

# Military Review

REVISTA PROFISSIONAL DO EXÉRCITO DOS EUA

PRIMEIRO TRIMESTRE 2022

EDIÇÃO BRASILEIRA

Military Review

PRIMEIRO TRIMESTRE 2022



**A Milícia Marítima e as Frotas Pesqueiras da China p2**  
Shuxian Luo  
Jonathan G. Panter

**O Problema com o Comando de Missão p52**  
Maj David J. Devine, Exército dos EUA

**Competição Duradoura em uma Nova Era de Poder p71**  
Ten Cel John Kendall, Exército dos EUA



ARMY UNIVERSITY PRESS

<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Edicao-Brasileira/>

<https://www.facebook.com/MilitaryReviewLATAM>

[https://twitter.com/MilReview\\_LATAM](https://twitter.com/MilReview_LATAM)

PB -100 -22 -1/2/3

Headquarters, Department of the Army

Approved for public release; distribution is unlimited

PIN: 211979-000

CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FORT LEAVENWORTH, KANSAS



ARMY  
UNIVERSITY  
PRESS

# Military Review

## REVISTA PROFISSIONAL DO EXÉRCITO DOS EUA

Primeiro Trimestre 2022 Tomo 77 Número 1

Professional Bulletin 100-22-1/2/3

Comandante, Centro de Armas Combinadas:  
**GENERAL DE DIVISÃO  
THEODORE D. MARTIN**

Reitor, Army University, CGSC:  
**GENERAL DE BRIGADA DONN HILL**

Diretor e Editor-Chefe da *Military Review*:  
**CORONEL JACOB BROWN**

Editor-Chefe das Edições em Inglês:  
**WILLIAM M. DARLEY**

Editor-Chefe das Edições em Línguas Estrangeiras:  
**MIGUEL SEVERO**

Gerente de Produção:  
**MAJOR JORDAN BELLAMY**

Edições Ibero-Americanas

*Diagramador/Webmaster*:  
**MICHAEL SERRAVO**

Edição Brasileira

*Tradutora/Editora*:  
**FLAVIA DA ROCHA SPIEGEL LINCK**

*Tradutora/Editora*:  
**MELISSA SABELLA HARKIN**

Edição Hispano-Americana

*Tradutor/Editor*:  
**RONALD WILLIFORD**

*Tradutor/Editor*:  
**EMILIO MENESES**

Assessor das Edições Ibero-Americanas

Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao  
CAC/EUA e Assessor da Edição Brasileira:  
**CORONEL RICARDO YOSHIYUKI OMAKI**

*Military Review* – Publicada pelo CAC/EUA, Fort Leavenworth, Kansas, trimestralmente em português e espanhol e bimestralmente em inglês. Porte pago em Leavenworth, Kansas, 66048-9998, e em outras agências do correio.

Os fundos para publicação foram autorizados pelo Departamento do Exército em 2 de janeiro de 1983.

A correspondência deverá ser endereçada à *Military Review*, CAC, Fort Leavenworth, Kansas, 66027-1293, EUA. Telefone (913) 684-9338, ou FAX (913) 684-9328.

E-mail: [usarmyleavenworth.tradoc.mbx.armyup-aup-military-review-latam@army.mil](mailto:usarmyleavenworth.tradoc.mbx.armyup-aup-military-review-latam@army.mil). A *Military Review* também pode ser lida no *site*: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Edicao-Brasileira/>.

Todos os artigos desta revista constam do índice do Public Affairs Information Service Inc., 11 West 40th Street, New York, NY, 10018-2693.

As opiniões aqui expressas são dos respectivos autores e não refletem a posição oficial do Departamento de Defesa dos EUA ou seus componentes, a menos que especificado em contrário. A *Military Review* se reserva o direito de editar todo e qualquer material devido a limitações de espaço.

*Military Review* Edição Brasileira (US ISSN 1067-0653) (UPS 009-356) is published quarterly by the U.S. Army, Combined Arms Center (CAC), Ft. Leavenworth, KS 66027-1293.

Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. POSTMASTER: Send address corrections to *Military Review*, 290 Stimson Ave., Fort Leavenworth, KS 66027-2348.

By Order of the Secretary of the Army:

**JAMES C. MCCONVILLE**  
General, United States Army  
Chief of Staff

Official:

  
**MARK F. AVERILL**  
Administrative Assistant  
to the Secretary of the Army  
2207000

# Índice

## 2 A Milícia Marítima e as Frotas Pesqueiras da China

Uma Cartilha para Estados-Maiores Operacionais e Comandantes Táticos

Shuxian Luo

Jonathan G. Panter

*A China usa sua milícia marítima e frotas pesqueiras como instrumentos de política para conectar os domínios econômico, informacional e militar. Dois acadêmicos oferecem uma análise completa sobre as políticas e atividades marítimas da China; os usos estratégicos, pontos fortes e limitações de sua milícia marítima e frotas pesqueiras; e os desafios que tudo isso representa para as Forças dos EUA.*

## 22 A Aposta da Rússia na China Implicações Estratégicas de uma Economia Energética Sino-Russa

Maj Philip Murray, Exército dos EUA

Daniel Keifer

*A crescente dependência da Rússia em relação ao capital chinês para aumentar a capacidade de seu mercado de exportação de hidrocarbonetos está tornando-a vulnerável a choques no mercado global e à exploração política.*

## 34 A Cultura no Planejamento A Incorporação da Proteção do Patrimônio Cultural em um Exercício de Larga Escala em Múltiplos Domínios

Scott M. Edmondson, Ph.D.

Patricia L. Fogarty, Ph.D.

Elizabeth L. B. Peifer, Ph.D.

*A incorporação de situações problemas sobre a proteção do patrimônio cultural como parte dos desafios que os participantes encontram durante os adestramentos é uma forma eficaz de integrar a compreensão cultural aos exercícios militares de nível operacional em larga escala. Os autores explicam que, por meio da proteção do patrimônio cultural, os participantes aplicam conceitos de cultura porque ela é imediatamente relevante para a realização de seus objetivos.*

## 52 O Problema com o Comando de Missão

A Cultura do Exército e as Suposições dos Comandantes

Maj David J. Devine, Exército dos EUA

*Para adotar, de modo eficaz, uma abordagem de comando de missão, o Exército deve, primeiro, examinar os vários comportamentos difundidos dos comandantes e desafiar as suposições básicas nas quais eles se apoiam para resolver problemas e obter êxito. Este artigo foi o segundo colocado na edição de 2021 do concurso MacArthur Military Leadership Writing Competition.*

## 61 A Evolução da Compulsão Econômica

Christopher Sims, Ph.D.

*O autor descreve como o aspecto econômico do poder nacional tem sido usado há muito tempo para proteger os interesses nacionais, influenciar o comportamento de outros atores e alcançar objetivos na arena internacional.*

## 71 Competição Duradoura em uma Nova Era de Poder

Ten Cel John Kendall, Exército dos EUA

*A China está expandindo sua influência global por meio de uma estratégia de guerra política que promove o mercantilismo autocrático, e os EUA devem responder desenvolvendo um pensamento estratégico inovador, reorientando as instituições e aprimorando as ferramentas táticas para executar o que o autor chama de competição duradoura.*

## 81 Os Níveis da Guerra como Níveis de Análise

Andrew S. Harvey, Ph.D.

*O autor explica o conceito de níveis da guerra e os posiciona como níveis de análise. Ministrados no Curso de Comando e Estado-Maior, os níveis de análise esclarecem o pensamento e são utilizados como abordagem de pesquisa e análise.*

---

**Capa:** Integrantes da Marinha dos EUA e de destacamento policial da Guarda Costeira dos EUA no Pacífico se aproximam de uma embarcação de pesca chinesa em um bote inflável de casco rígido durante uma missão da Iniciativa de Segurança Marítima da Oceania (*Oceania Maritime Security Initiative*) com o USS Sampson (DDG 102), um contratorpedeiro de mísseis guiados da classe Arleigh Burke, no Oceano Pacífico, em 29 de novembro de 2016. (Foto: 3º SG Bryan Jackson, Marinha dos EUA)



# A Milícia Marítima e as Frotas Pesqueiras da China

## Uma Cartilha para Estados-Maiores Operacionais e Comandantes Táticos

Shuxian Luo

Jonathan G. Panter

**A**rtigos sobre operações de “zona cinzenta” — o emprego de forças e métodos não tradicionais pelos Estados para buscar objetivos de segurança sem desencadear um conflito armado — são inevitáveis na literatura profissional militar.<sup>1</sup> Isso se aplica, especialmente, a comentários sobre a Rússia e a República Popular da China (RPC).<sup>2</sup> A adoção de operações de “zona cinzenta” por esses Estados não é nenhuma surpresa, já que elas são um meio atraente para potências em desvantagem relativa desafiarem um rival mais forte, como os Estados Unidos da América (EUA). Entre as forças e atores de “zona cinzenta” mais importantes da China está sua milícia marítima. Além disso, as frotas pesqueiras de águas distantes aparentemente civis da China, que são filiadas em graus variados a agências governamentais chinesas, estão sujeitas a um crescente escrutínio internacional.

