

O Processo de Decisão Militar e o Apoio Militar de Emergência: adaptar processos e técnicas

Coronel
Luís Fernando Machado Barroso



O objetivo deste texto é propor uma adaptação ao processo de tomada de decisão militar em vigor (EP 2007) para as operações de Apoio Militar de Emergência¹ (AME), tendo como referência a resposta a dar pelo Exército através da Unidade de Apoio Militar de Emergência (UAME) e das restantes unidades do dispositivo que têm responsabilidades de aprontamento de módulos de AME. A análise será efetuada na perspetiva do comandante da UAME, mas é também válida para qualquer comandante de unidade a quem é solicitado apoio militar de emergência, ou para qualquer outra situação tática.

A vantagem das forças militares em situações de emergência, em especial após desastres naturais, reside na sua capacidade de reação e de adaptação à situação (Heaslip 2014; Rodriguez-Espíndola & Albores 2018). Por essa razão, é pertinente discutir e avaliar o atual processo de decisão militar e propor a sua adaptação. Não abordaremos a situação de AME no decurso de uma outra operação militar, tal como a que resultou do sismo no Haiti, em 2010, em que, para além da resposta à emergência, foi necessário lidar com um ambiente securitário que originou a operação da MINUSTAH (Keen, Ellege, Nolan & Kimmey 2010; Vohr 2011).

O Processo de Decisão Militar (PDM) tem sido regularmente colocado em causa quando se necessita de elaborar planos flexíveis, quando se dispõe de pouco tempo de

planeamento e quando é necessário lidar com situações complexas. Os elementos comuns às diversas propostas de adaptação são o envolvimento do comandante desde o início do processo, a importância das informações, a utilização de pontos de decisão para garantir flexibilidade ao plano, a experiência e a capacidade de intuição do comandante (Barroso 2005; Duggan 2005; Bushey & Forsyth 2006; Klein & Hastings 2016).

O AME, como parte relevante das operações executadas pelo Exército no âmbito das Operações de Apoio Civil, não é diferente das restantes operações militares. Com a finalidade de proteger pessoas e bens em casos de catástrofes e outras emergências, o AME tem uma configuração muito próxima das operações de apoio de serviços, sendo o Exército o ramo das Forças Armadas mais bem dotado para as preparar e executar, que decorre da sua dimensão, da natureza das operações militares terrestres e do seu dispositivo no território nacional. Assim, ser proficiente em operações de AME é o mesmo que sê-lo nas operações de apoio de serviços como parte integrante das operações militares. A diferença substancial advém do facto de estas últimas serem executadas em apoio às próprias forças (sustentação). Quando se inicia o planeamento, a logística planeia a sincronização da sustentação com a manobra, traduzida nas ações genéricas de apoio antes da operação, durante a operação e após a operação. As unidades de apoio de serviços, que executam o planeamento logístico e o convertem em ordens para as suas subunidades, seguem a lógica da necessidade - quantidade, local e hora - das unidades de manobra e de apoio de combate. No caso do AME, o apoio a prestar às autoridades, ou à população, pode exigir um grau de resposta e de preparação para além do padronizado pelo apoio de serviços. O apoio às autoridades em caso de emergências é desencadeado por um pedido formal, fazendo com que se desenvolva todo um processo (programado ou não programado) que redunde no empenhamento de módulos de apoio pré-estabelecidos, ou o empenhamento de meios que têm de ser compostos e articulados *had-hoc*. A existência de um catálogo de módulos de apoio, listados no Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército (PAMEEx), foi a resposta mais adequada para garantir rapidez de atuação e alguma previsibilidade, embora a ação militar seja essencialmente reativa. Porém, se a situação de emergência exigir uma composição e articulação específica e se for possível prever com algum grau de certeza quando e onde vai acontecer, há toda a vantagem em adotar um processo de tomada de decisão que se adapte à fluidez da situação.

O atual PDM, que é o elemento central nas matérias dos cursos de promoção e qualificação dos oficiais do Exército, está consolidado e tem pontos fortes que o tornam um valor seguro: analisa e compara várias modalidades de ação (m/a); integra, coordena e sincroniza atividades para produzir os efeitos desejados; e produz um plano detalhado. Porém, consome tempo que pode ser crítico em situações de AME e, a partir da escolha da m/a mais vantajosa, remove flexibilidade ao executor e leva à tentação de usar o plano como um “guião” para a operação. Por conseguinte, consideramos que há espaço para desenvolver mecanismos que permitem a adaptação do PDM a situações que requerem rapidez e que considerem a complexidade como elementos centrais. Trata-se de anteciparmos os cenários possíveis para mais facilmente garantir capacidade de resposta.

Atualmente, encontra-se em desenvolvimento o manual de AME² que considera o apoio militar na resposta a desastres como um processo que compreende quatro fases essenciais: Prevenção (mitigação); Prontidão; Resposta; e Recuperação. Para o objetivo deste texto, considera-se como relevante a fase *Prevenção* e a fase *Prontidão*, que estão focadas para o levantamento de riscos e ameaças, para a ligação com as autoridades, e para a formulação de planos de contingência para *situações-tipo*. Os planos de contingência irão reduzir significativamente a resposta militar que se exige ao AME, pelo que se propõe um processo de tomada de decisão a aplicar pela UAME quando for possível prever quando, onde e com que meios o Exército deve estar preparado para responder com mais rapidez.

O nosso argumento está construído sobre os seguintes pontos de referência: (1) o AME deve ser entendido como uma operação de apoio de serviços de grande envergadura em que as necessidades de apoio a prestar não podem ser calculadas com rigor sem o contacto com a situação; (2) o tempo de resposta e a complexidade da operação exigem que a Função de Combate Informações seja a âncora para a rapidez e para a flexibilidade de execução da operação; (3) as técnicas de estado-maior, os processos e as ferramentas utilizadas na tomada de decisão em operações de combate devem ser as aplicadas no AME, com as devidas adaptações.

