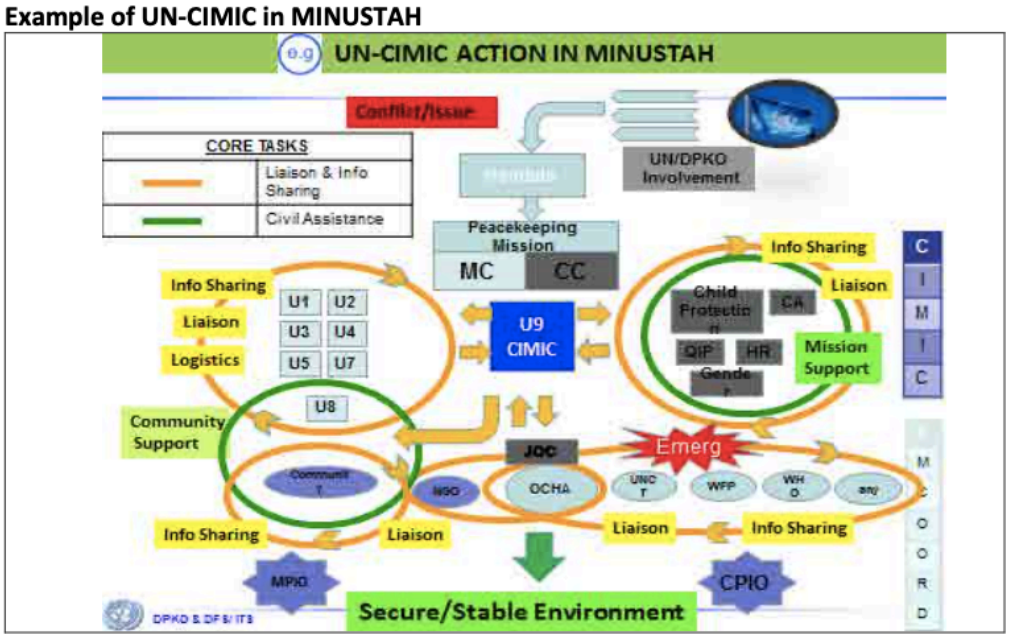
Figura 3 (ONU, 2014, p. 32).

O U9, no centro dos processos UN-CIMIC, possuía em seu organograma, uma estrutura dedicada às principais tarefas, tais como gestão de Projetos de Impacto Rápido (QIP[7], do inglês *Quick Impact Project*), planejamento de operações e instrução, equipe para campo de deslocados (IDP, do inglês *Internal Displaced*

[7] QIP são projetos de pequena escala, rápida implantação e desenvolvidos em benefício da população local. São financiados pelos recursos da missão e empregados dentro da Operação de Manutenção da Paz, objetivando desenvolver o índice de confiança da população e criar um ambiente favorável a implementação do mandato (SHOJI, 2013, p.54).

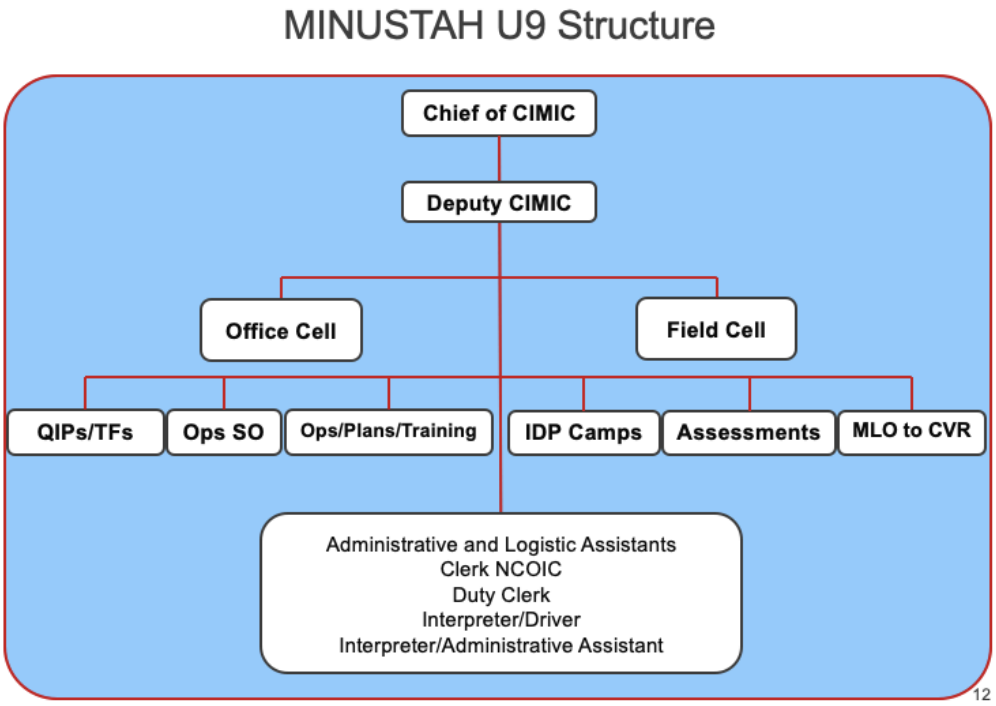
Person) e oficial de ligação com a equipe de Redução da Violência Comunitária (CVR, do inglês *Community Violence Reduction*).

Figura 4. Ações, relações e ligações do U9



Fonte: ONU (2014. p.74)

Figura 5. Estrutura organizacional do U9 na MINUSTAH



Fonte: 115th UN-CMCoord Course (ONU, 2012, p.12)

O ambiente de missões de paz vem evoluindo em material, tecnologia e efetivo militar empregado, desenvolvendo sua logística e suas capacidades de articulação política e passando a contar, também, com conflitos assimétricos e com cada vez mais presença de atores humanitários e de desenvolvimento, o que torna o ambiente complexo e a solução da paz com múltiplas dimensões. Mesmo após o estabelecimento de uma doutrina UN-CIMIC, em 2014, diversas anotações permanecem ressaltando a relevância dessas atividades na Missões de Paz.

Em 2015, o *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO), gerou o Relatório HIPPO, no qual ressaltou a importância da prevalência da Proteção de Civis (PoC) nas operações, com o intuito de não cometer erros como o caso Ruanda de 1994, com foco em uma melhor seleção e preparação de tropas aptas a realizar a tarefa de intervir para salvar vidas.

As estratégias "sem armas" passaram à vanguarda dos esforços da ONU na proteção de civis. Passou-se a ter o entendimento que as OMPM são instrumentos políticos que podem proteger os civis de maneira eficaz, contribuindo com o fim dos conflitos violentos, aumentando a confiança das partes em soluções pacíficas e trabalhando para avançar nos processos de paz. **Tais missões passaram a ter capacidade de influenciar as ações dos beligerantes e reduzir vítimas civis (grifo nosso)**, fornecendo assessoramento e apoio às autoridades anfitriãs, com relatórios eficazes e credíveis (ONU, 2015, p.23).

Ainda pelo Relatório HIPPO, destaca-se que é de reponsabilidade da liderança da missão usar a influência política e advocacia para proteger os civis e que essa tarefa deve ser totalmente apoiada pelo Secretário-Geral e pelo Conselho de Segurança da ONU (ONU, 2015, p. 9).

No contexto das relações civis militares em ambientes de crise humanitária[8], o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), afirma no seu relatório de padronizações e melhores práticas em Coordenação Humanitária Civil-Militar que, manter uma distinção entre os papéis e funções dos atores humanitários e os dos militares é o fator determinante na criação de um ambiente operacional, no qual as organizações humanitárias possam cumprir suas responsabilidades de maneira eficaz

[8] Crise Humanitária é um evento ou uma série de eventos que representam uma ameaça crítica à saúde, segurança, bem-estar ou segurança de uma comunidade ou outro grande grupo de pessoas, geralmente em uma área ampla (Disponível em < https://www.humanitariancoalition.ca/what-is-a-humanitarian-emergency > Acessado em: 21 Set 2019) (tradução do autor).

e segura (ONU, 2017, p. 3) (tradução do autor), reforçando a relevância do UN-CIMIC em campo.

Em situações de conflito armado, os atores humanitários, militares e outros governos dos Estados afetados devem respeitar o ambiente operacional humanitário, **comunicando-se adequadamente** (grifo nosso) para evitar expor a população à mais sofrimento. As Forças Armadas estrangeiras devem considerar cuidadosamente como divulgam suas atividades, pois isso pode afetar as percepções de seu papel, tanto no terreno quanto no exterior (ONU, 2017, p. 16) (tradução do autor). Tal percepção, no exterior, representa não somente o componente militar, mas o país que desdobra seu contingente, com reflexos em suas relações internacionais, e assim, a função do U-9 ou G-9 torna-se essencial para o assessoramento de decisões, protegendo, além de vidas, a imagem da ONU e de sua nação.

3 AS AÇÕES DE ASSUNTOS CIVIS E LIÇÕES APRENDIDAS NA MINUSTAH PELO EXÉRCITO BRASILEIRO.

O autor teve acesso aos relatórios, de final de emprego, dos vinte e cinco Contingentes da Companhia de Engenharia de Força de Paz (BRAENGCOY), de vinte e seis Contingentes do 1º Batalhão Brasileiro (BRABAT I) de Força de Paz e de seis Contingentes do 2º Batalhão Brasileiro (BRABAT II) de Força de Paz, este último desdobrado, em reforço, após o terremoto de 2010 no Haiti, até o 17º Contingente, totalizando cinquenta e sete documentos. Considerando o sigilo das informações e com o objetivo de não restringir a publicação do presente trabalho, foi realizado um estudo quantitativo e qualitativo de aspectos relacionados às atividades de Assuntos Civis, destacando para este capítulo, os temas reincidentes no conjunto dos relatórios.