Embarcações de ambos os grupos ajudam a China a reescrever as regras de liberdade de navegação, apoiar suas reivindicações marítimas, obter recursos vitais e estender seu alcance econômico por todo o globo. Nos próximos anos, funcionários civis do Departamento de Defesa dos EUA e militares em toda a força conjunta encontrarão essas forças marítimas não tradicionais envolvidas em uma variedade de operações em diferentes comandos geográficos conjuntos. Não reconhecer o propósito, capacidades ou limitações dessas embarcações impõe óbices à capacidade das forças estadunidenses para cumprir as missões atribuídas, defender-se e evitar uma escalada não intencional.

Os atores marítimos da China têm chamado cada vez mais a atenção de acadêmicos e profissionais da área de defesa. No entanto, o contexto político fornecido pela pesquisa acadêmica pode não alcançar profissionais que se valham de artigos mais curtos e descritivos sobre as capacidades chinesas.<sup>3</sup> Preencher essa lacuna pode apoiar análises mais informadas sobre as possíveis intenções das embarcações chinesas, ajudando estados-maiores e

Barcos de pesca chineses partem para o mar a partir de Zhoushan, na província de Zhejiang, China. (Foto: cedida por China Foto Press)

comandantes no desenvolvimento de regras de engajamento, procedimentos táticos e critérios para informes.

Este artigo desenvolve-se em três partes. A primeira seção oferece uma análise das fontes domésticas da grande estratégia chinesa que influenciam as políticas e atividades marítimas da RPC. A segunda seção descreve a milícia marítima e as frotas pesqueiras da China, seus objetivos estratégicos e seus pontos fortes e limitações. A terceira seção aborda os desafios que esses atores representam para as forças dos EUA, com especial ênfase nas conexões entre proteção da força e escalada não intencional.

## A grande estratégia da China: percepções equivocadas e realidade

A “grande estratégia” é o degrau mais alto da política externa de um Estado; trata-se de um tema unificador que liga os vários esforços de um Estado para garantir sua própria sobrevivência e bem-estar no sistema internacional. Conforme definida pelo cientista político Richard Betts, ela consiste em “um plano prático para empregar meios militares, econômicos e diplomáticos para alcançar interesses nacionais (ou fins políticos) ao longo do tempo, com o menor custo monetário e de vidas possível.”<sup>4</sup> O ponto-chave é “ao longo do tempo”, porque o que distingue a “grande estratégia” da “estratégia” é a existência de uma linha consistente entre as políticas individuais de um Estado.

**Shuxian Luo** é doutoranda em Relações Internacionais na Escola de Estudos Internacionais Avançados (SAIS) da Johns Hopkins University. Sua pesquisa examina o comportamento e processos decisórios da China em situações de crise, a segurança marítima no Indo-Pacífico e as relações dos EUA com a Ásia. Concluiu o bacharelado em Inglês pela Peking University, mestrado em Estudos sobre a China pela SAIS e mestrado em Ciência Política pela Columbia University.

**Jonathan G. Panter** é doutorando em Ciência Política na Columbia University. Sua pesquisa examina a origem das práticas de comando e controle naval. Serviu, anteriormente, como oficial de guerra de superfície na Marinha dos EUA, tendo servido duas vezes em apoio à Operação *Inherent Resolve*. Concluiu o bacharelado em Ciência Política (Governo) pela Cornell University e mestrados (MPhil e MA) em Ciência Política pela Columbia University.

No entanto, conforme observado por Betts, o conceito de grande estratégia é frequentemente aplicado retroativamente a decisões que foram meramente respostas *ad hoc* a um problema. Além disso, o “termo ‘grande’ evoca imagens não realistas de um propósito, engenhosidade, direção e habilidade vastos e previdentes.”<sup>5</sup> Essas críticas captam perfeitamente muitos clichês recorrentes sobre a grande estratégia da China, incluindo “esconder e esperar”, “um jogo de Go” e alusões ao livro *A Arte da Guerra*, de Sun Tzu (especialmente “derrotar o inimigo sem lutar”).<sup>6</sup> O primeiro refere-se à filosofia do falecido líder supremo da China (de 1978 a 1989), Deng Xiaoping, de que ela deveria “esconder sua força e esperar o momento”; o segundo sustenta que os estrategistas ocidentais veem o mundo como um jogo de xadrez (buscando um combate decisivo), mas os estrategistas chineses o veem como o jogo de tabuleiro “Go” (cercar o inimigo no longo prazo); e o terceiro sugere que os estrategistas chineses se valem mais da dissimulação e do retardamento que os estrategistas ocidentais (que, aparentemente, são leitores ávidos da obra *Da Guerra*, de Carl von Clausewitz).<sup>7</sup>

Essas máximas sensacionalizam o pensamento estratégico chinês, retratando-o como permanente, infinitamente paciente, dissimulado e opaco para a mente ocidental. É certo que elas contêm um fundo de verdade, mas a versão *pop* da grande estratégia chinesa perpetua duas suposições falsas (veja a Tabela). A primeira é a de que a China é um ator unitário, e não um Estado com muitos públicos internos (grupos de interesse com diversos graus de poder). A segunda é a de que as prioridades da política chinesa são fixas ao longo do tempo, apesar das mudanças de narrativas legitimadoras do Partido Comunista da China (PCC) para seus públicos internos. A implicação é grave: se a China é incapaz de mudar, qual é o sentido de qualquer política dos EUA senão a contenção ou o confronto?<sup>8</sup>

Os planos de longo prazo da RPC são mais complexos. A China tem uma grande estratégia, mas que está enraizada em sua estrutura de governança e nas narrativas de legitimidade do PCC. Os profissionais de defesa dos EUA que lidam com forças de “zona cinzenta” devem entender como as disputas marítimas da China afetam o cálculo interno do PCC sobre a estabilidade de sua governança. Saber quais públicos internos e narrativas do PCC são afetados por, digamos, um encontro no mar entre navios de guerra dos EUA e barcos de pesca chineses pode servir de base para análises dos riscos e benefícios de tais interações.

## Tabela. Percepções equivocadas sobre a Grande Estratégia da China

Percepção equivocada	Realidade	Implicações para os EUA
A China como “ator unitário”	Múltiplos públicos internos sociais, políticos e econômicos	Oportunidades perdidas para influenciar públicos internos chineses
Prioridades da política chinesa vistas como fixas	As prioridades da política chinesa mudam ao longo do tempo em resposta ao contexto político interno e ao ambiente externo	Percepção de que a diplomacia é inútil ou de que as ações dos EUA não podem afetar as prioridades da China

(Tabela: Jonathan G. Panter)

Embora ainda seja discutível se Pequim busca uma meta totalmente revisionista de tomar o lugar dos EUA na região do Indo-Pacífico e desafiar o domínio estadunidense internacionalmente, um tema mais amplo e consistente tem surgido nos documentos oficiais e nos discursos da liderança da China: o do “rejuvenescimento” nacional chinês, ou restabelecimento de sua posição anterior de prestígio nos assuntos mundiais.<sup>9</sup> Em um artigo recente, o cientista político Avery Goldstein argumenta que o rejuvenescimento tem sido uma grande estratégia constante da RPC ao lado de uma segunda estratégia: a sobrevivência do Estado com o PCC como seu único governante. Durante a Guerra Fria, quando a RPC enfrentava ameaças existenciais de atores externos, a sobrevivência predominava sobre o rejuvenescimento. Ela continua a ser o “interesse mais vital ou ‘central’” do regime nos dias de hoje, mas o fato de a China ter mais segurança deixa espaço para que o país busque o rejuvenescimento.<sup>10</sup> Segundo Goldstein, o rejuvenescimento passou por três fases desde 1992: “esconder e esperar”, de Deng; “ascensão pacífica” (garantindo a outros países as intenções benignas da China), na década de 1990; e o “Sonho Chinês” (maior assertividade), sob Xi Jinping. Ao assumir o poder em 2012, Xi considerou as fases “esconder e esperar” e “ascensão pacífica” anacrônicas, preferindo uma “abordagem ativista”, na qual a RPC utilizaria seu poder para “resistir mais resolutamente a desafios aos interesses centrais.”<sup>11</sup>