Organizámos o nosso texto em cinco secções. Na primeira, caracterizamos o AME com a finalidade de relevar a sua dependência das necessidades de informações e da rapidez de execução. Na segunda secção, desenvolvemos o nosso argumento em relação às *Informações*, relevando a sua importância para o planeamento de AME e como se podem adaptar os seus processos. Na secção três, descrevemos como o reconhecimento é colocado em prática para responder às necessidades de informação crítica, enfatizando a forma como pode contribuir para as situações típicas de emergência. Na quarta secção, colocamos em evidência a necessidade de adaptar o processo de tomada de decisão militar em vigor para situações que exigem rapidez de execução e cenários complexos, como é o caso resultante de um sismo (imprevisibilidade) ou evento meteorológico extremo (elevado grau de previsibilidade). Concluimos que há espaço para adaptar o PDM para o AME e que esse facto é até muito relevante para as outras tipologias de operações, porque a imprevisibilidade das catástrofes coloca ao comandante de uma força militar os mesmos desafios que um adversário.

O Apoio Militar de Emergência

O AME está integrado no âmbito das Operações de Apoio Civil, conforme o espetro das operações militares e definidas na doutrina do Exército Português (EP 2012), que tem como finalidade prestar o apoio às populações para as salvar dos efeitos de desastres ou situações potencialmente perigosas. Embora o enquadramento conceitual e legal se refira ao apoio às autoridades no âmbito da proteção civil, o AME pode ser de primeira intervenção na situação em que as autoridades ainda não tenham o dispositivo necessário na área de operações, ou numa situação em que não disponham de meios

suficientes para acorrer a todos os locais. Do ponto de vista pragmático, a probabilidade de o Exército atuar em situações de emergência civil, como a que o mundo atravessa devido à pandemia da COVID-19, é francamente elevada. As alterações climáticas e as catástrofes naturais são ameaças muito prováveis, as quais, combinadas com questões securitárias em algumas regiões do globo, devem ser uma das principais preocupações para as estratégias nacionais e organizações internacionais com alcance global e regional (GOP 2013). Se, por um lado, a probabilidade de ocorrência é elevada (ao nível interno e ao nível externo), por outro, o AME coloca um desafio ao instrumento militar terrestre que, na sua matriz, se prepara para lidar com ameaças associadas a uma intenção. A “multiagencialidade inata” e a “disponibilidade supletiva”, que caracterizam o Exército, fazem a ponte para o emprego de um conjunto de competências distintivas em relação a outras instituições de referência na segurança interna (Barros, Morais, Correia & Amador 2020). É a missão que se orienta na proteção de pessoas e bens em caso de emergências civis decorrentes de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. Embora ainda não faça parte do léxico doutrinário em vigor, o AME corresponde à ação das Forças Armadas para situação de emergências civis conforme referido na Lei de Bases da Proteção Civil.

Decorrente do planeamento estratégico de defesa nacional que originaria o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 (GOP 2013), em 1 de novembro de 2016, foi criado o Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME), como unidade territorial primariamente responsável pelo AME no seio do Exército. Na sua base conceitual, o AME combina capacidades únicas das unidades do dispositivo do Exército com as capacidades da UAME (encargo operacional do RAME) para o comando e controlo das operações, através do Centro de Operações de Apoio Militar de Emergência (COAME); e capacidade para intervenção imediata no apoio às populações ou às autoridades, através do Grupo de Intervenção em Emergências (GrIntEmerg). Estas duas valências da UAME são o ponto focal do AME no Exército Português.

O AME tem como referência o PAMEEx, que define a missão das forças e comandos do Exército e a forma como contribuem em apoio programado e não programado. Após a sua ativação, os módulos são colocados sob um determinado grau de autoridade conferido pelo Comandante das Forças Terrestres ao comandante da UAME, para que possam ser utilizados de acordo com a missão atribuída, ou deduzida de acordo com a situação de emergência prevista. A rapidez de ação de comando e de execução dependem em larga medida do conhecimento que os comandantes das unidades têm das suas áreas de responsabilidade e da existência de planos de contingência no quadro do PAMEEx.

O AME, pela sua natureza, é essencialmente uma operação de apoio de serviços, só que orientado a pessoas ou entidades externas ao Exército. Planear, preparar e executar operações de AME é estar a contribuir também para preparar forças para apoio de serviços em combate (Barroso 2020). Assim, o AME ajuda a desenvolver o sistema logístico do Exército a partir dos desafios que coloca aos seus órgãos e unidades de apoio geral. Para além desta semente com o apoio de serviços, o empenhamento do Exército no esforço nacional de prevenção e combate aos incêndios rurais tem sido também uma oportunidade para se

desenvolver mecanismos e processos de planeamento e coordenação operações de informações, segurança e reconhecimento.

O papel das informações no AME

Um dos desafios mais importantes para as unidades que têm a responsabilidade de intervir em situações de emergência, como é o caso da UAME, é obter informação e produzir Informações que apoiem a tomada de decisão. Em termos clássicos, as operações militares necessitam de um sistema que lhes permita produzir continuamente as informações sobre as ameaças e sobre o ambiente operacional. Pelo que expusemos no ponto anterior, em AME utilizam-se as ferramentas, procedimentos, sistemas, e estruturas que são válidas para qualquer outro tipo de operação. A grande diferença reside na definição de “ameaça” e na forma como afeta o ambiente operacional e a ação das unidades.

Para o AME, a “ameaça” é a catástrofe, ou seja, qualquer acontecimento ou circunstância que coloque em causa a vida e os bens da população. Por ambiente entende-se o conjunto de elementos e fatores que influenciam a forma como se presta apoio ou como a “ameaça” afeta as pessoas, como são os casos de infraestruturas essenciais, instalações críticas, rios, estradas, etc.