Uma forma clássica para fragmentar a MINUSTAH no tempo, é dividi-la em cinco fases. O desdobramento, a pacificação, a consolidação, o pós-terremoto e a redução da força seguida da retirada das tropas. Destaca-se, então, as fases de consolidação e pós-terremoto como períodos de maior demanda para o UN-CIMIC.

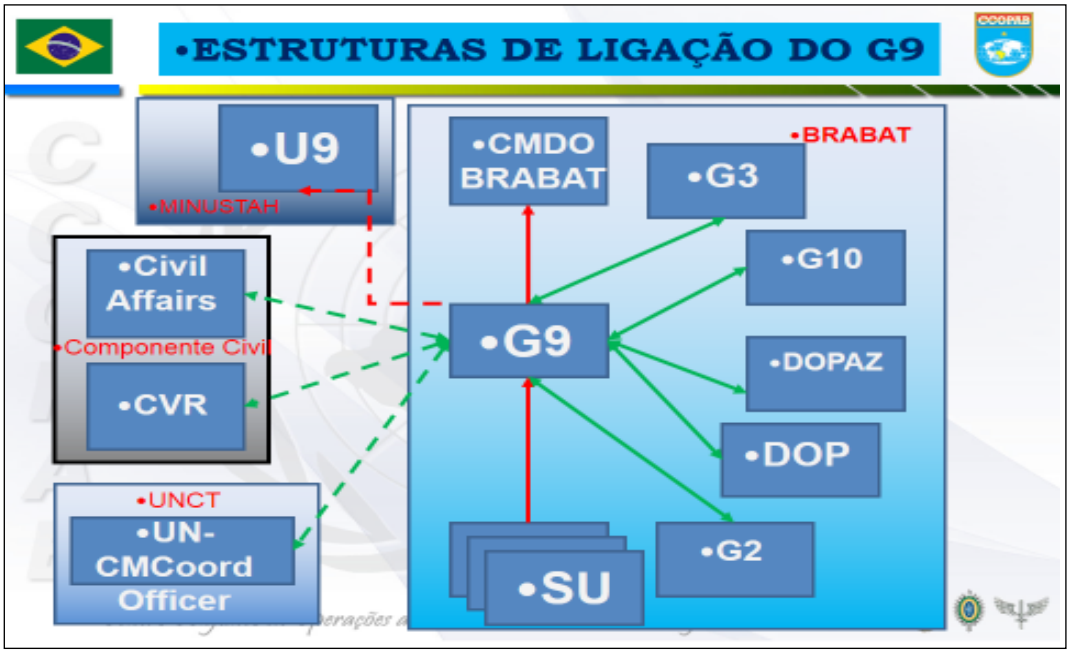
3.1 AÇÕES DE ASSUNTOS CIVIS

O volume das atividades UN-CIMIC, respeitaram as diretrizes da MINUSTAH, variando conforme os níveis de segurança e estabilidade. A pacificação de *Cité Soleil*, iniciada com a Operação *Blue House*, em janeiro de 2007, marcou a primeira inflexão

para as ações de Assuntos Civis. Com relativa estabilidade alcançada na Capital, Porto Príncipe, operações de apoio direto, como distribuição de alimentos, água, não alimentos (*non food itens*[9]), assistência médica e odontológica começaram a fazer parte da rotina da Missão.

A segurança e estabilidade atingida estimulou a chegada de novas ONGs no Haiti, aumentando o leque de possibilidades de cooperação e da necessidade de coordenação. Assim, as participações do OCHA, do *Civil Affairs*, da equipe de CVR passaram a ser mais evidentes, o que demandou maior fluxo de comunicação entre G9 do BRABAT I, U9 e atores internacionais. A figura 6 apresenta um esquema com as ações de compartilhamento de informações e estabelecimento de ligações (verde tracejada) realizadas, rotineiramente, pelo G9 do BRABAT.

FIGURA 6. Ligações do G9 do BRABAT



Fonte: relatório de final de emprego BRABAT 20 e 22.

As atividades UN-CIMIC foram ampliadas e se estabilizaram até o próximo ponto de inflexão, o Terremoto que atingiu o Haiti em janeiro de 2010. A crise humanitária potencializada com mais de 300.000 mortes, 350.000 feridos e cerca de 1 milhão de desabrigados, trouxe um grande volume de novos atores humanitários e uma série de campos de deslocados para a área de responsabilidade (AOR) do BRABAT, intensificando as demandas de coordenação para agentes CIMIC.

[9] Itens não comestíveis, como baldes, roupas e material de limpeza (nota do autor).

As Ações Cívico Sociais (ACISO) foram quantificadas em todos os relatórios e estão incluídas na modalidade de Apoio Direto, segundo a doutrina UN-CIMIC. Eram comumente compostas por assistência médica e odontológica, associada a distribuição de água e alimentos. Foi amplamente empregada pela BRAENGCOY e pelo BRABAT I e BRABAT II, prioritariamente em suas AOR.

Ainda acerca das ACISO desdobradas pelo EB, vale destacar:

> "Durante a missão militar brasileira no Haiti, como Força de Manutenção da Paz, no que se refere às ações de apoio direto à população, seja nos momentos que antecederam à pacificação de *Bel Air*, durante a consolidação da pacificação de *Cité Soleil* ou depois do terremoto de 2010, foram inúmeras as oportunidades em que apresentamos ao mundo o conceito *"Braço Forte, Mão Amiga"*, contribuindo para a credibilidade da missão e estabelecendo uma relação de apreço mútuo com a população haitiana. O sucesso dessas atividades, tanto no campo militar como no apoio humanitário, e ainda na colaboração para atingir os objetivos do mandato da missão da ONU, tornou nosso *modus operandi* em ACISO uma referência internacional, passando a ser alvo de diversos estudos e pesquisas, principalmente por estrangeiros" (SHOJI, 2015, p.12).

Outro item com presença marcante nos relatórios são os QIPs. Os Projetos de Impacto Rápido incluíram a escavação de poços para fornecimento de água à população, reforma de estabelecimentos de ensino e de assistência social, limpeza de vias públicas, iluminação de áreas com alto índice de violência, reforma de praças públicas e programas de reflorestamento, além de ações de incentivo à economia local e promoção da saúde, esta última, tanto com viés profilático, quanto pelo estímulo à prática de esportes. O processo de planejamento, aprovação financeira e execução ultrapassava o período de seis meses, que era o tempo médio de rodízio dos Contingentes, então o projeto idealizado por um G9 era executado pelo seu sucessor.

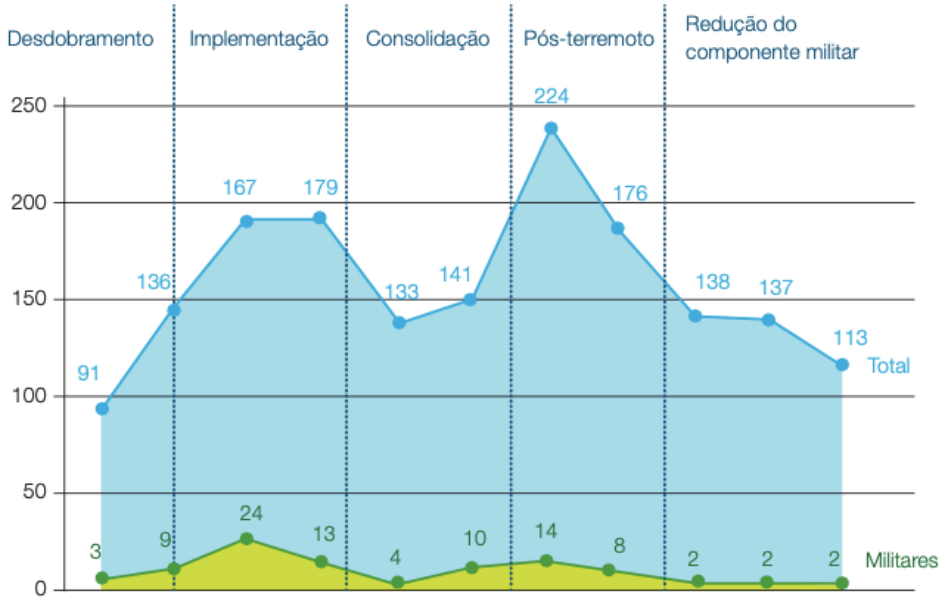
Para os QIPs que envolviam construção vertical e reparos de infraestrutura, foi identificada a importância de um elemento de engenharia, especializado na equipe UN-CIMIC. A formulação de projetos de engenharia, que era rotineiro para BRAENGCOY, não fazia parte das capacidades, comumente presente, nos militares da Seção de Assuntos Civis dos BRABAT I e II.

Ainda sobre QIP, Hamann, Garbino e Folly (2017, p.11), destacaram que entre 2005/2006 e 2014/2015, num período de 11 anos, o contingente brasileiro implementou 38 projetos, a maioria na região metropolitana de Porto Príncipe, o que

correspondeu a 43% do que foi executado por todo o componente militar da MINUSTAH no período considerado e ainda, identificou, o contingente brasileiro, dentro do componente militar, como o que mais aplicou essa ferramenta UN-CIMIC em apoio à população, observado no gráfico 1.

Os QIPs não foram concebidos para serem executados por militares, mas o componente militar da MINUSTAH, com destaque para a parcela brasileira, mostrou sua importância e sua eficiência na coleta de informações, na melhoria da relação da população com as tropas e na maior segurança proporcionada às operações, fatores relevantes para o cumprimento do mandato da missão (HAMANN, GARBINO e FOLLY 2017, p.8, p.9).

Gráfico 1. QIPs durante as diferentes fases da MINUSTAH (2004-2015).