Ambas as grandes estratégias — rejuvenescimento e a sobrevivência do regime — dependem de

salvaguardar a soberania e integridade territorial da China e manter o desenvolvimento econômico.<sup>12</sup> Primeiro, a legitimidade doméstica do PCC, desde sua fundação, tem se apoiado fortemente na capacidade do partido em demonstrar defender o país contra a interferência estrangeira. Seu principal concorrente nas décadas de 1930 e 1940, o *Kuomintang*, recebeu apoio dos EUA e da União Soviética na Segunda Guerra Mundial. Durante a Guerra Civil Chinesa que se seguiu, portanto, o PCC buscou apoio doméstico alegando que era o único lado não contaminado pela influência estrangeira.<sup>13</sup>

Depois que o PCC triunfou sobre o *Kuomintang* em 1949, sua alegação de ser o único partido que poderia defender a China contra as maquinacões de potências estrangeiras continuou a ser um aspecto persistente de sua política externa e legitimidade doméstica. Isso precipitou uma intervenção na Guerra da Coreia em 1950 e uma guerra com a Índia em 1962. As preocupações com a integridade territorial e a soberania chegaram, às vezes, a prevalecer sobre o alinhamento ideológico. Na década de 1960, a RPC apoiou o Vietnã do Norte para neutralizar a presença *tanto* dos EUA quanto da União Soviética no sudeste da Ásia e empregou a força para se opor aos avanços soviéticos ao longo da fronteira disputada com a China.<sup>14</sup> Em 1974 e 1988, o país lutou contra o Vietnã para se apoderar de acidentes geográficos nas contestadas ilhas Paracel e ilhas Spratly e para conquistar uma posição mais forte no Mar do Sul da China.<sup>15</sup>



- |   |   |   |
|---|---|---|
|  |  |  |
| <b>China</b>  | <b>Vietnã</b>   | <b>Filipinas</b>  |
|  |  |  |
| <b>Malásia</b>  | <b>Brunei</b>   | <b>Taiwan</b>   |

(Imagem: cedida por Wikimedia Commons)

## Reivindicações no Mar do Sul da China

Um segundo componente importante da legitimidade do PCC foi seu programa econômico de coletivização e planejamento central. No entanto, depois dos desastres humanitários e distúrbios internos resultantes da Revolução Cultural e do Grande Salto Adiante, o PCC começou a abrandar o comunismo e o maoísmo no final dos anos 1970. Sob o reformista Deng Xiaoping e seus aliados, o PCC enfatizou o crescimento econômico como fonte de legitimidade do partido e iniciou uma radical liberalização econômica, mas não política. Contudo, essa abertura econômica, embora concebida como uma fonte de legitimidade, também ameaçou o apoio ao regime ao introduzir a desigualdade socioeconômica, mudança de valores e corrupção.<sup>16</sup> Os protestos pró-democracia de 1989, na Praça da Paz Celestial, e o fim do bloco socialista no início dos anos 1990 agravaram o problema.

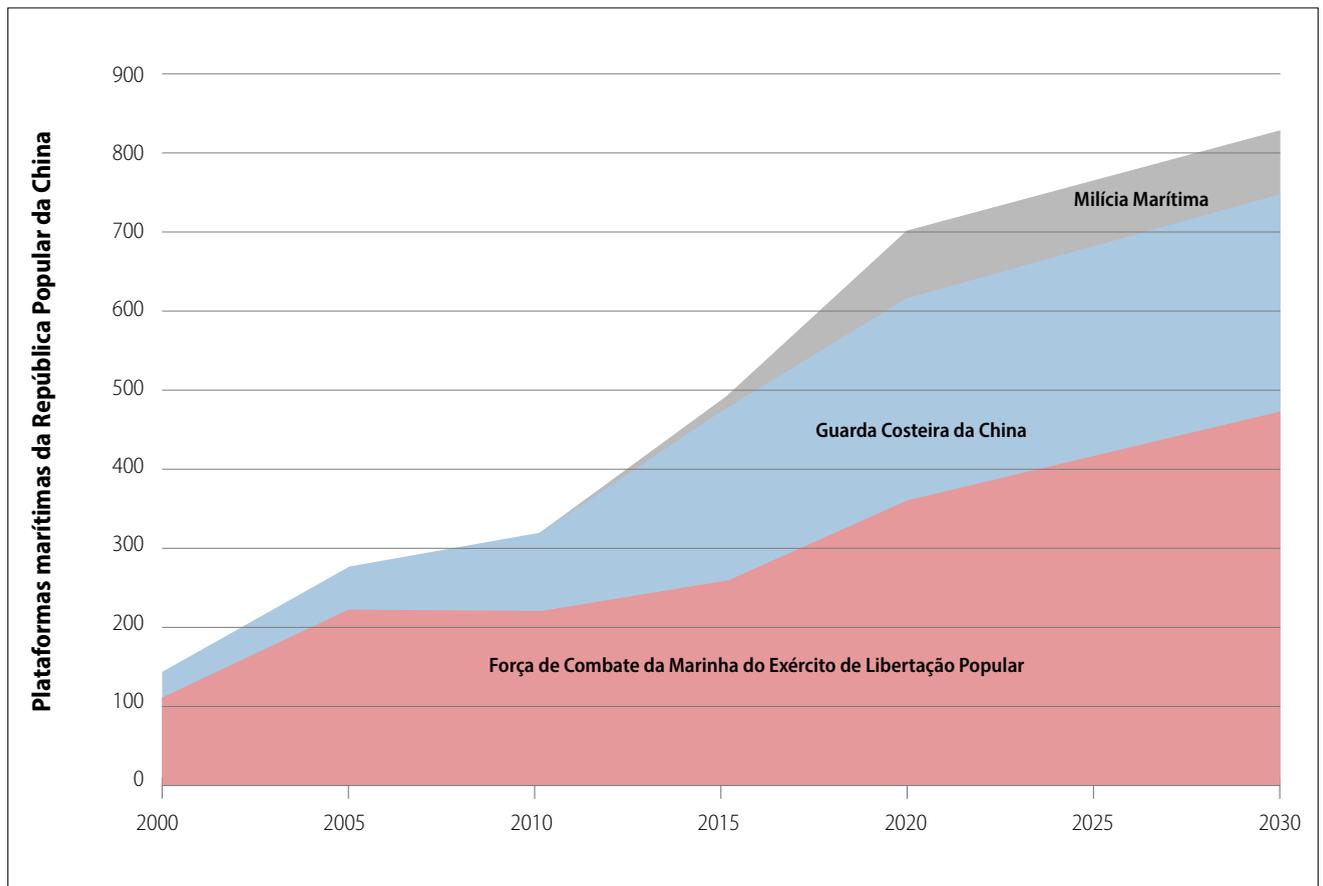
Com esse pano de fundo, o PCC lançou uma campanha de propaganda para consolidar a legitimidade do partido e desacreditar a liberalização ao estilo ocidental, reforçando a lembrança do “século de humilhação” (1839-1949), quando potências estrangeiras invadiram a China, impuseram

a extraterritorialidade nos portos do tratado, restringiram a regulamentação econômica doméstica e extraíram indenizações de guerra.<sup>17</sup> Os anos de atraso e sofrimento nas mãos de potências estrangeiras geraram um anseio persistente nos chineses pelo restabelecimento do país como uma potência forte, próspera e respeitada.<sup>18</sup> Ao mesmo tempo, novos interesses paroquiais e atores surgiram fora do sistema tradicional da política externa chinesa durante a era da reforma, forçando o PCC a lidar com a competição entre burocratas, elites empresariais e governos locais, juntamente com uma explosão no número de meios de comunicação e usuários de internet.<sup>19</sup> Muitos desses novos atores constroem a ação do Estado em questões de política externa, incluindo as relacionadas à integridade territorial e soberania que evocam fortemente os sentimentos nacionalistas chineses.<sup>20</sup>

Dessa forma, o crescimento econômico reforçou as reivindicações originais do PCC pelo seu direito

Militares participam de cerimônia de entrega da bandeira durante o lançamento oficial da milícia marítima da cidade de Sansha, em 21 de julho de 2013. (Foto: Zhou Xiaogang, Xinhua News Agency)





(Figura extraída de *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, dezembro de 2020, da Guarda Costeira dos EUA, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA e Marinha dos EUA)