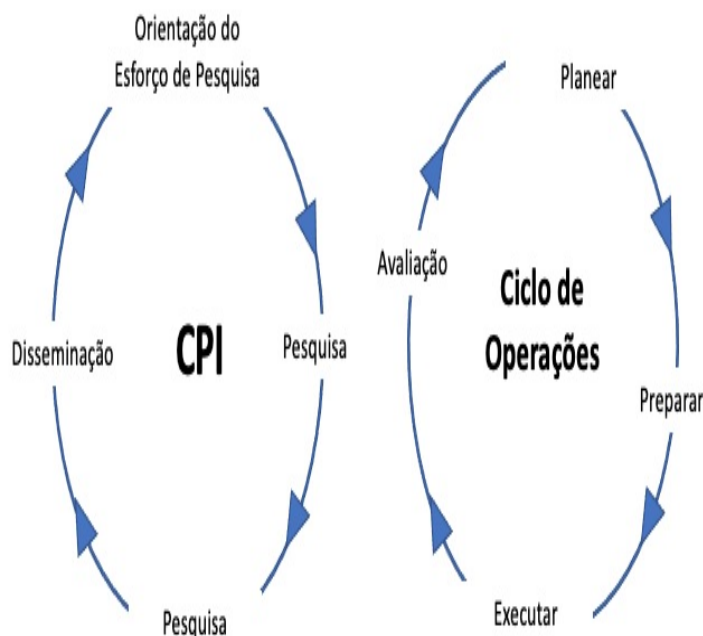


Figura 1 - O Ciclo de Produção de Informações e o Ciclo de Operações.

Como em qualquer operação que tenha como objetivo dominar um adversário, em AME as informações são também muito sensíveis ao fator tempo, porque é um elemento que joga contra as pessoas e contra a resposta a dar, sendo que o fator previsibilidade é um elemento central para o sucesso da operação. Nunca há recursos nem informação suficiente para a tomada de decisão bem informada, pelo que o Ciclo de Produção das Informações tem de ser abreviado e altamente dependente de um trabalho prévio através da Preparação do Campo de Batalha pelas Informações (*Intelligence Preparation of the Battlefield* - IPB). Este é um processo contínuo e cíclico de análise das informações que identifica factos e hipóteses sobre o ambiente operacional e sobre as ameaças a fim de permitir ao estado-maior a escolha da melhor modalidade de ação a propor. Permite também orientar o esforço de pesquisa, facilitando a formulação das necessidades de informação do comandante e a sincronização dos efeitos pretendidos com a operação (PDE 2-09-00). O IPB consiste em quatro passos:

1. Definir o ambiente espaço de batalha - identificar as características, estabelecer os limites da área de interesse e identificar as necessidades de informação iniciais.
2. Descrever os efeitos do espaço de batalha - identificar como o espaço de batalha influencia as ameaças e a operação. O produto gráfico resultante é o Transparente de Obstáculos Combinados Modificado (TOC-M) e pode incluir áreas edificadas, concentração de população favorável à operação, infraestruturas logísticas, aeródromos, rede viária, nós de comunicações, áreas propícias a operações de apoio de serviços. Considera também a forma como as condições meteorológicas afetam as operações, em especial estradas, abastecimentos, ou como afeta as populações sem abrigo.
3. Avaliar a ameaça - neste passo, avalia-se quem é a ameaça e como se organiza, como são compostas as suas unidades, a sua tática, a sua logística, e nível de treino. O produto típico é a descrição da ordem de batalha.
4. Determinar as modalidades da ameaça - integrar o conhecimento que se tem da ameaça com o que conhecemos do espaço de batalha, de forma a determinar como é que pode derrotar a nossa operação.

Em AME, o IPB é também um excelente processo para analisar as “ameaças” e os seus efeitos no ambiente operacional e nas operações. Embora o termo “ameaça” não seja uma organização ou indivíduo com vontade própria e com capacidade, avalia-se o acontecimento (sismo, evento meteorológico extremo, desastre ambiental, etc.) e analisam-se os seus efeitos no ambiente operacional, tal como em qualquer outra operação militar. Prever como “se comporta”, ou seja, como influencia a população e a operação de AME, é o foco do esforço da *Função de Combate Informações*.

Para obter a máxima eficiência da Função de Combate Informações, é necessário que haja uma integração de todos os órgãos de obtenção, processamento e disseminação que intervêm na produção de informações, incluindo tarefas relacionadas com a vigilância e com o reconhecimento. Na maioria dos casos, não se consegue antecipar quando e onde

vão ocorrer catástrofes, mas pode prever-se como é que determinados riscos afetam a população. Assim, o primeiro passo é efetuar um estudo para determinar as zonas de maior risco para cada uma das “ameaças”.

A informação básica para o estudo está descrita nos planos municipais de Proteção Civil, pelo que as unidades e comandos com áreas de responsabilidade podem iniciar os seus estudos de situação e determinar as suas necessidades de informação. Estas devem combinar as questões mais relevantes para a tomada de decisão para lidar com os efeitos da “ameaça” na sua área de responsabilidade (áreas designadas de interesse). Como é difícil determinar os efeitos da “ameaça”, os oficiais de informações podem utilizar dados históricos de acontecimentos semelhantes e solicitar produtos de especialistas do Exército. As necessidades de informação podem ser do seguinte tipo:

- *Que tipo de missão, quando e onde?*
- *Quantas pessoas precisam de socorro urgente?*
- *Qual o nível de apoio que as autoridades conseguem prestar?*
- *Quais são as estruturas críticas que estão danificadas?*
- *Como foi afetada a rede viária?*
- *O que é prioritário restabelecer?*

Na sequência de uma catástrofe, a informação que chega aos postos e centros de comando das forças militares pode ser avassaladora, especialmente a que se dissemina pelas redes sociais, razão pela qual é necessário ter em atenção a qualidade e a sua precisão (Keen et.al. 2010). Para tal, há que a confrontar com a informação colhida por HUMINT³, IMINT⁴, GEOINT⁵ e OSINT⁶. Os elementos das células de informações analisam a “ameaça” e o ambiente operacional e integram em produtos que mostram as cartas de risco num determinado local (equivalente ao TOC-M) e os previsíveis efeitos da catástrofe (Transparentes de Situação). Desta forma, é mais fácil elaborar modalidades de ação e desenvolver planos para emprego de forças. A informação nunca é perfeita e é muito sensível ao tempo, sendo o mais relevante a necessidade de *prever*. Seja por antecipação, como no caso de um evento meteorológico extremo, ou por reação a uma outra emergência complexa, como é o caso de um terramoto, a técnica IPB é uma ferramenta valiosa. Assim, podemos definir quatro passos:

| Unidade | Distrito | Concelho | RISCOS NATURAIS | | | | | | | | | | | |
|---------|----------------|---------------------|----------------------|----------------|---------------|---------------|---------------------------|------------------------------------|---------------------|----------|----------------------------------|--|--|--|
| | | | Meteorologia adversa | | | | Hidrologia | | Geodinâmica Interna | | Geodinâmica externa | | | |
| | | | Nevões | Ondas de calor | Ondas de frio | Ventos fortes | Secas Cheias e inundações | Inundações e galgamentos costeiros | Sismos | Tsunamis | Movimentos de massa em vertentes | Erosão costeira - Recuo e instabilidade de arribas | | |
| RA0 | Setúbal | Alcácer do Sal | | | | | | | | | | | | |
| | | Grândola | | | | | | | | | | | | |
| | | Santiago do Cacém | | | | | | | | | | | | |
| | | Setúbal | | | | | | | | | | | | |
| | | Sines | | | | | | | | | | | | |
| RAA1 | Lisboa | Lisboa | | | | | | | | | | | | |
| | | Oeiras | | | | | | | | | | | | |
| RAME | Castelo Branco | Proença-a-Nova | | | | | | | | | | | | |
| | | Vila de Rei | | | | | | | | | | | | |
| | | Vila Velha de Ródão | | | | | | | | | | | | |
| | Santarém | Abrantes | | | | | | | | | | | | |
| | | Mação | | | | | | | | | | | | |
| | | Sardoal | | | | | | | | | | | | |
| | | Alandroal | | | | | | | | | | | | |
| | | Arraiolos | | | | | | | | | | | | |

(informação retirada de e <http://www.prociv.pt/bk/RISCOSPREV/AVALIACAONACIONALRISCO/PublishingImages/Paginas/default/ANR2019-versãofinal.pdf>).

Figura 2 – Matriz de Avaliação do Risco de Ocorrência de Catástrofes para a Área de Responsabilidade

1. Avaliação da “Ameaça e dos riscos (Matriz de Avaliação do Risco de Ocorrência de Catástrofes, figura 2) – determinação e avaliação sumária dos riscos evidenciados numa determinada área, efeitos sobre as pessoas e bens, sobre infraestruturas e como podem evoluir ao longo do tempo.

2. Avaliação do impacto das condições meteorológicas previstas para o período de tempo que se prevê para a operação.

3. Avaliação do ambiente operacional (TOC-M) - avaliar a área de operações em termos do efeito combinado da “ameaça” com os riscos avaliados nos passos anteriores, tendo especial atenção o fator humano, infraestruturas de apoio, fator

segurança (*Safety* e *Security*), entre outros.

4. Integração (Transparente de Situação) - elaborar um produto que sintetize as fases anteriores e que dê uma ideia clara em como podemos utilizar a área de operações para formular as modalidades de ação e elaborar os planos (áreas de recepção de reforços, áreas de acolhimento das populações, itinerários de evacuação, etc.). Tem especial importância a análise da forma como a situação (ameaça e ambiente operacional) pode evoluir com o tempo da operação (este fator é essencial para a análise das m/a - jogo da guerra).

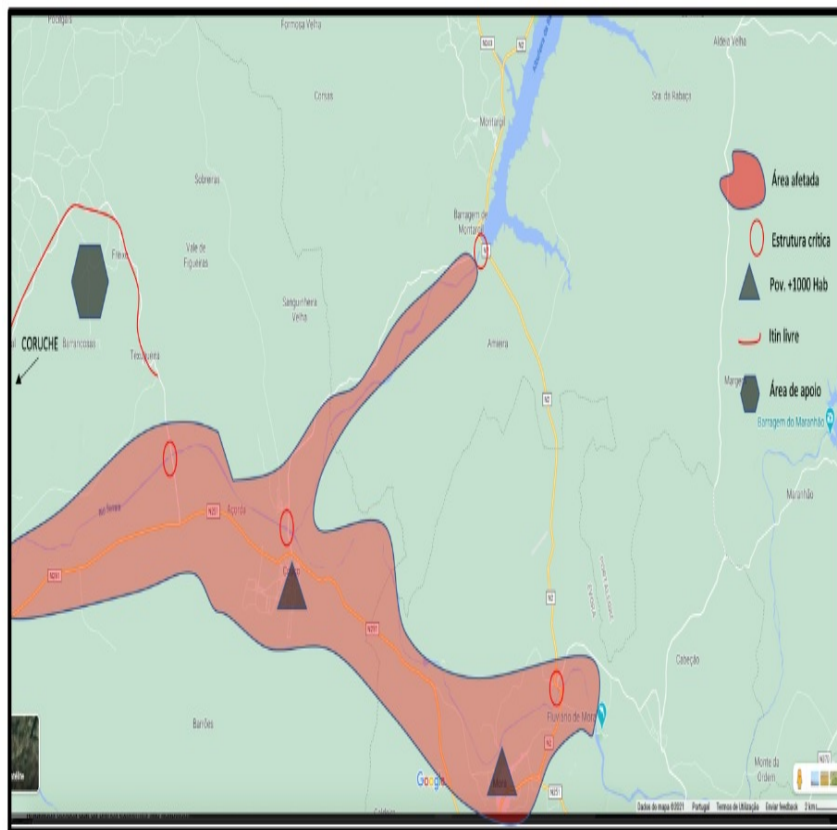


Figura 3 - Transparente de Situação.

O Reconhecimento e o AME

O AME, como qualquer outra operação militar, tem uma grande dependência da obtenção das informações necessárias ao planeamento ou para confirmar os planos de contingência. A obtenção das informações, para além da disponível nas bases de dados, depende da capacidade de vigilância e do reconhecimento. Por conseguinte, a atual doutrina de AME em desenvolvimento pressupõe que a resposta militar se inicia com reconhecimento imediato e o reconhecimento detalhado. É a partir dos resultados obtidos que os planos existentes são adaptados às necessidades da operação.