Fonte: Hamann, Garbino e Folly (2017, p.6)

O terremoto de 2010 e a consequente ampliação do número de deslocados internos promoveu o aumento da violência sexual. Nesse contexto, ganhou destaque a proteção de mulheres e meninas, bem como a perspectiva de gênero, sendo incluído esse tema na atualização do mandato da MINUSTAH (Giannini e Costa, 2017). A partir deste marco, mulheres, crianças e as questões de gênero passaram a compor, impositivamente, parcela no planejamento das ações do UN-CIMIC.

Giannini e Costa (2017), relataram que após a consolidação da estabilidade, houve uma intensificação das ações CIMIC e do estabelecimento dos QIPs, aproximando as tropas à população local, o que beneficiou mulheres em particular,

pelo nível de segurança aumentado. Na época, a Unidade de Gênero da MINUSTAH tornou-se mais ativa e participou de planejamentos, a fim de promover os direitos das mulheres e reduzir a violência baseada em gênero.

Alguns números relativos a quantificação de ações CIMIC conduzidas pelo G9 merecem destaque, tal como 168 ações pelo BRABAT 22 e 137 ações pelo BRABAT 23. A metodologia para contabilizar as ações que englobam as atribuições dos Assuntos Civis, tiveram diferentes abordagens, não possibilitando contabilizar o número de ações durante o desdobramento de todos contingentes, no entanto o indicativo “pessoas beneficiadas”, envolvendo, cursos profissionalizantes, distribuição de fontes de hidratação e alimentação, atendimento médico e odontológico, reforma de estruturas sociais, esportivas e educacionais, ultrapassam a marca de 10.000 cidadãos favorecidos, sendo esse patamar mínimo, mantido entre 2011 e 2015.

As atividades UN-CIMIC, ao longo da missão, passaram por destinos níveis de intensidade. Quando atingiam os objetivos temporais, tinham a frequência reduzida até o surgimento de nova demanda. Após atender as grandes necessidades do terremoto, foram posteriormente, perdendo proporções, até que a *Task Order 0048/U3/2015*, ordem formal da MINUSTAH, determinou a redução no volume das ações CIMIC, devido a uma previsão de encerramento da Missão, que por fim, só veio a se concretizar em 2017.

3.2 LIÇÕES APRENDIDAS

A limitação de pessoal para desempenhar as funções UN-CIMIC foi observada em cada relatório das BRAENGCOY. O organograma dessa Subunidade não tinha previsão de G9 no seu Estado-Maior, o que levou a adoção de duas linhas de ação distintas. O acúmulo da função pelo G3, Seção de Operações, e o acúmulo da função pelo G10, Seção de Comunicação Social, sendo a opção de associar as atribuições de Assuntos Civis ao G10, a predominante.

O BRABAT I, usou uma estrutura integrada de Assuntos Civis e Comunicação Social até o 8º Contingente, na qual atribuía ao G9 a Comunicação Social, as Relações Públicas, as Informações Públicas e as Operações Psicológicas, simultaneamente ao UN-CIMIC, e passou a adotar, a partir do 9º Contingente, duas seções distintas, atribuindo o G9 para As Civ e Operações Psicológicas, e o G10 exclusivo para a Comunicação Social (SHOJI, 2013, p.26).

Considerações relativas ao perfil profissional dos militares envolvidos nas atividades de Assuntos Civis foram identificadas em três relatórios. O tato ou trato com a população civil, a comunicabilidade, a adaptabilidade e a capacidade de se comunicar em inglês, francês e espanhol foram identificadas como tendência nas sugestões para composição das equipes.

Ainda sobre a capacitação em outros idiomas, foi destacado como melhores práticas a participação de Oficial Canadense, com domínio do inglês e francês, na Seção CIMIC. Sua participação foi identificada, de acordo com os relatórios, a partir do 20° Contingente do BRABAT I e considerada como importante ferramenta na celeridade da aprovação de Projetos de Impacto Rápido (QIP) junto à equipe de CVR e *Civil Affairs*[10] da MINUSTAH, associando a proficiência nos idiomas dos escalões de decisão com a eficiência em articulação.

A necessidade de treinamento em UN-CIMIC, antes da missão, para o pessoal de assuntos civis foi identificada em 4 oportunidades até 2010, bem como a demanda por uma doutrina, própria, de Assuntos Civis, para o escalão enquadrado. Após a condução, regular, do Curso UN-CIMIC para os militares designados para função de Assuntos Civis, pelo Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), em 2011, os relatórios passaram a ressaltar a importância do treinamento prévio e recomendar a realização do Curso UN-CIMIC do *Peace Operation Training Institute* (POTI), disponível na internet na modalidade à distância. A importância do estudo e entendimento das diretrizes do OCHA para a Coordenação Civil-Militar também esteve incluídas nestas observações.

A mobilidade das Seções UN-CIMIC foi outro fator abordado nos relatórios. Inicialmente, com a baixa necessidade de frequentar reuniões de coordenação humanitária e de segurança, e de acompanhar ACISOS e QIPs, a demanda por viatura era baixa, podendo ser atendida com pedidos em antecedência, no entanto, após fevereiro de 2007, as crescentes demandas as ações CIMIC, as tarefas do G9 foram impulsionadas, gerando um grande volume de deslocamentos. A gestão interna, dos meios de transporte, passou a atender com prioridade as Seções de Assuntos Civis, ficando relatado, somente a ressalva sobre a necessidade de utilizar viatura fechada, a fim de promover segurança para o pessoal e material transportado, devido a capilaridade dos movimentos da equipe do G9.

---

[10] Seção do componente civil da Missão, encarregada de estabelecer ligações com lideranças locais. Geralmente possui capacidade de descentralizar recursos para implementar QIPs (nota do autor).

A nomeação de elementos de ligação CIMIC na Subunidades do BRABAT foi mais uma iniciativa para cobrir a crescente demanda de ACISOS e QIPs. O subcomandante da companhia destacada, estabelecia ligação com lideranças locais de sua AOR e servia como extensão dos olhos do G9 no terreno, aumentando a capilaridade da observação da dimensão humana e potencializando os QIPs, com propostas mais eficientes no apoio às demandas da população.

Foi observado que a partir do 18° Contingente do BRABAT I, desdobrado em 6 de junho de 2013, a coleta de dados para construção do *CIMIC Assessment*[11] passou a ser atribuição permanente do G9, bem como de seus sucessores. Tal fato é um indicativo do funcionamento da retroalimentação doutrinária, pois demonstra a atualização na gestão de informação pela equipe de Assuntos Civis em alinhamento com a Nota de Coordenação Doutrinária (NCD) do Estado Maior do Exército, publicada em 20 de dezembro de 2012, nas quais as Considerações Civis passaram à condição de fator do processo decisório do comandante tático. O *CIMIC Assessment* preenche as demandas de informação das Considerações Civis, que, quando permanentemente atualizado, é umas das principais ferramentas para o estudo do terreno humano pelo componente militar.

Braga (p. 42, 2017) destacou, em sua análise sobre os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH:

> "[...] Como ensinamento para a continuação da missão (assim como para futuras missões de paz) ficou evidente a importância da compreensão mais profunda das questões e atividades humanitárias por parte dos nossos contingentes. Assim as estruturas de Assuntos Civis-militares (CIMIC) constituídas nos contingentes mostraram-se de importância crucial [...]. "

Conclui-se, parcialmente, que as atividades de ACISO, o desenvolvimento de QIPs, o relacionamento sistemático com o componente civil e ONGs, e a interação com distintos sistemas de agências e escritórios da ONU, impuseram a organização de uma estrutura de Assuntos Civis dentro de cada unidade ou subunidade brasileira no Haiti, estimulando uma série de testes, mesmo que empíricos, mas que provocaram nítida evolução das capacidades dos recursos humanos do EB executarem as tarefas do UN-CIMIC. Destaca-se, como principais lições aprendidas,

---

[11] Modelo de relatório utilizado na Organização do Tratado do Atlântico Norte, para caracterizar áreas, estruturas, capacidades, organizações, pessoas e eventos do terreno civil (nota do autor)

a necessidade de uma Seção de Estado-Maior específica para a função CIMIC, a relevância da proficiência nos idiomas presentes no ambiente operacional, a importância de uma subunidade estabelecer conexões com as lideranças de sua AOR e, por fim, o fator imperativo de realizar a capacitação específica dos recursos humanos para a atividade, buscando manter o perfil de atributos afetivos essenciais para este grupo.

4 A EVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS CIVIS E A COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR (CIMIC) NO BRASIL

As ações de Assuntos Civis no Brasil não são uma novidade. Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, em suas campanhas na Balaiada e Revolução Farroupilha, tomou medidas para proteger a população dos efeitos colaterais das Rebeliões Regenciais, tais como assistência religiosa, apoio de infraestrutura, estímulo à agricultura para sustentar a economia e fortalecimento do sistema educacional (Soares, 2005, p. 44, p.45).

Na década de 70, durante os conflitos de baixa intensidade na região do Araguaia, foi promovido o desenvolvimento da região por meio da presença do Estado, construindo e reformando estradas e criando quartéis do Exército Brasileiro nas cidades de Marabá, Imperatriz, Itaituba, Altamira e Humaitá (Soares, 2005, p. 50, p.51). Ações de apoio à infraestrutura e as aproximações sucessivas aos lideres locais, típicas tarefas de ações de Assuntos Civis, complementaram os esforços para atingir do estado final desejado, que culminou com a supressão das iniciativas dos guerrilheiros na região.

Em 1987 o EB adotava, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), para fins escolares, o Anteprojeto C 41-6, Manual de Assuntos Civis. O manual descrevia uma série de possibilidades de desdobramentos de pelotões, companhias e batalhões e afirmava que as operações de Assuntos Civis devem ser de concepção suficientemente flexível, para permitir as adaptações e mudanças que fizerem necessárias, tendo em vista a evolução da situação e as peculiaridades que apresentarem no seu desenvolvimento. (BRASIL, 1987, p. 7.1).