## Figura 1. Crescimento das Forças Marítimas da China desde 2000

de governar: a “proteção” da independência territorial e soberania chinesa. A busca por recursos marinhos nos 3 milhões de quilômetros quadrados de “território nacional marítimo” que incorpora a zona econômica exclusiva e plataforma continental chinesa é, portanto, enquadrada em termos tanto econômicos quanto de soberania.<sup>21</sup> Em primeiro lugar, os recursos marinhos nessas áreas contribuem tanto para atender às necessidades alimentares da China quanto para sua economia de exportação. A China é, de longe, o maior produtor mundial de peixes “capturados” (não cultivados), compreendendo 15% do total mundial, e o maior exportador de produtos capturados. Dos 3,1 milhões de barcos de pesca existentes na Ásia, a China opera 864 mil.<sup>22</sup> Em segundo lugar, a crescente dependência da China em relação a linhas de

comunicação marítimas para o comércio de recursos energéticos e outros bens aumentou a determinação de Pequim de proteger hidrovias estratégicas dentro e fora das fronteiras marítimas do país.<sup>23</sup>

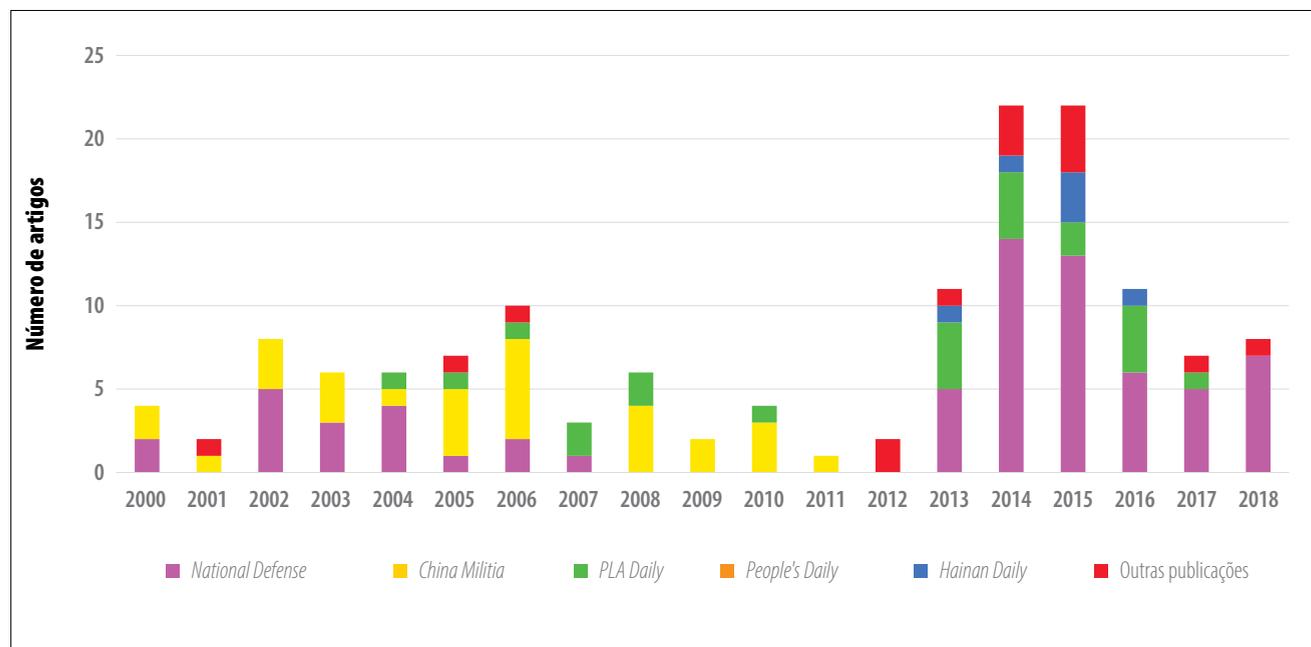
A crescente necessidade de proteger territórios marítimos e águas jurisdicionais nos mares próximos da China incentivou o Exército de Libertação Popular (ELP) — que desde a década de 1990 se concentra em se preparar para um cenário envolvendo Taiwan — a compartilhar o fardo de novas missões com atores estatais não militares. Em seu livro branco de defesa de 2000, a China descreveu, pela primeira vez, sua defesa de fronteiras como um “sistema civil-militar de gestão de fronteiras terrestres e marítimas, liderado pelos militares e com uma divisão de responsabilidades entre as Forças

Armadas e as autoridades civis”.<sup>24</sup> Desde então, a China se afastou gradativamente de uma abordagem relativamente centrada na Marinha para ir em direção a um método de divisão de trabalho e múltiplos agentes para salvaguardar sua soberania e interesses marítimos. Desde 2005, a China tem preferido empregar a Marinha do ELP em funções secundárias, valendo-se, em lugar dela, de órgãos de policiamento marítimo e da milícia marítima como respostas de linha de frente a disputas e contingências marítimas.<sup>25</sup>

Embora os EUA não tomem uma posição quanto à propriedade dos territórios marítimos disputados, as reivindicações de soberania e jurisdição marítima da RPC se opõem aos interesses estadunidenses na região de várias maneiras. Em primeiro lugar, a China busca o direito de regular e restringir as atividades de embarcações e aeronaves militares estrangeiras que operam dentro da sua zona econômica exclusiva, o que está em desacordo com as normas de liberdade de navegação e tem sido a principal fonte de atrito entre navios e aeronaves estadunidenses e chineses no Mar do Sul da China.<sup>26</sup> Em segundo lugar, o país tenta enfraquecer as relações de aliança

dos EUA, especialmente com o Japão e as Filipinas, nações com as quais a China tem disputas territoriais e de fronteira marítima não resolvidas.<sup>27</sup> Por último, a RPC continua a expandir as capacidades de projeção de poder e de antiacesso/negação de área para cobrir uma porção crescente do Pacífico Ocidental.<sup>28</sup>

Embora o emprego de embarcações de policiamento marítimo e de pesca no lugar de meios da Marinha possa permitir que a China evite cruzar o limiar do conflito militar ao defender suas reivindicações marítimas, isso ainda pode dificultar a gestão de crise tanto para os EUA quanto para a China, no caso de um incidente marítimo. Importantes crises anteriores entre os dois países na era contemporânea ilustram os possíveis perigos. Um dos incidentes mais graves ocorreu em 1999, quando a Força Aérea dos EUA bombardeou, acidentalmente, a embaixada chinesa em Belgrado, matando três jornalistas chineses. Apesar da falta de evidências de que o bombardeio houvesse sido intencional, o incidente desencadeou violentos protestos em massa contra os EUA na China.<sup>29</sup> O caso destaca o caráter delicado de qualquer tipo de incidente, equivocado ou não, que resulte em baixas civis chinesas.



(Figura: Shuxian Luo)

**Figura 2. Milícia marítima nos principais jornais e nos periódicos do ELP desde 2000 (pesquisa por tema no site CNKI)**



Integrantes da Marinha dos EUA e de destacamento policial da Guarda Costeira dos EUA no Pacífico se aproximam de uma embarcação de pesca chinesa em um bote inflável de casco rígido durante uma missão da Iniciativa de Segurança Marítima da Oceania (*Oceania Maritime Security Initiative*) com o USS Sampson (DDG 102), um contratorpedeiro de mísseis guiados da classe Arleigh Burke, no Oceano Pacífico, em 29 de novembro de 2016. (Foto: 3º SG Bryan Jackson, Marinha dos EUA)

O incidente na ilha de Hainan em 2001, no qual um caça chinês colidiu com um avião de reconhecimento dos EUA durante uma tentativa de interceptação, destaca uma fonte potencial diferente de escalada de uma crise: a distorção de informações dentro do sistema político chinês entre as autoridades locais e centrais. De acordo com antigos líderes civis e militares dos EUA, as autoridades locais da aviação naval em Hainan podem ter informado falsamente a alta liderança chinesa que o avião dos EUA havia colidido intencionalmente com o caça chinês (o que era tecnicamente impossível).<sup>30</sup> A gestão de crise em um incidente envolvendo barcos de pesca chineses, registrados ou não como milícia marítima, acarreta ambos os tipos de perigo.