A UAME, não tendo nenhuma subunidade para a função específica de reconhecimento, dispõe do módulo de Vigilância e Detecção com comando e três patrulhas que pode ser reforçado com a capacidade de vigilância de *Unmanned Air Systems* (*Raven*, por exemplo), e com outras capacidades como engenharia militar ou apoio sanitário. Compor e articular uma capacidade para reconhecer e avaliar danos é essencial para cumprir com as necessidades decorrentes da primeira fase da resposta militar.

Este elemento de reconhecimento pode ser empenhado de imediato para obter informação relevante para o planeamento e tomada de decisão do comandante da UAME. Em caso de uma catástrofe, e após o pedido das autoridades, a operação é iniciada para obter a informação necessária para se iniciar o planeamento. A utilização de elementos de reconhecimento para apoio à tomada de decisão é designada de *Reconnaissance Push*, que é um método de C2 que implica o seu emprego o mais cedo possível após a análise da missão para confirmar as hipóteses do plano baseadas nos produtos do IPB. A partir da informação básica obtida durante a “atividade de guarnição”, que combina a informação contida nos planos de proteção civil municipais, ou distritais, com uma análise da “ameaça” para cada risco (Transparente de Situação, figura 3), é elaborado um plano de reconhecimento para avaliar a situação e obter a informação crítica.

Se a situação de catástrofe for previsível, como o caso de um evento meteorológico extremo, o elemento de reconhecimento pode ter como função principal apoiar a execução do plano, que corresponde à técnica *Reconnaissance Pull*, cujo objetivo é confirmar as necessidades de informação ligadas a pontos de decisão, ilustrados em transparentes de apoio à decisão, “dirigindo” a execução. Sempre que possível, o comandante do elemento de reconhecimento participa na fase inicial de planeamento, de forma a ser conhecedor das preocupações do comandante. Este acompanhamento é especialmente eficaz se o processo de decisão utilizado for o *Recognition-primed Decision Model* (RPDM), de onde se releva a importância de haver planos de contingência em cada área de responsabilidade das unidades.

O Processo de Decisão Militar e o AME

O PDM é um processo orientado a um produto final, cuja finalidade é produzir um plano, ou ordem. O que conta é que aquele seja eficaz por ser de fácil execução e facilmente adaptável. No AME, tal como em qualquer operação, o plano tem como elementos de entrada as informações relativas ao que se passou (informação baseada em dados históricos) e o que pode acontecer (Informações), que são clarificados através da composição e articulação de forças, relações de comando e controlo e na definição dos esforços principais. Este último ponto representa uma diferença para com o PDM para outras tipologias de operações, em que se seleciona apenas um esforço. Em situações complexas pode ser difícil selecionar um esforço devido à envergadura da operação e à criticabilidade das situações que envolve salvar vidas humanas. Como referido anteriormente, um outro fator crítico para o AME é o tempo, devido à necessidade de rapidez de atuação após a catástrofe - caso de um sismo; ou para preparação de planos

de contingência quando a catástrofe é previsível - caso de um evento meteorológico extremo.

É neste quadro que vamos apresentar como o PDM em vigor (figura 4) se pode adaptar para as situações que referimos⁷. Seja imprevisível ou previsível, a resposta a uma catástrofe é muito mais facilitada se já houver um plano de contingência devidamente preparado. Note-se que o PAMEEx é a base de planeamento para as operações de AME, mas é necessário elaborar planos de contingência dele decorrentes para situações específicas.

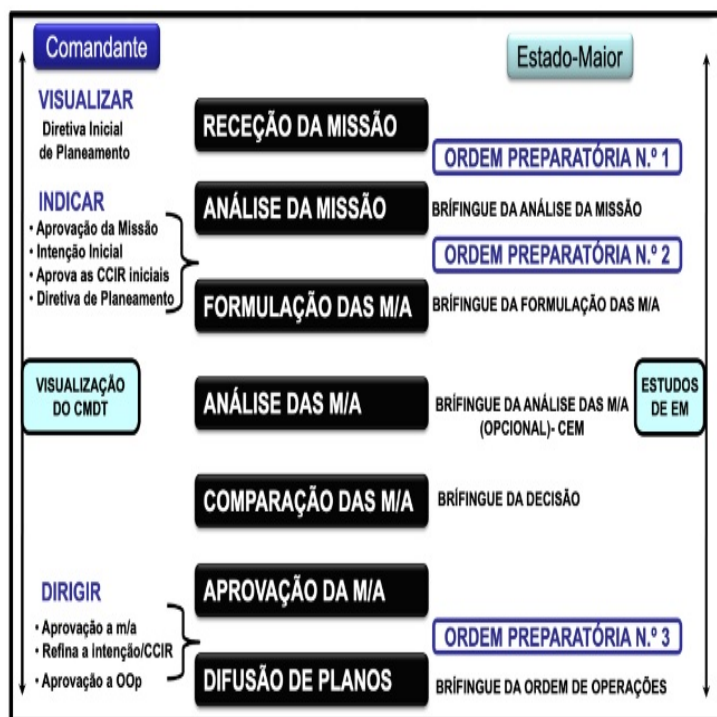


Figura 4 - Fases do Processo de Decisão Militar.

Conforme universalmente reconhecido, o aforismo de H. Von Moltke, de que nenhum plano resiste ao primeiro tiro é um bom ponto de partida para quem planeia. A natureza das operações militares, sejam estas quais forem, contém sempre um certo grau de complexidade que advém da falta de informação, da natureza humana e quase nada acontece exatamente conforme se prevê. Nem mesmo a utilização extensiva de tecnologia, que facilita em grande medida as funções de comando e controlo, consegue eliminar a fricção derivada do “nevoeiro da guerra”. Para minimizar o impacto da fricção nas operações é necessário mudar a forma como se planeia e investir mais na iniciativa de quem tem o contacto com a situação na área de operações.