No Manual de Operações, C 100-5, de 1997, **já revogado**, a função de Assuntos Civis era prevista para ser acumulada pela equipe de Comunicação Social, sendo atribuída a esta o planejamento, a coordenação e a supervisão das operações de As Civ. Nessa fonte**, o campo dos assuntos civis englobava as atividades de**

comunicação social, ação comunitária e assuntos de governo (grifo nosso) (BRASIL, 1997, p. 8-4).

O Manual de Campanha, C 100-5, Operações, apresentou uma caracterização das operações de Assuntos Civis, com parâmetros de possibilidades e limitações:

> "As operações de assuntos civis são empregadas para assegurar a utilização máxima dos recursos locais, inclusive material, instalações e mão- de-obra, dentro dos limites estabelecidos pela política nacional, pelo teatro de operações, pelos acordos internacionais ou pelas leis de guerra. Elas contribuem para a proteção do pessoal, das instalações e das atividades, com o emprego mínimo de forças de combate, por meio de relações amistosas com as autoridades e populações locais, para reduzir a subversão, a espionagem, a sabotagem e a ação de forças irregulares. Tais atividades hostis representam uma ameaça ou um problema importante para as forças legais, quando são apoiadas, ativa ou passivamente, por uma porção significativa da população local. As operações de assuntos civis, por si só, não podem alcançar todos esses objetivos, pois dependem do êxito que tenham as atividades de inteligência e contra-inteligência, das medidas tomadas para a segurança da área de retaguarda e da atitude e do comportamento do pessoal militar, inclusive aliados, em relação à população civil" (BRASIL, 1997, p. 8-4, 8-5).

O manual de Operações de 1997, ainda, **descrevia** a relação da Operação de Assuntos Civis com a Comunicação Social, sinalizando que o "[..] Exército de Campanha é o responsável, por intermédio de sua Seção de Assuntos Civis, pelo planejamento e pela execução das atividades de comunicação social em sua área [..]" (BRASIL, 1997, p. 8-5).

Sobre o apoio às operações de Forças Especiais, Brasil (1997) afirmava que

> "[..] nos estágios mais avançados dessas operações, o pessoal de assuntos civis pode ser introduzido na área, em apoio ao pessoal de forças especiais, na condução das relações entre civis e militares. À medida que as forças amigas assumem o controle da área, o pessoal de assuntos civis auxilia na busca de suprimentos locais e instalações, no recrutamento de pessoal, na desmobilização e na reabilitação de ex-guerrilheiros e na preparação da população local para o estabelecimento de um governo próprio. O pessoal de assuntos civis colabora com os órgãos de inteligência na coleta de informes [..](BRASIL, 1997, p. 8-5, 8-6).

No 2º volume do manual de campanha, Estado-Maior e Ordens, de 2003, é apresentada a função do Oficial de Estado-Maior (EM) de Comunicação Social e Assuntos Civis, sendo esse, encarregado de preparar planos e ordens e supervisionar as ações das organizações e de elementos encarregados de tarefas e comunicação social e assuntos civis (BRASIL, 2003, p.A-43).

O Manual de Estado-Maior e Ordens inferiu que as atividades de assuntos civis são relacionadas a governo, economia, serviço públicos e atividades especiais (BRASIL, 2003, p.A-43) e, ainda, enumera as atividades de comando que,

normalmente, exigem coordenação com ou pelo oficial de comunicação social e assuntos civis:

> "(1) apoio de Polícia do Exército para o movimento e **controle de deslocados e refugiados**, manutenção da lei e da ordem, segurança local de pontes e outros pontos críticos sobre as principais estradas;
> (2) apoio de saúde à população civil e utilização de hospitais civis para atendimento do pessoal militar;
> (3) apoio em pessoal de engenharia da população civil; aquisição de imóveis, obtenção de material de construção, equipamento e mão-de-obra civil para tarefas de engenharia;
> (4) utilização das instalações de comunicações civis e segurança local das instalações isoladas de comunicações civis e militares;
> (5) fornecimento de transporte militar para a população civil e a utilização do transporte civil;
> (6) fornecimento de suprimentos classe I para **apoio de emergência à população civil** e sua obtenção através de recursos locais;
> (7) fornecimento de inseticidas, repelentes e raticidas para **proteção da saúde da população civil**;
> (8) normas de **desmobilização** que afetam forças de guerrilhas amigas (após a conclusão das hostilidades), forças militares e paramilitares inimigos;
> (9) **apoio religioso** à população civil e utilização de templos e de áreas consagradas para o serviço religioso militar;
> (10) disponibilidade de mão-de-obra civil local para apoio a atividades militares;
> (11) elaboração de planos e programas para **ações cívico-sociais** e participação de forças militares em outros programas de ação cívica;
> (12) **relações entre as comunidades civis e militares, dentro e fora do território nacional**; e
> (13) apoio militar nos casos de **calamidade pública e de defesa civil**" (grifo nosso) (BRASIL, 2003, p.A-44).

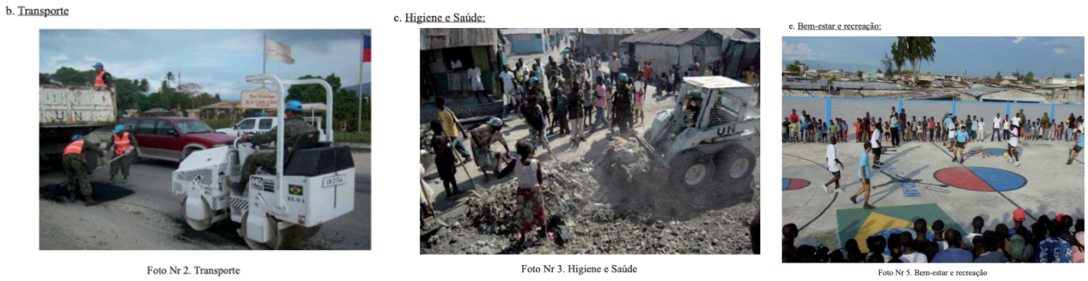
Para a preparação do 11º Contingente, o COTER emitiu a Diretriz de Preparo da Tropa para Emprego em Missão de Paz sob a égide da ONU, na qual já constou a previsão de um Chefe e um Auxiliar para a Seção de Assunto Civis, G9 (BRASIL, 2008), normatizando a dissociação das atividades de UN-CIMIC da Comunicação Social do BRABAT I.

No início de 2009, o Centro de Comunicação Social do Exército (CComSEx) lançou o caderno de instrução CI 45-01 – Ação Cívico-Social, com objetivo de orientar os diversos escalões sobre o planejamento e a execução de uma ACISO e que após uma revisão feita pelo COTER, foi expedido para experimentação em 2009 e 2010. (BRASIL, 2009).

Destaca-se, nesse Caderno de Instrução, que as fotos apresentadas para ilustrar as possibilidades ACISO em relação a Transporte, Higiene e Saúde e, Bem-Estar e Recreação, sugerem ser oriundas de ambiente de OMP, identificado pelo "UN" nas viaturas, pelos capacetes azuis, pelos gorros azuis ou mesmo pela identificação da bandeira brasileira nos uniformes, que por uma questão temporal da presença de

tropas brasileiras no Haiti, infere-se a possibilidade de terem ocorrido na MINUSTAH, como observa-se na Figura 7.

Figura 7. Extrato de figuras de ACISO em ambiente de OMP.



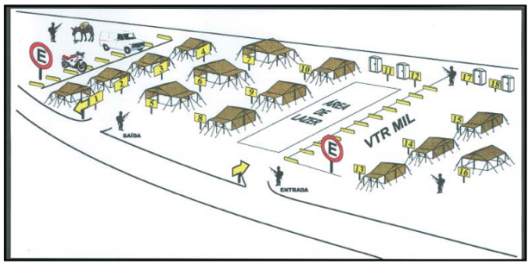
Fonte: BRASIL (2009, p.3-3, 3-5)

As fotos de ACISO na MINUSTAH, incluídas no Caderno de Instrução sugerem uma relação de causa e efeito, onde as experiências, pontuais, colhidas no Haiti foram materializadas em no CI 45-01, no entanto, tal afirmação não foi exposta do referido documento.

BRASIL (2009), além de sugerir um passo a passo para o planejamento das ACISO, colaborou com a apresentação de um modelo para a atividade, observado na Figura 8.

Em 2011, foi criada, em caráter de experimentação doutrinária, uma Seção de Assuntos Civis no Estado-Maior da Força de Pacificação (F Pac) no Rio de Janeiro-RJ, a fim de apoiar as duas Forças-Tarefa desdobradas e em proveito do estado final desejado pelo comando, enquadrando tais atividades no nível operacional (SHOJI, 2013, p.58.). Nesse contexto, Mendes (2012) afirmou que a Seção de Assuntos Civis mantinha ligação entre os executores de projetos e programas e as comunidades.

Figura 8. Croqui de uma área de ACISO e respectiva legenda



LEGENDA:

1. Serviços	7. Distribuição de alimentos	13. Alojamento
2. Atendimento Médico	8. Cadastramento	14. Alojamento
3. Farmácia	9. Cidadania	15. Cozinha
4. Atendimento Odontológico	10. Justiça	16. Gerador
5. Comando e Controle	11. WC Feminino	17. WC
6. Alimentação	12. WC Masculino	18. WC

Fonte: Brasil (2009, p. F-1)

Ainda em 2011, o Centro Conjunto de Operações de Paz começou a ministrar, regularmente, o estágio[12] de UN-CIMIC, para militares designados para missões de paz e civis que desempenhariam funções de provável interação civil-militar no ambiente ONU.