## A milícia marítima e as frotas pesqueiras da China

A RPC define sua milícia como “uma organização de massa armada, composta de civis que mantêm

seus empregos regulares”, um componente das Forças Armadas da China e uma “força auxiliar e de reserva” do ELP.<sup>31</sup> Antes concebida como um importante componente do conceito de “Guerra do Povo”, a milícia, no planejamento militar chinês contemporâneo, hoje é incumbida de ajudar o ELP “desempenhando funções de segurança e logística na guerra”.<sup>32</sup> A milícia marítima, uma organização separada da Marinha do ELP e da Guarda Costeira da China (GCC), é formada por cidadãos que trabalham na economia marinha e recebem treinamento do ELP e da GCC para realizar tarefas que incluem, entre outras, patrulhamento de fronteira, vigilância e reconhecimento, transporte marítimo, busca e salvamento e tarefas auxiliares em apoio a operações navais em tempo de guerra (veja a Figura 1).<sup>33</sup>

O sistema de Comissão de Mobilização da Defesa Nacional (CMDN) — composto de uma CMDN de nível nacional, supervisionada em conjunto pelo

Conselho de Estado chinês e pela Comissão Militar Central do ELP, e de CMDNs locais nos níveis provincial, municipal e de condado, que possuem uma estrutura dupla semelhante de comando civil-militar em cada nível — tem sido, tradicionalmente, encarregado da administração e mobilização da milícia. Após a reorganização do ELP em 2016, um Departamento de Mobilização da Defesa Nacional (DMDN) foi estabelecido sob a Comissão Militar Central para supervisionar os distritos militares de nível provincial e assumir as responsabilidades administrativas territoriais do ELP, incluindo o trabalho de mobilização. O chefe do DMDN é nomeado secretário-geral da CMDN nacional, na qual o primeiro-ministro e o ministro da defesa da China atuam como diretor e vice-diretor, respectivamente.<sup>34</sup> Além da linha da CMDN, o sistema da Comissão Estatal de Defesa de Fronteiras e Costas — também sujeito a uma liderança civil-militar — tem suas próprias estruturas de comando, que operam do nível nacional ao local, e compartilha a responsabilidade pela administração da milícia, mobilização e defesa de fronteiras. Há um cruzamento significativo entre as linhas de autoridade.<sup>35</sup>

A milícia desempenhou um papel importante na defesa das reivindicações marítimas chinesas no Mar

baseada na “defesa conjunta pelo trio ELP-forças policiais (Guarda Costeira)-milícia.”<sup>37</sup> Como a milícia é composta de civis e soldados, ela pode, segundo a lógica chinesa, ser empregada para reforçar o controle do “território marítimo” da China, evitando-se, ao mesmo tempo, as ramificações políticas e diplomáticas que poderiam estar associadas a um envolvimento militar.<sup>38</sup>

Apesar da onda de propaganda, Pequim precisa enfrentar várias outras questões antes que a milícia marítima possa, efetivamente, funcionar como o terceiro braço em colaboração com a Marinha do ELP e a GCC. Em primeiro lugar, a ampla dispersão da milícia marítima no mar a torna mais difícil de controlar do que forças terrestres.<sup>39</sup> Em segundo lugar, não está claro por meio de quais integradores institucionalizados entre diferentes sistemas as forças da milícia marítima coordenam com a GCC ou com o sistema de Comandos de Teatro do ELP que opera as forças da ativa.<sup>40</sup> Comandantes e oficiais do ELP discutiram abertamente os problemas que dizem respeito a quem comanda as forças da milícia, em que circunstâncias e com que autorização; quem está autorizado a analisar e aprovar a participação da milícia marítima em quais tipos de operações de proteção de direitos marítimos; e quem é responsável pelas despesas da

“ Apesar da onda de propaganda, Pequim precisa enfrentar várias outras questões antes que a milícia marítima possa, efetivamente, funcionar como o terceiro braço em colaboração com a Marinha do ELP e a GCC. ”

do Sul da China. Isso inclui incidentes coercitivos notórios, como as ações de inquietação contra o navio USNS *Impeccable* em 2009, o impasse do recife de Scarborough em 2012 e a disputa envolvendo a plataforma de perfuração HYSY-981 em 2014.<sup>36</sup> A viagem de Xi, em 2013, para Hainan — a província insular com autoridade administrativa sobre o Mar do Sul da China que organizou e converteu frotas pesqueiras locais em unidades ativas de milícia marítima — desencadeou um impulso nacional (veja a Figura 2) para transformar a milícia em um genuíno terceiro braço da estratégia chinesa de defesa da soberania marítima

milícia. Devido a essas incertezas, alguns comandantes do ELP pedem uma maior padronização da estrutura de comando, controle e colaboração da milícia marítima.<sup>41</sup>

As insuficiências orçamentárias dificultam o treinamento, a administração, o desdobramento e o controle da milícia marítima. Desde 2010, apenas cerca de 2% a 3% do orçamento nacional de defesa da China foi usado para financiar o treinamento e equipamentos da milícia marítima, com financiamento adicional vindo dos governos locais.<sup>42</sup> O financiamento local se mostrou inadequado para compensar as lacunas nos gastos do governo central. Uma diretriz emitida por Hainan em

2014 afirmava que o governo provincial e os governos de níveis subprovinciais (condado/cidade/região metropolitana) seriam, cada lado, responsáveis por 50% das despesas da milícia marítima da província. Para aquele ano, o governo provincial destinou 28 milhões de renminbis (RMB, ou yuan chinês) para a milícia marítima — uma quantia minúscula frente aos enormes custos de recrutamento, administração, treinamento e emprego (RMB 1 equivale a cerca de USD 0,15).<sup>43</sup> De acordo com uma estimativa de 2014, uma semana de treinamento para um barco de pesca de 50 toneladas custa mais de RMB 100 mil, para cobrir o alojamento da tripulação e a compensação por lucros cessantes.<sup>44</sup> Para distribuir os encargos financeiros, a prática atual é a de que “quem usa a milícia paga a conta.”<sup>45</sup>

Mesmo assim, o financiamento continua sendo um obstáculo importante. Em 2017, o comandante do Subdistrito Militar de Ningbo, sob o Subdistrito Militar Provincial de Zhejiang, reclamou, na revista profissional do ELP, *National Defense*, sobre a falta de canais formais para garantir verbas. Quando a milícia marítima era designada para uma tarefa, destacou ele, o financiamento tomava a seguinte forma: “o condado pagava uma parte, a cidade compensava uma parte e a província subsidiava uma parte.” Isso significava que “quanto mais tarefas você executa, mais você paga.”<sup>46</sup> Dadas as pressões fiscais, as

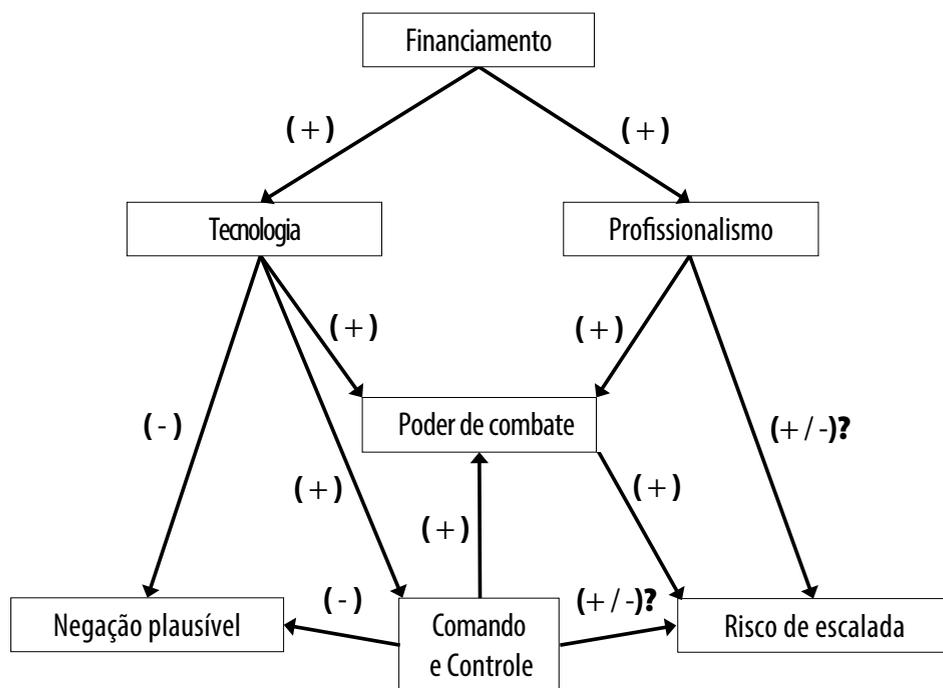
A mercantilização do setor pesqueiro da China na era da reforma agravou os problemas organizacionais decorrentes desse modelo não padronizado de financiamento. Como os pescadores chineses agora visam ao lucro, em vez de serem funcionários *de facto* do Estado, o governo tem menos autoridade formal e influência econômica sobre eles.<sup>49</sup> Na década de 2000, distritos militares provinciais costeiros relataram problemas no rastreamento e controle de barcos de pesca registrados da milícia.<sup>50</sup> De acordo com um artigo de 2015 do diretor do departamento político do Subdistrito Militar de Sansha, sob o Distrito Militar Provincial de Hainan, pesquisas realizadas em localidades de Hainan mostraram que 42% dos pescadores priorizavam benefícios materiais em vez de sua participação na milícia marítima. Alguns deles admitiram que abandonariam a atividade de milícia caso não tivessem uma compensação adequada ou justificaram sua ausência em operações de proteção de direitos marítimos porque a pesca era mais importante.<sup>51</sup>