O PDM é um processo estruturado, fácil de aplicar, de ensinar, de aprender e está especialmente desenhado para resolver problemas medianamente ou bem estruturados. Executado de forma cabal, o PDM é um processo moroso, que arrisca a não ter a solução

pronta quando o tempo é fator chave, como é sempre o caso das operações de AME; ou para resolver problemas complexos em que apenas a modalidade de ação escolhida pode não ser suficiente. O seu principal problema é ser baseado num modelo linear, em que as variáveis tendem a ser bem conhecidas. Por outro lado, em situações complexas, o estado-maior e o comandante têm que saber lidar com a incerteza para tomar decisões em ambiente caótico. Em última instância, os estados-maiores e comandantes aceitam que nunca se pode conhecer completamente um sistema complexo e que a tomada de decisão descentralizada é indispensável.

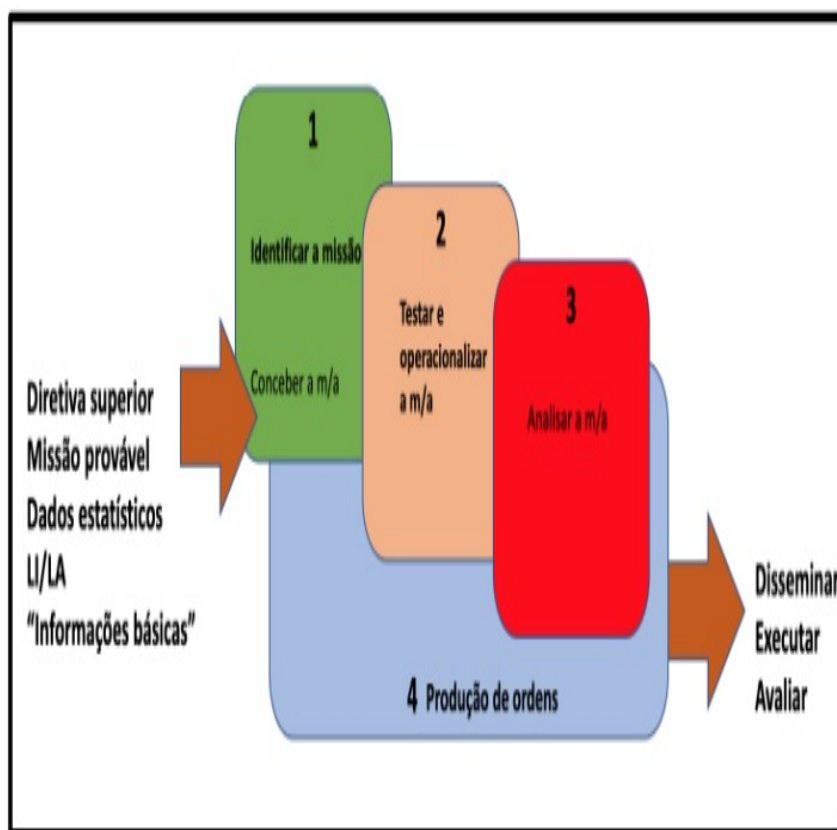


Figura 5 – Recognition-Primed Decision Model, adaptado de Duggan (2005, p. 16).

Um processo capaz de ultrapassar as limitações do atual PDM é a combinação do modelo poliheurístico da tomada de decisão com a técnica dos pontos de decisão tática (Barroso 2005). Este modelo de tomada de decisão é baseado no RPDM (figura 5), em que o processo racional de tomada de decisão é encurtado porque o decisor reconhece a situação como típica e sobre a qual já há suficiente conhecimento que permite comprimir o tempo de decisão (Duggan 2005, pp. 16-19) e não quer correr riscos com soluções não compensatórias (Barroso 2010). A redução do tempo para a tomada de decisão é essencialmente resultado da experiência do decisor, cujo conhecimento é resultante da sua experiência em operações militares, lições aprendidas e do seu desenvolvimento profissional, que podem suprir a falta da sua experiência pessoal e desenvolver a sua heurística.⁸

O RPDM consiste em quatro passos que se sobrepõem, porque a decisão inicial é tomada logo desde o momento em que o comandante recebe a missão ou enfrenta a situação. Por essa razão, o comandante é quem dirige pessoalmente este passo, cujo objetivo é identificar a missão e conceitualizar a modalidade de ação (ver figura 6 para o caso específico da UAME). O estado-maior prepara os produtos do IPB para que o comandante formule uma modalidade de ação genérica; lista as tarefas a desenvolver; determina condicionamentos e restrições; e as capacidades da força militar.

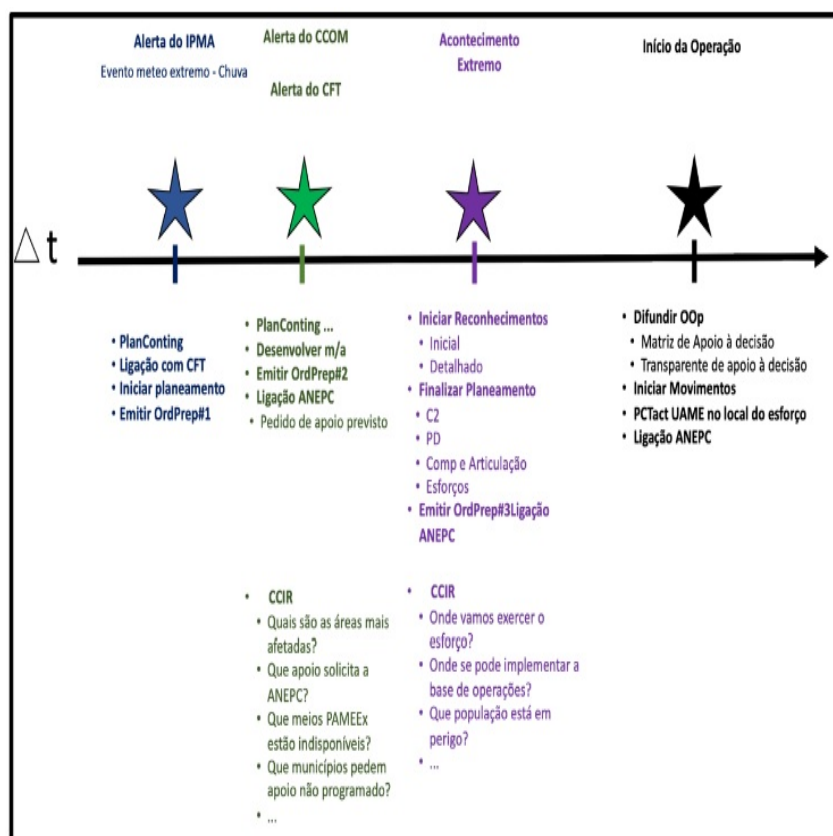


Figura 6 - Exemplo dos momentos de decisão do COAME, de acordo com o RPDM, para ativação de um plano de contingência (adaptado de Klein & Hastings 2016).