Publicado em 2011, o manual MD30-M-01 do Ministério da Defesa do Brasil, referência doutrinária para o conhecimento, o planejamento, o preparo e a execução de Operações Conjuntas das Forças Armadas, apresentou a necessidade da elaboração do Plano Estratégico de Assuntos Civis (PEAC) a cargo da Subchefia de Operações. Do modelo de Anexo de Assuntos Civis ao Plano Operacional, destaca-se:

> "[...] para as operações militares, o tema As Civ se relaciona com o desenvolvimento de atividades que têm como propósito facilitar o cumprimento da missão por meio da redução das interferências originadas nos diversos aspectos das estruturas política, social, econômica e cultural encontradas nas áreas de responsabilidade [...]" (BRASIL, 2011, p.186).

Em 2012, o Estado-Maior do Exército, publicou em Nota de Coordenação Doutrinária (NCD) a inclusão das "Considerações Civis" no processo decisório das manobras táticas, juntamente com os fatores Missão, Terreno e Condições Meteorológicas, Inimigo, Meios e Tempo (BRASIL, 2012), indicando a relevância o terreno humano para a atualização da doutrina militar terrestre.

Nesse contexto, os Assuntos Civis e CIMIC no Brasil tiveram uma nítida evolução na última década, com a inclusão deste vetor em diferentes níveis do planejamento, o que levou o componente militar a buscar a cooperação civil como ferramenta essencial no cumprimento do seu mandato, a exemplo das **Operações Interagências e das Operações de Informação** (grifo nosso), onde a dimensão humana é um elemento chave.

Em 2014, encontramos como definição de Assuntos Civis, no Manual de Campanha - Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres (atualizado em 2020) o seguinte recorte:

---

[12] Estágio conduzido no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, Rio de Janeiro-RJ, com a finalidade de auxiliar no preparo do pessoal de Assuntos Civis, Comunicação Social e Operações Psicológicas do Estado-Maior do Batalhão Brasileiro designado para a MINUSTAH (SHOJI, 2013, p.20)

> "Conjunto de atividades referentes ao relacionamento do comandante e dos demais componentes de uma organização ou força militar com as autoridades civis e a população da área ou território, sob a responsabilidade ou jurisdição do comandante desta organização ou força. Compreendem comunicação social, ação comunitária e assuntos de governo" (BRASIL, 2014a).

Em 2017, o Manual de Operações (EB70-MC-10.223) caracterizou o CIMIC, como atividades que buscam estabelecer, manter, influenciar ou explorar as relações entre as forças militares, as agências, as autoridades e a população, numa área operacional amigável, neutra ou hostil. Classifica-o nos níveis operacional e tático e afirma que decorrem das diretrizes estabelecidas pelos Assuntos Civis, que são normatizados nos níveis político e estratégico e destinam-se a atender aos interesses do Estado no Teatro de Operações / Área de Operações, por intermédio de atores civis e militares (BRASIL, 2017, p.5-8)

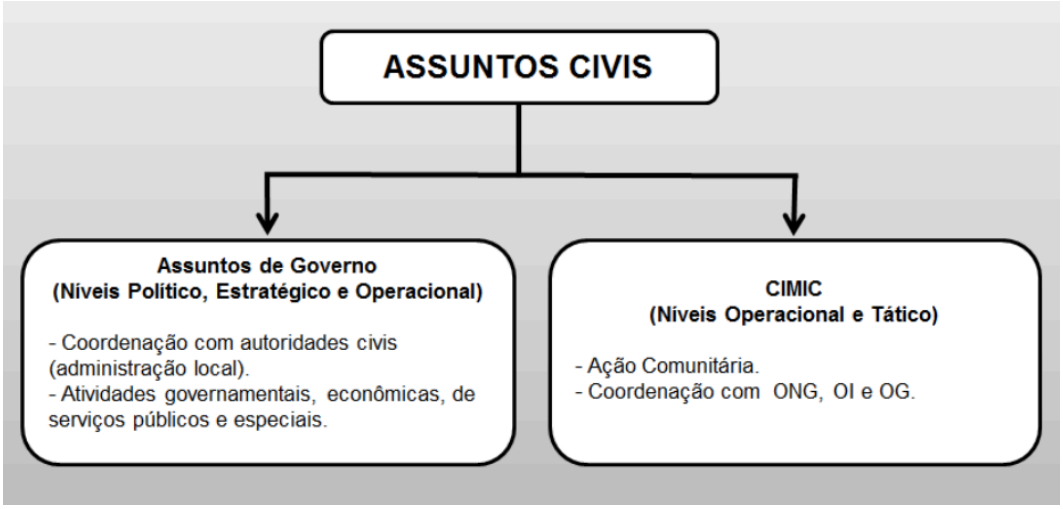
No nível operacional, podemos citar a ativação de um Centro de Cooperação Civil-Militar (C^3M) separado do Centro de Operações, quando se eleva o volume das ações. Este Centro funciona como um coletor de demandas, com a finalidade de compreender as necessidades da área e realizar a coordenação entre os atores envolvidos (BRASIL, 2017, p.5-8).

Ainda sobre o Manual de Operações este apresenta a relação do CIMIC e a população, onde o componente militar realiza o apoio à missão e às comunidades, incluindo reparações e reconstrução de infraestruturas, incremento das condições da saúde pública e apoio à administração civil, o que possibilita a conquista da confiança da população e, em contrapartida, recebe o apoio das autoridades às operações militares, principalmente no que diz respeito à obtenção de informações e ao uso de áreas, instalações e recursos locais. Esse apoio proporciona legitimidade de atuação e liberdade de ação para as tropas (BRASIL, 2017, p.5-8).

Ainda em 2017, foi publicado o Manual de Campanha EB70-MC-10.221, Cooperação Civil-Militar (CIMIC), que apresenta a relação entre Assuntos de Governo, Assuntos Civis e CIMIC (Figura 9) e ainda define Assuntos Civis como:

> " ... conjunto de atividades referentes ao relacionamento do componente militar com as autoridades civis e a população da área ou território sob a responsabilidade ou jurisdição do comandante desta organização ou força. Compreendem assuntos de governo e CIMIC" (BRASIL, 2017, p. 1-3).

Figura 9. Relação entre assuntos civis, assuntos de governo e CIMIC



Fonte: ” BRASIL (2017, p. 1-3).

O EB, em 2018, definiu Assuntos Civis como o conjunto de atividades referentes ao relacionamento do comandante e dos demais componentes de uma organização ou força militar com as autoridades civis e a população da área ou território, sob a responsabilidade ou jurisdição do comandante desta organização ou força. Essas atividades compreendem comunicação social, ação comunitária e Assuntos de Governo (BRASIL, 2018, p. 46).

Os Assuntos de Governo funcionam como atividades de Assuntos Civis (grifo nosso), no qual, em uma situação de guerra ou comoção interna, refere-se à administração local, considerando as atividades governamentais e econômicas de serviços públicos e especiais (BRASIL, 2018, p.46).

As ações de Assuntos Civis, sob a ótica militar, são atividades desenvolvidas para fortalecer o relacionamento entre as forças militares, autoridades civis e a população da área sob a responsabilidade de autoridade militar. Exigem o envolvimento de elementos especializados em áreas que normalmente são de responsabilidade do governo civil instituído, **nos assuntos de governo, atividades econômicas, na ação comunitária, de serviços públicos e especiais** (grifo nosso) (BRASIL, 2014b, p. 92).

Tais ações de Assuntos Civis são comumente identificadas em Operações Interagências, que sob o viés institucional, buscam de forma sinérgica, potencializar capacidades de uma Força, Estado ou Organização por meio de cooperação e coordenação com demais instituições, facilitando o atingimento de objetivos táticos,

estratégicos e políticos. Ainda no espectro destas ações, nota-se a aproximação por afinidade dos Assuntos Civis às Operações de Informação (Op Info).

O manual EB70-MC-10.221 afirma que as Operações Interagências são marcadas pela interação das Forças Armadas com outras agências[13] com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2017, p.14).

Nesse contexto, o ambiente operacional é marcado pela presença de múltiplas organizações, cada uma com sua própria cultura, filosofia, objetivos, práticas e habilidades (BRASIL, 2017, p.15). Tal espaço, pleno de atores com distintas capacidades, orientados ou não, para o atingimento de metas e objetivos em comum, se assemelham ao ambiente multidimensional encontrado nas OMPM da sob a égide da ONU.

As Op Info consistem na atuação metodologicamente integrada de capacidades relacionadas à informação, em conjunto com outros vetores, para informar e **influenciar grupos e indivíduos**, bem como afetar o ciclo decisório de oponentes, ao mesmo tempo protegendo o nosso (grifo nosso). Além disso, visam a evitar, impedir ou neutralizar os efeitos das ações adversas na Dimensão Informacional (BRASIL, 2014b, p. 21). Destaca-se, ainda, nesse contexto, a assertiva " [...] Embora os Ass Civ e as Op Info tenham muito em comum, diferem quanto à finalidade, objetivo e especialização necessária para conduzi-las [...]" (BRASIL, 2014b, p.4-13).

A possibilidade de compartilhar informações, em tempo real, de forma anônima e em segurança, é uma capacidade que pode, ao mesmo tempo, ser um trunfo para as forças militares, agências civis parceiras e aliados, como também tornar-se uma vulnerabilidade potencial a ser explorada por adversários (BRASIL, 2014b, p.14).

Um dos últimos passos no avanço dos Assuntos Civis deu-se por meio da Nota Doutrinária 07/2019 – Companhia de Assuntos Civis, 1ª Edição, 2019, do Comando de Operações Terrestres (COTER), que apresenta concepções e conceitos doutrinários da Companhia de Assuntos Civis, a fim de embasar seu preparo e emprego, caso necessite sua ativação.