Em uma entrevista de 2018 com um dos autores deste artigo, fontes com conhecimento em primeira mão sobre a comunidade pesqueira de Hainan observaram que cada barco de pesca que participava da atividade de proteção de direitos marítimos recebia uma compensação diária de RMB 500 — uma quan-

“ Como os pescadores chineses agora visam ao lucro, em vez de serem funcionários *de facto* do Estado, o governo tem menos autoridade formal e influência econômica sobre eles. ”

autoridades locais instaram com Pequim energicamente por mais dinheiro. As localidades também enxergam a torrente de recursos do governo central como uma oportunidade para beneficiar suas economias pesqueiras locais. Hainan, por exemplo, usou subsídios de Pequim para melhorar barcos de pesca locais e aumentar a frota de traineiras modernizadas de casco de aço sob a bandeira dos “direitos de soberania por meio da pesca.”<sup>47</sup> No ano fiscal de 2017, a província recebeu cerca de RMB 18 bilhões em repasses de Pequim para cobrir “as despesas da província com a administração marítima.”<sup>48</sup>

“ínfima em comparação com os lucros que poderiam ser obtidos em apenas um dia pescando no mar, ainda mais se comparada aos enormes lucros da pesca furtiva de mariscos gigantes.”<sup>52</sup> Essas pressões financeiras teriam criado dificuldades consideráveis para a China mobilizar a milícia durante a disputa de 2014 envolvendo a plataforma de perfuração HYSY-981.<sup>53</sup> Alguns pescadores até manipularam políticas da milícia marítima para contornar regulamentos e ocultar tentativas ilegais de pescar espécies marinhas ameaçadas ou protegidas em águas contestadas.<sup>54</sup>



(Figura: Jonathan G. Panter)

### Figura 3. Capacidades, negação plausível e risco de escalada da força

Significativamente, tais atividades estavam em total desacordo com a estratégia do governo chinês; Pequim havia proibido explicitamente a pesca ilegal para evitar “causar problemas para a diplomacia chinesa e prejudicar a imagem internacional da China.”<sup>55</sup>

Considerando as estruturas pouco claras de comando e coordenação, problemas de financiamento e controle deficiente exercido sobre os pescadores chineses, é difícil avaliar até que ponto as autoridades chinesas controlam os pescadores que operam no Mar do Sul da China. Alguns pescadores colaboraram com a GCC e/ou o ELP em operações de “zona cinzenta”, o que indica que a milícia marítima realmente explora a possibilidade de “negação plausível” de responsabilidade estatal proporcionada por sua dupla identidade como militares e marinheiros civis. No entanto, dadas as evidências em fontes autorizadas em língua chinesa, não é realista retratar a milícia marítima como um órgão coeso, com treinamento profissional adequado, ou como um órgão que tenha, sistematicamente, conduzido missões de dissimulação em estreita colaboração com a Marinha do ELP e a GCC. Em vez disso, a coordenação parece

ser — como várias fontes na China, EUA, Japão e Singapura a caracterizam — “solta e difusa”, na melhor das hipóteses. Alcançar altos níveis de coordenação e interoperabilidade provavelmente “levará muito tempo.”<sup>56</sup>

Oficiais e estrategistas do ELP temem que o *status* da milícia marítima como sendo composta, simultaneamente, de “civis e soldados” possa acarretar mais riscos do que vantagens durante encontros com embarcações estrangeiras. Um pesquisador da Universidade de Defesa Nacional do ELP pergunta: “Se a milícia usar a força em uma operação de proteção de direitos marítimos, isso deve ser

considerado um comportamento de caráter policial, um comportamento militar ou um comportamento de não guerra?”<sup>57</sup> O diretor do departamento político do Subdistrito Militar de Sansha adverte que a “consciência política” e profissionalismo inadequados da milícia tornam seus integrantes “inaptos para a complexa situação em torno da luta por direitos e interesses marítimos no Mar do Sul da China.”<sup>58</sup> Ele diz, ainda, que isso faz com que seja imprescindível “fazer a milícia cumprir, conscientemente, disciplinas políticas e organizacionais, regular seu comportamento de proteção de direitos e evitar causar conflitos, escaladas ou discussões diplomáticas.”<sup>59</sup>

Além do Mar do Sul da China, o Departamento de Defesa dos EUA acredita que a milícia marítima desempenhou um papel em uma grande intrusão, em 2016, nas águas próximas às ilhas Senkaku (conhecidas na China como ilhas Diaoyu), um arquipélago desabitado no Mar do Leste da China, cuja soberania é disputada entre a China, o Japão e Taiwan.<sup>60</sup> No entanto, embora alguns membros da comunidade japonesa de defesa e política externa expressem a preocupação de

que a China possa usar barcos de pesca em uma futura contingência nas ilhas Senkaku, eles observaram que a milícia marítima tem sido bem menos visível no Mar do Leste da China do que no Mar do Sul da China.<sup>61</sup> Por exemplo, em uma conhecida crise internacional entre Pequim e Tóquio — uma colisão, em 2010, entre uma traineira de pesca chinesa e duas embarcações da Guarda Costeira do Japão —, as evidências mostraram, mais tarde, que o capitão do pescador chinês estava bêbado e foi o responsável pelo acidente, e não a milícia marítima da China.<sup>62</sup>

A forte suspeita da China quanto ao envolvimento dos EUA em suas águas nacionais e o uso de um amplo conjunto de instrumentos coercitivos pelo governo chinês para defender suas reivindicações naquela área contrastam com suas atividades em águas distantes. A agenda política da China na América Latina e na África, que se enquadram no que Andrew Nathan e Andrew Scobell chamam de “quarto círculo concêntrico” da segurança chinesa, engloba seis objetivos estratégicos: energia; *commodities*, mercados e investimentos; venda de armas; acesso econômico da China ao exterior; apoio diplomático para o posicionamento da China em relação a Taiwan e ao Tibete; e apoio à China em questões diplomáticas multilaterais, como direitos humanos. As regiões incluídas nesse círculo são “muito grandes, muito distantes, muito complexas politicamente e ainda muito dominadas pelas potências coloniais e neocoloniais tradicionais para caírem facilmente sob a influência de uma potência asiática remota.”<sup>63</sup>

Nessas regiões longínquas, a China despontou como uma grande nação pesqueira de águas distantes. Sua frota pesqueira é a maior do mundo, operando mais de 4.600 embarcações de pesca em águas distantes, de acordo com um cálculo recente do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (*Center for Strategic and International Studies*, CSIS).<sup>64</sup> O 10º Plano Quinquenal da China (2001-2005) introduziu a pesca em águas distantes como um componente da estratégia “going out”, que incentiva empresas chinesas a buscarem novos mercados, acesso a recursos e investimentos em todo o mundo.<sup>65</sup> Depois que a China declarou, em 2012, sua aspiração de se tornar uma “grande potência marítima” e introduziu a Iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota” em 2013, a indústria da pesca em águas distantes se tornou um componente vital dessa estratégia. O

governo chinês vê a pesca em águas distantes como um meio de aumentar a segurança alimentar da China em âmbito interno e as conexões no exterior com importantes economias ao longo dos corredores da Iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota.”<sup>66</sup>

Mais recentemente, o envolvimento da frota chinesa em atividades de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada em regiões como a África Ocidental e a América Latina representou um desafio para a governança pesqueira global e regional.<sup>67</sup> As práticas de pesca insustentáveis da frota causaram tensões com a Argentina, o Chile, o Equador e o Peru.<sup>68</sup> No entanto, interpretar as atividades chinesas de pesca em águas distantes e conflitos relacionados por um prisma militar gera o risco de securitização do que é, de modo geral, um conflito de interesses econômicos.<sup>69</sup> Como a China presta cada vez mais atenção a reações internacionais às atividades de pesca ilegal de sua frota pesqueira de águas distantes, tendo reconhecido esse problema recentemente, o combate a atividades de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada nesse âmbito representa uma possível área que ela vê como de cooperação em vez de confronto, com os Estados costeiros e os EUA servindo melhor aos interesses globais chineses e recuperando a imagem internacional chinesa como “país pesqueiro responsável.”<sup>70</sup>

## **Desafios e oportunidades para operações e táticas estadunidenses**

O ponto forte da milícia marítima é a possibilidade de negação de envolvimento estatal, o que permite que seus barcos hostilizem e intimidem embarcações civis e navios de guerra estrangeiros, ao mesmo tempo que dá espaço para a RPC desescalar tensões ao negar sua conexão com essas atividades.<sup>71</sup> Enquanto isso, quando barcos de pesca chineses — mesmo ao atuarem apenas como atores econômicos civis — operam sem nenhuma oposição, sua presença em áreas contestadas ajuda a consolidar as reivindicações marítimas da RPC. Desafiar essas embarcações é perigoso. Estados mais fracos, cientes da possível filiação de barcos de pesca chineses ao governo, podem hesitar em interagir com eles de uma forma que possa provocar uma resposta da RPC. Até Estados mais fortes, como os EUA ou o Japão, podem hesitar antes de enfrentar barcos de pesca devido ao desafio de identificá-los de forma inequívoca como filiados ao governo.