O comandante, que dirige o processo, define a sua intenção com as tarefas chave, um esquema da m/a e possíveis pontos de decisão que permitem adaptá-la à situação. A estes pontos de decisão estão ligadas necessidade de informação crítica (*Priority Intelligence Requirements* - PIR; e *Friendly Force Information Requirements* - FFIR), que serão o esforço de obtenção da informação. No final deste passo, o estado-maior emite a Ordem Preparatória nº 2 (OPrep#2)² para que os comandantes subordinados ou os que têm responsabilidade de aprontar módulos, possam iniciar o seu planeamento. Por essa razão, há toda a vantagem em que os comandantes de unidades com área de responsabilidade atribuída disponham da informação básica relativa a riscos e “ameaças” no âmbito do apoio militar de emergência. No caso do apoio não programado, pode ser o fator chave para a rapidez e eficácia da intervenção.

No segundo passo, o estado-maior testa a validade e detalha a m/a genérica para a tornar possível de executar o mais rapidamente possível. A m/a formulada pelo comandante é um esquema genérico, ao qual têm de ser adicionados elementos como tarefas aos comandos subordinados, tempos críticos (preparação e execução), apoio logístico, e pontos de decisão, que lhe dão a flexibilidade exigida para situações complexas.

No final deste passo, a modalidade é testada quanto à sua adequabilidade, aceitabilidade e exequibilidade. Se a m/a satisfaz os critérios, é apresentada ao comandante com os elementos necessários para ser convertida em plano: composição e articulação de forças; estrutura de comando e graus de autoridade; narrativa do conceito de operação; gráfico com as medidas de coordenação baseado no conceito e nos produtos finais do IPB; e um esboço do transparente e matriz de apoio à decisão. Estes últimos são preparados a partir das necessidades críticas do comandante responsável pela operação.

| PD | Acontecimento | Se (PIR) | E (FFIR) | Então (Decisão) |
|----------------------------------|---|---|---|-------------------------|
| #1 - Deslocar a população de YYY | Barragem de ... pode ceder | PIR 1 - Está a ponte intacta? Pode ser utilizada até GDH? | Estão as pessoas avisadas para o movimento? | Reconhecimento do dique |
| | Condições | | | Reconhecimento da ponte |
| | Info - A ponte sobre o Rio ... está intacta. | | | |
| | MódTranspt - Estão disponíveis 3 AutoTG 5 Ton; 4 TP51 | | | |

Figura 7 - Matriz de Apoio à Decisão (exemplo).

No terceiro passo, procede-se à análise das m/a (“jogo da guerra”) contra todos os cenários possíveis.¹⁰ A análise testa a flexibilidade da m/a, refina os pontos de decisão inicialmente formulados no passo #2 e as ramificações do plano para lidar com o máximo

número de situações. O estado-maior pode utilizar a técnica “Se - E - Então” para detalhar o que fazer em cada situação e determinar a informação necessária para a execução. Um dos produtos resultantes desta fase é uma matriz de execução (figura 7), onde se detalham os pontos de decisão, o acontecimento, as condições para a execução, as necessidades de informação e a decisão a tomar.

Este produto é acompanhado de um Transparente de Apoio à Decisão, onde os elementos descritos na matriz são colocados sobre o transparente de situação elaborado durante o IPB (figura 8).

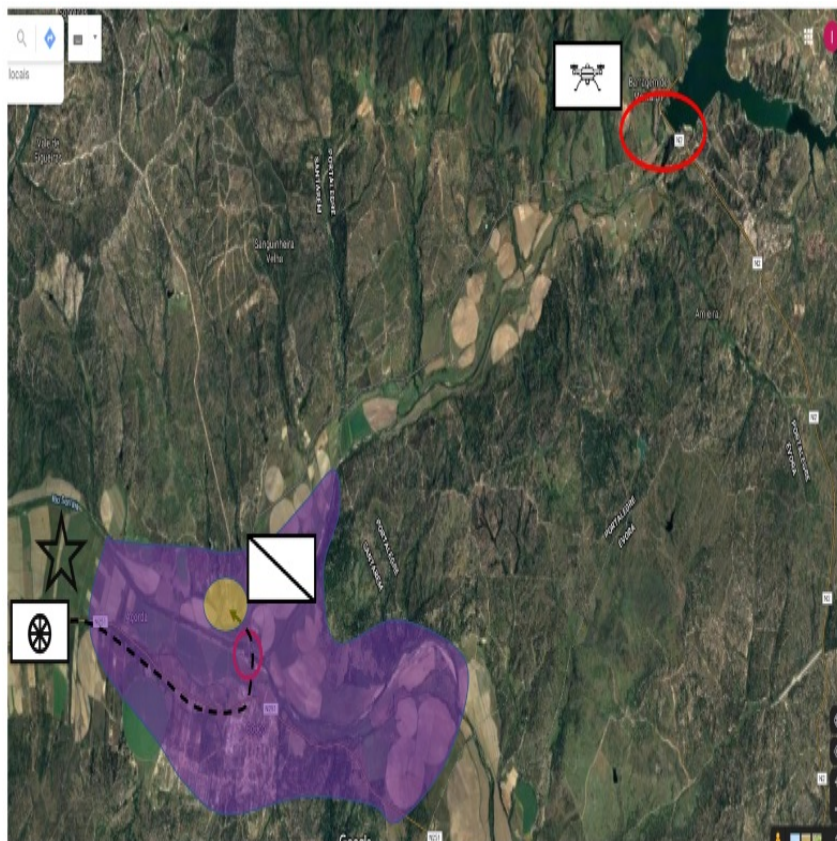


Figura 8 - Exemplo de um Transparente de Apoio à Decisão (combina Reconhecimento com ação do módulo de transportes).