---

[13] Agência é uma organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos, que tem competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional (BRASIL, 2017, p.14).

Em 18 de março de 2020, o COTER aprovou a Diretriz para a Experimentação Doutrinária da Companhia de Assuntos Civis (EB70-D-10.005), onde apresentou a estrutura organizacional desta subunidade (Figura 10) e elencou como objetivos:

> "[...] I - desenvolver a doutrina de Assuntos Civis (As Civ);
> II - orientar a elaboração de Quadro de Organização (QO) para a Cia As Civ;
> III - orientar a elaboração e a revisão de manuais de campanha e outros produtos;
> IV - orientar a realização da experimentação doutrinária com vistas a verificar a adequação da base doutrinária (B Dout) da Cia As Civ, buscando-se a adequação das estruturas organizacionais (Eta Org) e dos quadros de cargos (QC) e de dotação de material (QDM) a serem adotados; e
> V - levantar os dados médios de planejamento (DAMEPLAN) para emprego de Organização Militar (OM) de Assuntos Civis. [...] "

A atualização do Manual de Campanha - Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres (PPCOT), publicada no primeiro semestre de 2020, definiu Assuntos Civis como:

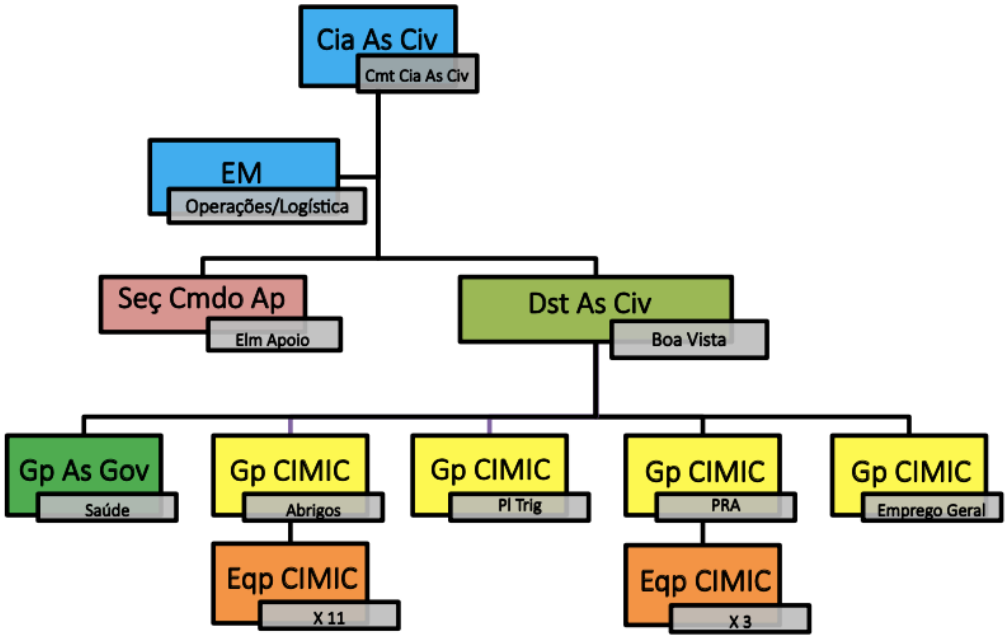
> "[...] Conjunto de atividades referentes ao relacionamento do componente militar com as autoridades civis e a população da área ou território sob a responsabilidade ou jurisdição do comandante desta organização ou força. Compreendem assuntos de governo e CIMIC [...]" (BRASIL, 2020b).

Ainda no PPCOT de 2020, sobre a ações de Normalização, destaca-se:

> "[...] que estas são **tipicamente relacionadas às atividades de Assuntos Civis**, porém, normalmente são conduzidas por tropas sem treinamento específico. O sucesso dessa fase depende do emprego coordenado do pessoal combatente, na "medida certa", com **especialistas de Assuntos Civis** – tipicamente em um ambiente interagências "[...] e "[...] a dificuldade quanto ao planejamento da Normalização está na identificação das ações militares necessárias, diferenciando-as das responsabilidades eminentemente civis. A **cooperação interagências** permite limitar esse problema, determinando o papel de cada um dos atores envolvidos nas ações pós-operação militar [...]"(grifo nosso) (BRASIL, 2020b).

O Plano de Desenvolvimento da Doutrina Militar Terrestre para o ano de 2020 (EB20-P-03.002), foi mais um fator de impulsão na evolução dos Assuntos Civis. Por determinação do referido plano, o Comando de Operações Terrestre atribuiu à ECEME a tarefa de conduzir um estudo doutrinário, por meio de um Projeto Interdisciplinar, para formular um Manual de Campanha de Proteção de Civis (Experimental), com intuito de promover a produção da DMT (BRASIL, 2020d).

Figura 10. Estrutura organizacional da Companhia de Assuntos Civis FTLHR (experimental)



Fonte: BRASIL (2020a)

Conclui-se, parcialmente, que os ensinamentos colhidos na MINUSTAH, acerca dos Assuntos Civis produziram diversos estudos e relatórios, gerando conhecimento e estímulo à percepção da relevância da dimensão humana. A Força Terrestre tem relação com os Assuntos Civis desde as ações de Duque de Caxias, mas foi o estímulo “MINUSTAH” que acendeu a atenção para os efeitos da ACISO e do QIP, envolvendo diversos militares em um ambiente multidimensional, repleto de atores civis e ONGs, dispostas, eventualmente, a cooperar ou coordenar com o componente militar.

O entendimento das semelhanças dos ambientes, favoreceu o estudo do emprego da Seção de Assuntos Civis na F Pac, na Cidade do Rio de Janeiro e, posteriormente, a experimentação doutrinária de uma Companhia As Civ, na FTLHR, na cidade de Boa Vista e Pacaraima, visando sistematizar o emprego em diferentes níveis de planejamento, o que marcou algumas das evoluções da Doutrina Militar Terrestre, materializada, também, por manuais e NCD da atualidade.

A identificação da necessidade de balizar, no EB, a tarefa de proteger civis, atribuindo à ECEME, estabelecimento de ensino de mais alto nível da instituição, a

responsabilidade de formular um Manual de Campanha para o tema, mesmo que experimental, e explorando itens relevantes das Considerações Civis e dos Assuntos Civis, é mais um fator que vem sinalizando a evolução e modernização da DMT.

5 OS ASSUNTOS CIVIS, DO TÁTICO AO ESTRATÉGICO

Os níveis de planejamento são divididos, hierarquicamente, em político, estratégico, operacional e tático. No político, reside o encargo do Comandante Supremo das Forças Armadas, em emitir suas diretrizes para o emprego (BRASIL, 2019, p.5-5).

O nível estratégico, no Brasil, é composto pelo MD, Conselho Militar de Defesa (CMiD) e pelos Comandos das Forças Armadas. Para fins de planejamento, a elaboração de diretrizes e planos são de responsabilidade do Ministério da Defesa (BRASIL, 2019, p.5-5).

No nível operacional, é elaborado o planejamento militar das campanhas e realizada a condução das operações requeridas pela guerra, em conformidade com a estratégia estabelecida. Os comandos operacionais ativados compõem esse nível de condução da guerra e são encarregados de montar as diretrizes de planejamento operacional e planos operacionais (BRASIL, 2019, p.5-5).

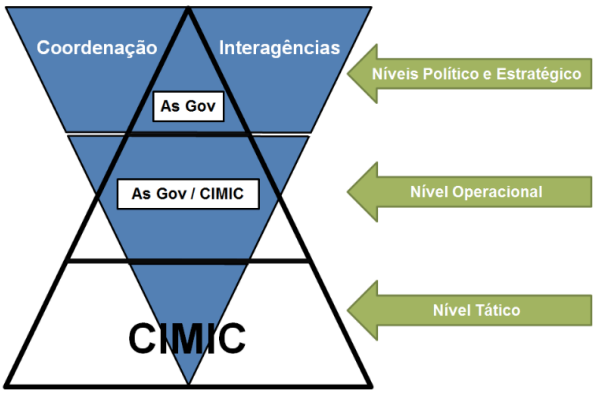
No nível tático, empregam-se frações de forças militares, organizadas segundo características e capacidades próprias, para conquistar objetivos operacionais ou para cumprir missões. Nesse nível, ocorrem enfrentamentos entre forças oponentes e são utilizados procedimentos padronizados e técnicas associadas ao adestramento e à liderança dos chefes militares.

O manual de Cooperação Civil-Militar apresentou o triângulo invertido (Figura 11) para mostrar que a coordenação interagências é realizada desde os níveis mais altos, com a participação dos diversos campos do poder, criando diretrizes para os diversos atores presentes no ambiente operacional e que de forma simultânea, o outro triângulo mostra como atua a função assuntos civis, desde os níveis político e estratégico até o nível tático (BRASIL, 2017, p.1-3).

Combates em áreas humanizadas ou seu entorno, são uma tendência atual dos conflitos armados. Um ambiente bélico, habitado por não-combatentes, compartilhando o mesmo espaço com forças regulares e irregulares, aumenta a possibilidade de danos colaterais decorrentes das operações militares. Tal fato não

indica a redução da letalidade de um exército, mas exige ações mais seletivas e efetivas. Destaca-se, então, para o estudo da dimensão humana, as “Considerações Civis”, que assume condição de fator preponderante para a tomada de decisão em **todos os níveis de planejamento e condução das operações** (grifo nosso) (BRASIL, 2019, p. 2-4).

Figura 11. A relação entre a coordenação interagências e os Assuntos Civis, em diferentes níveis.