Ao “defender” reivindicações marítimas da China contra a interferência estrangeira, a RPC explora sua milícia marítima em apoio a políticas que formam o núcleo de uma grande estratégia de “rejuvenescimento” e que também constituem a base para a legitimidade doméstica do PCC. Ao mesmo tempo, conforme sugerido anteriormente, a milícia marítima está entre as forças menos financiadas, menos organizadas e, muitas vezes, menos profissionais que poderiam ser empregadas para esses fins. Os mesmos fatores que fazem com que seja possível negar a filiação da milícia marítima ao governo (suas tripulações civis e tecnologia de uso dual) também aumentam o risco de acidentes e escaladas. Trata-se de uma mistura tóxica: devido à possibilidade de negar envolvimento estatal em ações da milícia marítima e aos interesses centrais em jogo, a RPC tem um grande incentivo para empregá-la, mas, quanto mais frequentes forem suas operações, maior a probabilidade de interações com embarcações dos EUA que possam sair do controle.

O restante desta seção se vale das constatações mencionadas anteriormente para oferecer os pareceres dos autores sobre os atuais pontos fortes e limitações da milícia marítima como instrumento militar, bem como projeções para o futuro.

**Comando e controle.** O comando e controle estratégico, operacional e tático varia entre as províncias e entre embarcações individuais. O problema de comando é estrutural, decorrente da competição burocrática e de múltiplas linhas de autoridade. O problema de controle é financeiro, já que a mercantilização minou os incentivos de unidades individuais para participar de atividades de milícia que as desviem de suas oportunidades de pesca. As deficiências de comando e controle inibem o poder de combate, mas contribuem para a vantagem central da milícia: a “negação plausível”.

**Poder de combate.** Os barcos de pesca são forças inerentemente fracas para as operações militares tradicionais. Devido ao seu tamanho, eles são limitados pelo estado do mar e não dispõem dos sistemas de propulsão necessários para manobras em alta velocidade. Equipamentos de superfície e redes, quando empregados, também limitam sua capacidade de manobra. Ademais, os barcos de pesca são alvos fáceis para o poder de fogo naval. No entanto, os “pontos fracos” das embarcações de pesca oferecem algumas vantagens assimétricas.

Em primeiro lugar, por serem baratos, os barcos de pesca sempre serão em maior número que os navios de guerra. Empregados em grande número com o

“ A milícia marítima chinesa consiste em barcos de pesca, não em embarcações de assalto e de recreio de alta velocidade, como as utilizadas pela Marinha da Guarda Revolucionária Iraniana. ”

**Financiamento.** O financiamento varia entre as unidades e embarcações e entre as províncias, que dependem de canais orçamentários distintos e têm incentivos diferentes para obter subsídios. Mesmo quando o financiamento foi obtido em algumas localidades, as restrições orçamentárias em outras sugerem que a padronização de equipamentos ainda está muito longe de ser alcançada. Orçamentos apertados também restringem as oportunidades de treinamento, levando à inconsistência no profissionalismo em toda a força. Isso aumenta o risco de acidentes e escaladas.

uso de táticas de “enxame”, as pequenas embarcações podem representar uma ameaça assimétrica aos navios de guerra, conforme demonstrou a experiência da Marinha dos EUA com a Marinha da Guarda Revolucionária Iraniana (*Iranian Revolutionary Guard Corps Navy*, IRGCN).<sup>72</sup> Mas a milícia marítima chinesa consiste em barcos de pesca, não em embarcações de assalto e de recreio de alta velocidade, como as utilizadas pela IRGCN. Velocidades lentas reduzem a capacidade de manobra e aumentam a duração da exposição à defesa em camadas (embora o aspecto de

“negação plausível” das embarcações possa reduzir o risco de que disparem contra elas). Em vez de uma ameaça cinética, as embarcações de pesca chinesas representam, na verdade, uma ameaça de desorganização. Quando empregados até mesmo em números limitados, os barcos de pesca podem inibir, quando não impedir completamente, a capacidade de um navio de guerra para conduzir operações de voo e de varredura por sonar (ambas essenciais para a guerra antissubmarino, uma capacidade crítica, dadas as crescentes forças chinesas de antiacesso/negação de área no Mar do Sul da China).

Em segundo lugar, os barcos de pesca representam um grande problema para a identificação. Como são embarcações pequenas, eles geram um retorno mínimo

marítima seriam qualificados como combatentes segundo o Direito Internacional, apesar de sua falta de tecnologia militar.<sup>75</sup>

As capacidades básicas necessárias para que os barcos da milícia forneçam apoio de reconhecimento têm sido amplamente implementadas. Antes de ingressar na milícia, os barcos de pesca são obrigados a instalar equipamentos que permitem a comunicação com o Departamento das Forças Armadas Populares, cuja finalidade é auxiliar na função de reconhecimento.<sup>76</sup> Isso inclui terminais de comunicação por satélite e rádio de ondas curtas, que permitem comunicações além da linha de visada.<sup>77</sup> No entanto, sem sensores avançados e o treinamento necessário para utilizá-los, os barcos da milícia ficarão restritos a identificar visualmente



As capacidades básicas necessárias para que os barcos da milícia forneçam apoio de reconhecimento têm sido amplamente implementadas.



no radar, mesmo sob boas condições meteorológicas e com mar calmo. Além disso, as embarcações de pesca chinesas frequentemente não transmitem sua posição no Sistema de Identificação Automática e usam apenas tecnologias de radar e comunicação comerciais, o que dificulta a identificação por suas emissões eletrônicas. O problema de identificação é agravado em ambientes congestionados, como o Mar do Sul da China, que tem tráfego comercial intenso.

Por essas razões, o principal papel da milícia marítima em operações de combate provavelmente seria o de apoio de reconhecimento, embora algumas embarcações também tenham recebido treinamento em lançamento de minas.<sup>73</sup> Um dos principais objetivos de modernização da força do ELP tem sido o desenvolvimento de uma “capacidade informatizada de reconhecimento e ataque” nos moldes das Forças Armadas dos EUA, embora problemas de comando e controle continuem a dificultar operações da força conjunta.<sup>74</sup> Ao fornecerem esse tipo de apoio à Marinha do ELP, cabe notar que os barcos da milícia

as forças oponentes. O acréscimo de equipamentos de inteligência eletrônica mudaria o jogo. Nesse caso, os análogos apropriados de “zona cinzenta” para as embarcações da milícia marítima da China poderiam ser os *dhows* (barcos tradicionais) de inteligência da IRGCN, e não um enxame de embarcações de assalto.

**Projeções.** Dado o crescimento econômico contínuo da RPC (e o aumento da receita do governo) e a prioridade dada à modernização militar, uma boa resolução dos problemas de financiamento da milícia contribuiria mais aos custos recorrentes, como treinamento, do que aos custos únicos, como equipamentos, muitos dos quais já foram subsidiados e adquiridos (veja a Figura 3). No entanto, também seriam possíveis novas aquisições de tecnologia além dos equipamentos civis de uso dual. Treinamentos adicionais promoveriam o profissionalismo no manejo de embarcações, uso de equipamentos e coordenação. Tecnologia e profissionalismo aumentariam o poder de combate de unidades individuais e daquelas que operam em conjunto, mas à custa do aspecto de “negação plausível,” que é a

capacidade central da milícia como uma força de “zona cinzenta”. Manobras sofisticadas, equipamentos avançados visíveis ou emissões eletromagnéticas podem ajudar as forças dos EUA e forças parceiras a identificar se um “barco de pesca” é patrocinado pelo governo chinês.

Aumentar o poder de combate também elevaria o risco de incidentes que pudessem levar a uma escalada. Para os comandantes dos EUA que tomam decisões sobre proteção da força, as chances de ter uma percepção equivocada poderiam aumentar quando armas ou tecnologias sofisticadas estivessem presentes em unidades com intenções desconhecidas. Por outro lado, o maior profissionalismo dessas unidades poderia diminuir o risco de escalada, porque elas poderiam ser menos propensas a erros no manejo da embarcação ou manobras suspeitas. Por último, embora um melhor comando e controle possa reduzir a possibilidade de “negação plausível” das embarcações, seu efeito sobre os riscos de escalada é indeterminado. Individualmente, os capitães chineses podem ser mais restritos em suas decisões, deixando menos margem para erros. No entanto, eles também podem ter menos latitude para desescalar, dependendo das prioridades do comando superior.