No final da análise é emitida a OPrep#3. Como os comandos subordinados acompanham a formulação da m/a desde o início, sempre que seja necessário iniciar o movimento sem a ordem estar pronta, aqueles estão em condições de o fazer. O quarto passo é a produção de ordens, que no PDM consome muito tempo por ser executado de forma sequencial. Com o RPDM, os produtos elaborados desde o início do planeamento vão estando prontos ao longo do processo, ganhando tempo precioso necessário na intervenção. A ordem completa pode chegar apenas quando as forças estiverem já no teatro de operações. As emergências, tal como as situações exigentes em que o Exército está envolvido na República Centro Africana, por exemplo, exigem adaptações para

desenvolver planos e ordens mais flexíveis. O RPDM comprime o tempo de planeamento, envolve o comandante desde o início e tira o máximo partido dos elementos de reconhecimento.

Conclusão

O PDM é uma excelente ferramenta para treinar comandantes e estados-maiores em técnicas e procedimentos relacionados com a tomada de decisão racional. Porém, as suas vulnerabilidades para situações não lineares, fluídas, com elevado grau de incerteza e complexas, como é o AME em resposta a desastres de grande envergadura, devem ser minimizadas através de adaptações que sirvam a finalidade do planeamento: produzir um plano eficaz. Apesar de o AME ter uma natureza semelhante às operações de apoio de serviços, o facto de ter que responder a situações de grande incerteza exige que o planeamento vá muito para além da lógica da logística. A chave para o sucesso é rapidez de ação, pelo que a obtenção das informações relativas às “ameaças” em cada área de responsabilidade assume um papel muito relevante na preparação dos planos de contingência e para responder às necessidades de informação crítica que flexibilizam a sua execução. Foi com esse objetivo que escrevemos este texto, que não é mais do que a utilização de técnicas e procedimentos já amplamente utilizados, ficando demonstrado que planear o AME pode ser um importante contributo para outras tipologias de operações.

Referências Bibliográficas

Artigos e livros

Barros, J., Morais, L., Correia, J., & Amador, P., “O Exército e o Apoio Militar de Emergência. Competências distintas”, *Revista Militar* n.º 2627 (dezembro de 2020): 1103-1122.

Barroso, Luís, “O Contributo das Unidades de Reconhecimento na Decisão Militar”, *Revista da Cavalaria*, 2005: 08-14.

Barroso, Luís, “O Apoio de Salazar a Ian Smith: Uma análise Poli-Heurística”, *Relações Internacionais*, 25 (2010): 107-118.

Barroso, Luís, “Os Desafios Operacionais do Apoio Militar de Emergência”, *Revista Militar* n.º 2621/2622 (Junho/julho 2020): 591-603.

Bushey, Davi A. & Forsyth, Major Michael J., “The Recognition-Primed Decision Model: An Alternative to the MDMP for GWOT”, *Military Review* (2006, Jan-Feb): 10-13.

Duggan, William, *Coup d'Oeil: Strategic Intuition in Army Planning* (Carlisle, Pa: SSI of USAWC, 2005).

Exército Português (EP), *PDE 5-00 Planeamento Tático e Tomada de Decisão* (Estado-Maior do Exército, 2007).

EP, *PDE 3-00 Operações* (Estado-Maior do Exército, 2012).

Governo de Portugal (GOP), *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros, 2013).

Heaslip, Graham, "Using Military in disaster relief: systemizing challenges and opportunities", *International Journal of Operations & Production Management*, 4 (1) (2014): 60-81.

Keen, P.K. (Ken); Ellege, Matthew G.; Nolan, Charles W. & Kimmey, Jennifer L. Foreign "Disaster Response: Joint Task Force-Haiti Observations", *Military Review* (2010, Nov-Dec): 85-96.

Klein, Captain Gary, & Captain Alan Hastings, "Decision-Support Planning and Tools: Planning to Support Decision-Making", *Armor: Mounted Maneuver Journal* (2016, April-June): 32-38.

Rodriguez-Espindola, Oscar; Albores, Pavel, "Decision-Making and operations in disasters: challenges and Opportunities", *International Journal of Operations & Production Management*, 38 (10) (2018): 1964-1986.

Vohr, James A., "Haiti disaster Relief: Logistics is the Operation", *Military Review* (2011, Jul-Aug): 76-82.

Sítios da Internet

<http://planos.prociv.pt/Pages/planos.aspx>.http://www.prociv.pt/bk/RISCOSPREV/AVA_LIACAONACIONALRISCO/PublishingImages/Paginas/default/ANR2019-versãofinal.pdf.

1 No âmbito das Operações de Apoio Civil.

2 Neste momento, está constituído um grupo de trabalho para a elaboração do manual de AME para o Exército, tendo como base um documento elaborado pelo estado-maior da UAME.

[3](#) Human Intelligence.

[4](#) Imagery Intelligence.

[5](#) Geospatial Intelligence.

[6](#) Open Source Intelligence.

[7](#) Esta adaptação é conceitualmente semelhante com a que apresentámos para as unidades de reconhecimento. (Barroso 2005)

[8](#) Esta é uma razão para que se assuma como essencial que nos cursos de promoção e qualificação de oficiais se aposte no desenvolvimento de raciocínio crítico e se utilizem jogos de decisão tática para habituar os formandos a tomar decisões em ambiente complexo e com reduzido tempo para a decisão.

[9](#) Na realidade, é a primeira Ordem Preparatória, mas designamos como OPrep#2 para seguir o PDM em vigor e ter um conteúdo padronizado. A informação relativa à OPrep#1 do PDM é englobada na OPrep#2.

[10](#) O equivalente à análise das m/a das Nossa Tropas (NT) contra todas as m/a do adversário, e não apenas contra a mais provável e a mais perigosa.