Fonte: ” BRASIL (2017, p. 1-3).

Nas Operações de Manutenção da Paz sob a égide da ONU, quando as agências humanitárias, nacionais e internacionais, não conseguem suprir a demanda de apoio humanitário, o componente militar da missão, como último recurso, é empregado em benefício da população. Seja por limitação logística ou por instabilidade na segurança local, essas ações englobam a distribuição de itens básicos para sobrevivência, o atendimento médico- odontológico e a disseminação de programas profiláticos. No contexto nacional, tal ação é ferramenta do nível tático, executada pelo EB e nomeada como Ações Cívico Sociais (ACISO) (SHOJI, 2015, p. 11).

No ambiente internacional, o lançamento de ACISO e QIPs, em larga escala, pode projetar positivamente as forças armadas de um país. Os contingentes do Brasil, durante a MINUSTAH, desenvolvendo e aperfeiçoando o modelo de apoio direto, as ACISO, fomentaram pesquisas internacionais para compreender o sucesso do *modus operandi* militar brasileiro (SHOJI, 2015, p.12) e os QIPs, impulsionados pela percepção positiva de diplomatas da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, passaram a promovê-los na ONU que, posteriormente, por meio do CSNU, conferiu à MINUSTAH o *status* de ser a única operação de manutenção da paz com mandato explícito para a implementação de QIP (HAMANN, GARBINO e FOLLY 2017, p.11).

Vale destacar, que fruto das ações sucessivas de reforço positivo em relação aos QIPs da MINUSTAH, o conceito expandiu-se para demais missões, a exemplo da UNIFIL e na Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) (HAMANN, GARBINO e FOLLY 2017, p.11).

A FTLHR, por meio da Operação Acolhida, realiza ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização. No ordenamento fronteiriço ocorre a emissão e controle de documentação, a vacinação e a operação controle do Exército Brasileiro. No acolhimento, ocorre a oferta de abrigo, alimentação e apoio de saúde. Na interiorização é realizado o deslocamento voluntário de venezuelanos de RR para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica (BRASIL, 2020c).

A FTLHR, desdobrada em um ambiente repleto de migrantes e refugiados, oriundos da Venezuela, compartilha, diariamente, o espaço com elementos humanitários, agências nacionais e internacionais, a exemplo da presença do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) e mais de 100 entidades da sociedade civil. A ACNUR desenvolveu, com apoio da União Europeia, um programa que apoia os refugiados não abrigados com até três refeições por dia, além de aulas de português e apoio psicossocial às famílias (ONU, 2020), tal iniciativa vem contribuindo para atingir estado final desejado da missão, e identifica a cooperação interagências nesse ambiente multidimensional.

O perfil interagências da atividade em Roraima associado à presença de investimento, organismos e mídia internacional, sugere a necessidade de uma RCM pragmática, direcionada para o estado final desejado da missão, para a proteção institucional e para a Defesa Nacional. Em consonância com essa afirmação, a Operação Acolhida contou com uma Seção de Assuntos Civis até 2020 e empregará de uma Companhia de Assuntos Civis, em caráter de experimentação doutrinária, a partir do 7º Contingente da FTLHR (BRASIL, 2020).

A atuação do Estado brasileiro com relação à Defesa tem como fundamento a obrigação de garantir nível adequado de segurança do País, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito. À ação diplomática na solução de conflitos soma-se a estratégia militar da dissuasão (BRASIL, 2012, p.32-33).

A Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil,

2012, p.15). Nesse contexto destaca-se a missão do Exército em “ [...] Contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social[...]”(BRASIL, 2019)

Preservar a segurança no território brasileiro requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial (BRASIL, 2012, p.15).

Adotando uma perspectiva realista, no contexto das RI, destaca-se a imagem de um mundo onde as interações entre nações são pragmáticas, sempre em busca do poder que garantirá a sobrevivência do Estado. O homem e suas instituições, não medem esforços para defender seus interesses, o que, em um ambiente multidimensional, pode gerar fricções pela divergência de objetivos em um mesmo espaço.

Tal conflito de interesses, seja em território brasileiro, ou em suas adjacências, merece especial atenção no campo das relações civis militares. Considerando que a velocidade da propagação, pela rede mundial de computadores, da informação, da desinformação e da difusão de falsas notícias por órgãos de imprensa ou lideranças virtuais, possuem potencial para desestabilizar relações diplomáticas, cria-se a percepção que **influência das atividades de Assuntos Civis, na dimensão humana, geram reflexos do ambiente, do nível tático ao estratégico**.

As Considerações Civis são um fator preponderante do exame de situação, juntamente com a Missão, o Terreno e Condições Meteorológicas, o Inimigo, os Meios e o Tempo. A importância que as operações no nível tático recebem no “Espaço de Batalha”, mesmo as empreendidas por frações elementares, deve-se à imediata repercussão que essas ações podem produzir na sociedade e, consequentemente, na Expressão Política de um país. Portanto, **o nível político da guerra aproxima-se do nível tático**. Sem atribuir a devida relevância às Considerações Civis, corre-se o risco de que o Estado Final Desejado não seja alcançado” (grifo nosso) (BRASIL, 2019, p.5-8).

Infere-se parcialmente que, os Assuntos Civis, atuando no campo dos Assuntos de Governo ou na Cooperação Civil-Militar, contribuem diretamente para parcela do estado final desejado da missão. Seu alinhamento doutrinário, de forma a sistematizar o emprego em diferentes níveis de planejamento pode ser facilmente observado na

FTLHR, onde as relações com agências internacionais estabelecem adequados padrões de cooperação no nível político, onde os preceitos de Defesa e Segurança Nacional são preservados com controle de fronteiras e de fluxo populacional, ainda com a coordenação de inclusão socioeconômica de imigrantes facilitada e por fim, a lei e ordem preservadas no território nacional.

6 OS REFLEXOS DOS ASSUNTOS CIVIS PARA A DOUTRINA MILITAR TERRESTRE

Na década de 80, ainda antes da Constituição Federal de 1988, a abordagem mais profunda dos Assuntos Civis estava mais presente no Anteprojeto da ECEME, o C 41-6, que estruturava todo um Sistema de Assuntos Civis na Força Terrestre.

Na década de 90 e no início dos anos 2000, o conceito das Operações de Assuntos Civis estavam delimitadas, no entanto a relevância da atividade era pequena, ao ponto que se identificava a junção das responsabilidades de Comunicação Social e Assuntos Civis em um mesmo Oficial de EM.

Na última década, o EB veio empregando, sucessivamente, experimentações doutrinárias sistematizadas de Assuntos Civis em ambientes Interagências no território nacional e, de forma empírica, pôde coletar diversas informações ao longo do desdobramento de suas tropas no Haiti.

As ferramentas, ACISO e QIP, inseridas no rol de responsabilidades da Seção UN-CIMIC durante a MINUSTAH, mostraram a capacidade de ampliar a coleta de informações, melhorar a interação da tropa com a população, complementar as ações de estabilização e, ainda prover apoio direto às demandas humanitárias imediatas da população, colaborando para o atingimento do estado final desejado da missão.

Considerando que a MINUSTAH é uma missão encerrada, aferiu-se que o mandato da missão foi implementado, ou seja, o estado final desejado foi obtido. Tal fato encaminha o entendimento de resultado final positivo, de todos os componentes da missão, o que incluí, necessariamente, os contingentes brasileiros.

O sucesso da MINUSTAH, se dividido em partes, refere-se ao êxito na esfera tática, operacional e estratégica. A interdependência destes níveis desenha a estrutura de estabilização do Estado anfitrião, alcançada, oficialmente em 2017, onde a partir desse ponto, extinguiu-se a necessidade de força militar internacional para a promoção da paz e segurança.

As variáveis independentes do estudo, identificadas como experiências, relatórios e artigos publicados relativos às ações de Assuntos Civis na MINUSTAH, foram abordados no item 3. A sucessão de propostas e sugestões com foco na otimização da função UN-CIMIC, inserida no campo dos Assuntos Civis, promoveu evoluções doutrinárias, observadas na variável dependente.

A variável dependente foram as publicações doutrinárias do EB, apresentadas, cronologicamente, no item 4. A inclusão das "Considerações Civis" como fator da decisão do comandante tático, foi um dos passos marcantes na DMT.

A estruturação oficial, estabelecendo o cargo de Chefe e Adjunto para a Seção UN-CIMIC do BRABAT foi mais um marco na evolução da DMT brasileira, com reflexos secundários na identificação da necessidade de especialistas em Assuntos Civis para as Ações de Normalização descritas no Manual PPCOT de 2020, sinalizando o entendimento do EB sobre a relevância da função.

A criação de um estágio UN-CIMIC no CCOPAB, marcou o atendimento às solicitações de preparação específica para os cargos de Assuntos Civis. Sua execução permanente na fase de treinamento normatizou procedimentos e entendimentos da atividade CIMIC no EB.

A execução de experimentações doutrinárias de Assuntos Civis, seja em forma de Seção ou de Companhia, demonstrou a intenção do EB em atualizar e sistematizar a Relação Civil Militar, desenvolvendo novos espectros da DMT.

A sinalização pelo MD, em 2011, da necessidade da elaboração do Plano estratégico de Assuntos Civis, seguido da publicação do Manual de Campanha (EB), Cooperação Civil-Militar em 2017, somado à distribuição da Nota Doutrinária da Companhia de Assuntos Civis em 2019 e da presença de diversas definições de Assuntos Civis e CIMIC em diversos manuais da Força Terrestre, é uma sinalização do processo evolutivo. Destaca-se nesse contexto, a observância de sua similaridade com as Op Info, marcada no próprio manual de Operações de Informação, de 2014.

As lições aprendidas pelo Brasil nas Relações Civis-Militares em Operações de Paz, sob a égide da ONU, contribuíram para a evolução dos Assuntos Civis do Exército Brasileiro de forma empírica, testando modelos e sugerindo novas estruturas durante os 13 anos de MINUSTAH. O acesso ao modo de emprego do UN-CIMIC gerou novas percepções da dimensão humana, facilitando a visualização da necessidade de criar uma doutrina própria do EB com estrutura e recursos humanos dedicados.

O reflexos dos estímulos para os Assuntos Civis, causados pelos 13 anos de MINUSTAH continuam aflorando. Para o ano de 2020, a experimentação doutrinária da Companhia de Assuntos Civis na FTLHR, a confecção do Manual e Campanha de Assuntos Civis e a produção da proposta do Manual de Campanha para a Proteção de Civis pela ECEME, continuam em prosseguimento, fortalecendo o tema âmbito DMT.

Os conhecimentos advindos das lições aprendidas em campo, foram sistematizados, sendo testados, ou ainda em fase de teste, por meio de experimentações, identificando novas capacidades e construindo, de forma faseada, em diferentes níveis, a doutrina para Assuntos Civis.

Conclui-se que as experiências no campo da Relação Civil-Militar no contexto da MINUSTAH, por militares brasileiros, fomentaram o estudo e o consequente desenvolvimento da Doutrina Militar Terrestre, no que abrange as ações de Assuntos Civis, em todos os níveis.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Assuntos Civis e suas ferramentas ganharam solidez, tomando forma fora da literatura. Os primeiros passos, substancializados em experimentações doutrinárias, estão fornecendo dados para a estruturação de uma doutrina adequada, praticável, aceitável.

A experiência na MINUSTAH foi fundamental para destacar a relevância dessa atividade nos ambientes multidimensionais, estimulando a produção de estudos e fomentando a atualização e modernização da DMT.

A Função de Assuntos Civis está em constante desenvolvimento e já permeia diversos campos do preparo e emprego do EB, a exemplo do curso de UN-CIMIC ministrado pelo CCOPAB. A formulação de Manuais de Campanha de Assuntos Civis e Proteção de Civis, indicam a consciência do EB para a relevância do tema.

Notou-se uma tendência da ampliação das estruturas de Assuntos Civis no EB, havendo ainda, a necessidade da especialização regular para militares de Assuntos Civis, fora do escopo das missões sob a égide da ONU.

A solidez de tal ampliação pode ser limitada pela própria estrutura organizacional da instituição e pela restrição de recursos humanos especializados. Desde modo, sugere-se estudos acerca do estabelecimento de um curso permanente de Assuntos Civis, à luz da DMT, que englobe os diferentes níveis de planejamento, com a finalidade de manter a capacidade permanente de atuar no campo dos Assuntos Civis em ambiente nacional ou internacional.

REFERÊNCIAS

BOUSQUET, Antoine; CURTIS, Simon. 2011. ***Beyond Models and Metaphors: Complexity Theory, Systems Thinking and International Relations.*** *Cambridge Review of International.* Disponível em<https://doi.org/10.1080/09557571.2011.558054 > Acesso em: 20 Set 2019.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. **Os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH**. CCOPAB e Instituto Igarapé: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões, Edição especial - Coletânea de artigos, Rio de Janeio-RJ, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Publicação de 5 Out 1988.

_____. Comando de Operações Terrestres**.** Caderno de Instrução 45-01 : **Ação Cívico Social (ACISO)**, Brasília, 1ª ed. 2009.

_____. Comando de Operações Terrestres**.** EB70-MC-10.221: **Cooperação Civil-Militar**, Brasília, 1ª ed. 2017.

_____. Comando de Operações Terrestres. **Diretriz de preparação específica de tropa para missão de paz: BRABATT 1 e BRAENGCOY**, Brasília, 2008.

_____. Comando de Operações Terrestres. **Diretriz para a Experimentação Doutrinária da Companhia de Assuntos Civis (EB70-D-10.005)**, 2ª ed. Brasília, 2020a.

_____. Comando de Operações Terrestres. **Nota Doutrinária da Companhia de Assuntos Civis**. Portaria Número 168 - COTER, de 10 de Outubro de 2019.

_____. Estado-Maior do Exército. **C 100-5: Operações** 3. ed. Brasília: EGGCF, 1997.

_____. Estado-Maior do Exército. **C 101-5 Vol 2: Estado-Maior e Ordens** 2. ed. Brasília: EGGCF, 2003.

_____. Estado-Maior do Exército. EB20-MF-03.109: **Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército**, 5ª ed, 2018.

_____. Estado-Maior do Exército. EB20-MC-10.211: **Manual de Campanha - Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres.** 1º ed. Brasília: EGGCF, 2014a.

_____. Estado-Maior do Exército. EB20-MC-10.211: **Manual de Campanha -**

Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres. 2º ed. Brasília: EGGCF, 2020b.

_____. Estado-Maior do Exército. EB20-MF-10.102: **Manual de Fundamentos - Doutrina Militar Terrestre**, 2º ed. Brasília: EGGCF, 2019

_____. Estado-Maior do Exército. EB20-MC-10.213: **Operações de Informação**. Brasília: EME, 2014b.

_____. Estado-Maior do Exército. EB20-MC-10.201: **Operações em Ambiente Interagências** 1º ed. Brasília: EGGCF, 2013

_____. Exército Brasileiro. **Missão e Visão de Futuro** Disponível em< http://www.eb.mil.br/missao-e-visao-de-futuro > Acesso em: 20 Set 2019

_____. Exército Brasileiro. EB20-P-03.002: **Plano de Desenvolvimento da Doutrina Militar Terrestre 2020**. 1º ed. Brasília: COTer, 2020d.

_____. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Conjuntas**. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2011.

_____. Ministério da Defesa. **Operações Interagências**. Brasília, 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Politica Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

_____. Ministério da Defesa. **Relações Internacionais e Missões de Paz**. Disponível em https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz> acesso em: 11 Set 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Histórico da Operação Acolhida** (Disponível em < https://www.gov.br/acolhida/historico/ > Acesso em: 04 Fev 2020c).

CAPES. Documento de Área 39: **Ciência Política e Relações Internacionais**, 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Conceitos em Relações Internacionais**: *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2): 8-25, 2008.

CONING, Cedric de; DETZEL Julian; HOJEM Petter. ***UN Peacekeeping Operations -Capstone Doctrine.*** *Report of the TfP Oslo Doctrine Seminar, Oslo, Norway.* 14 E 15 Mai 2008.

DONALDSON, Thomas; PRESTON Leee. ***The Stakeholder Theory of The Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*.** Georgetown University, University of Maryland, 1995.

FERES, Fuédes Junior, **Atributos Afetivos e Cognitivos, Identificados nos Militares da Seção de Ass Civ da MINUSTAH, capazes de favorecer as futuras Operações de Paz,** ECEME, 2018.

HAMANN, Eduarda; GARBINO, Henrique; FOLLY Maiara. **Confiança em desenvolvimento: o Brasil e os projetos de impacto rápido.** Instituto Igarapé | Artigo Estratégico 24, Abril 2017.

HUMANITARIAN COALITION. ***Humanitarian Emergency***. Disponível em < https://www.humanitariancoalition.ca/what-is-a-humanitarian-emergency > Acessado em: 21 Set 2019).

MENDES, Carlos Alberto Klinguelfus. **Considerações Sobre a Força de Pacificação Empregada no Rio de Janeiro**. Military Review, p 19-27. Julho-Agosto 2012.

ONU. ACNUR. **Projeto em Pacaraima** (Disponível em < https://www.acnur.org/portugues/2020/01/15/projeto-em-pacaraima-acolhe-refugiados-e-migrantes-em-situacao-de-rua/ > Acesso em: 04 Fev 2020).

____. DPKO. Civil Military Coordination Policy, 1. Ed. New York: United Nations. 2002, p.2.

____. DPKO. Policy on Civil Military Coordination in UN integrated Peacekeeping Mission, 1 ed. New York: United Nations 2010a.

____. DPO. Civil Military Coordination (UN-CIMIC) Specialized Training Materials, 1 ed. New York: United Nations 2014.

____. DPO. **History**. Disponível em <https://www.un.org/en/sections/history/history-united-nations/index.html> acesso em: 30 Set 2019.

____. DPO. **UNTSO**. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/mission/untso) acesso em: 30 Set 2019

____. OCHA. ***Standards and Best Practices on Humanitarian Civil Military Coordination,*** *United Nations*, 2017.

____. OCHA. ***115th UN-CMCoord Course Material - Military Structure .*** *OCHA's Civil Military Coordination Section and the UN-CMCoord Programme. Miami,* 2012.

____. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (***Brahimi Report)***. New York, 2001.

OWENS, Mackubin Thomas. ***Civil Military Relations****. Oxford research encyclopedia, international studies,* 2010.

SHOJI. Alexandre. **O modelo de integração da comunicação social e dos assuntos civis em uma operação de manutenção da paz multidimensional, sob a égide da organização das nações unidas, aplicado às operações de não guerra em ambiente nacional**. Dissertação de Mestrado, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, 2013.

SHOJI. Alexandre. **Ação Cívico-Social: do mundo para o Brasil e do Brasil para o mundo**. Revista Verde Oliva**,** 230, ano XLII, Especial. 1 ed. Brasília-DF, 2015.

SOARES, Wilson J. **Assuntos Civis nas Operações Militares**. Dissertação de Mestrado – ECEME, Rio de Janeiro, 2005.

GIANNINI, Renata Avelar; COSTA, Ivana Mara Ferreira da. **A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo Brasil na MINUSTAH**. CCOPAB e Instituto Igarapé: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões, Edição especial - Coletânea de artigos, Rio de Janeiro-RJ, 2017.