## Conclusão

Na última década, as perspectivas estadunidenses sobre a China mudaram. O otimismo deu lugar à suspeita, o desejo de cooperação à rivalidade. Essa mudança aparece em artigos de ciência política, na política partidária e em pesquisas de opinião pública.<sup>78</sup> Dificilmente uma edição de uma revista profissional militar pode evitar a expressão “o retorno da competição entre grandes potências”. Em uma mudança relacionada, essas publicações hoje dedicam considerável atenção aos instrumentos de poder nacional da China que ficam na periferia das capacidades militares tradicionais.

Trata-se de uma reviravolta bem-vinda. Como E. H. Carr apontou, o domínio da segurança nunca foi perfeitamente separável de outras atividades do Estado.<sup>79</sup> Contudo, esse foco novo e ampliado também pode alimentar o alarmismo e facilitar a escalada. Os profissionais de defesa e militares devem manter o equilíbrio entre um ceticismo prudente em relação à China e suspeitas mal-informadas. Este artigo buscou auxiliar esses esforços com uma introdução sobre um instrumento de política da RPC que faz a ponte entre os domínios econômico, informacional e militar. Com

base em nossas constatações, concluímos este artigo com duas implicações gerais para a política dos EUA.

Em primeiro lugar, em relação ao Mar do Sul da China, enquanto os problemas organizacionais e de financiamento da milícia marítima não forem resolvidos, a maior ameaça às forças dos EUA continuará a ser a de acidentes e escaladas.<sup>80</sup> Identificar com precisão os barcos da milícia marítima, idealmente além da linha de visada, é uma forma importante de reduzir esse risco, proporcionando aos comandantes e estados-maiores mais espaço para decisões. O grande número de embarcações filiadas à milícia, suas emissões eletrônicas e seções reta radar mínimas e o tráfego intenso no Mar do Sul da China significam que os esforços de identificação para minar o aspecto de “negação plausível” da milícia marítima em escala requerem uma abordagem arrojada. Resolver o problema será quase impossível sem a ajuda de aliados e parceiros regionais.

Em segundo lugar, em relação a regiões fora do Leste Asiático, os formuladores de políticas dos EUA devem resistir à interpretação de que a frota pesqueira de águas distantes da China seja um instrumento de segurança tradicional. Essas embarcações são, legalmente, não combatentes e, em termos práticos, sua utilidade militar é inexistente. A questão mais importante é se os barcos de pesca em águas distantes — mesmo aqueles envolvidos em atividades civis — representam um esforço para acostumar as forças estadunidenses e parceiras à presença de embarcações chinesas (filiadas ou não ao governo) nas Américas. O objetivo pode ser o de fazer da sobrepesca chinesa uma parte aceita (mesmo que incômoda) do padrão habitual, uma atividade que as nações costeiras com recursos limitados da América Latina ignorem. Por fim, os danos causados às economias locais por atividades de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada podem minar a prosperidade regional. Sem um esforço em grande escala para desenvolver a capacidade das nações locais na execução do policiamento marítimo, essa tendência representará uma ameaça muito maior para domínios de segurança não tradicionais — principalmente o ecológico e o econômico — e interesses dos EUA na região do que qualquer papel militar que os barcos de pesca em águas distantes chineses possam desempenhar. ■

*Os autores agradecem a Ian Sundstrom e Anand Jantzen por seus comentários em versões preliminares deste artigo.*

## Referências

1. Lyle J. Morris et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), p. 7-12, acesso em 16 nov. 2020, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2942.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html); Alessio Patalano, "When Strategy Is 'Hybrid' and Not 'Grey': Reviewing Chinese Military and Constabulary Coercion at Sea", *Pacific Review* 31, no. 6 (2018): p. 811-39. Patalano afirma que o uso do termo operações de "zona cinzenta" para descrever as atividades da China é enganoso porque sugere ser improvável que elas resultem em uma escalada para a guerra. Diz, ainda, que essas atividades policiais fazem parte de uma estratégia híbrida mais ampla, a qual, na verdade, aumenta o risco de conflito armado. Donald Stoker e Craig Whiteside, "Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking", *Naval War College Review* 73, no. 1 (Winter 2020): p. 13-48. Stoker e Whiteside oferecem uma perspectiva crítica sobre o termo "zona cinzenta", que afirma que ele é mal definido, distorce a história e aumenta o risco de escalada de conflito.
2. Em 2020, o termo "zona cinzenta" apareceu em quase todas as edições da revista *Proceedings*, do Instituto Naval dos EUA, e em todas as edições da *Military Review*. Veja, por exemplo, Charles M. Kelly, "Information on the Twenty-First Century Battlefield: Proposing the Army's Seventh Warfighting Function", *Military Review* 100, no. 1 (January-February 2020): p. 62-68.
3. Para uma descrição concisa da milícia marítima, veja Conor M. Kennedy e Andrew S. Erickson, *China Maritime Report No. 1: China's Third Sea Force, The People's Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA* (Newport, RI: U.S. Naval War College, China Maritime Studies Institute, 2017), acesso em 16 nov. 2020, <https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-maritime-reports/1>. Para obter um guia de reconhecimento visual, veja Office of Naval Intelligence, "China People's Liberation Army Navy (PLAN), Coast Guard, and Government Maritime Forces: 2019-2020 Recognition and Identification Guide", October 2019, acesso em 23 nov. 2020, [https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/China\\_Media/2020\\_China\\_Recce\\_Poster\\_UNCLAS.jpg](https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/China_Media/2020_China_Recce_Poster_UNCLAS.jpg).
4. Richard K. Betts, "The Grandiosity of Grand Strategy", *Washington Quarterly* 42, no. 4 (Winter 2020): p. 8.
5. *Ibid.*, p. 7.
6. Para ler sobre "jogo de Go", veja Henry Kissinger, *On China* (New York: The Penguin Press, 2011), p. 2-3, p. 22-32; Keith Johnson, "What Kind of Game is China Playing", *Wall Street Journal* (site), 11 June 2011, acesso em 16 nov. 2020, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304259304576374013537436924>. Para ler sobre "esconder e esperar" e o conselho de Sun Tzu sobre "derrotar o inimigo sem lutar", veja os artigos publicados na edição em inglês de setembro-outubro de 2020 da *Military Review*. [NT – Os seguintes artigos traduzidos constam da edição brasileira do Primeiro Trimestre de 2021: "Como Combater a Campanha de Desinformação da China em Taiwan", de Linda Zhang, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Primeiro-Trimestre-2021/Como-Combater-a-Campanha-de-Desinformacao-da-China-em-Taiwan/>; "Tirar a Lenha de Debaixo do Caldeirão: O papel do furto de propriedade intelectual na estratégia global chinesa", do Cap Scott Tosi, Exército dos EUA, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Primeiro-Trimestre-2021/Tirar-a-Lenha-de-Debaixo-do-Caldeirao/>]
7. Esses dois autores não se opõem tanto nesse ponto como uma leitura simplista poderia sugerir. Sun Tzu sustenta que a defesa estratégica pode vencer guerras. Carl von Clausewitz afirma que uma guerra puramente defensiva é impossível, mas que a defesa tática tem vantagens sobre o ataque. Contudo, ambos concordam quanto à fonte da vantagem defensiva: o defensor que espera pode fortalecer sua posição, e o atacante em manobra gasta energia e recursos.
8. Para ler sobre um exemplo de como esse tipo de teorização pode influenciar decisões sobre políticas nos níveis mais altos, veja Alan Rappeport, "A China Hawk Gains Prominence as Trump Confronts Xi on Trade", *New York Times* (site), 3 November 2018, acesso em 16 nov. 2020, <https://www.nytimes.com/2018/11/30/us/politics/trump-china-trade-xi-michael-pillsbury.html>.
9. Oriana Skylar Mastro, "The Stealth Superpower: How China Hid Its Global Ambitions", *Foreign Affairs* 98, no. 1 (January-February 2019): p. 31-39; Michael D. Swaine, "Creating an Unstable Asia: the U.S. Free and Open Indo-Pacific Strategy", Carnegie Endowment for International Peace, 2 March 2018, acesso em 16 nov. 2020, <https://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>. Mastro sustenta que a China busca tomar o lugar dos EUA como potência hegemônica política, econômica e militar regional no Leste Asiático e desafiar o país internacionalmente, sem substituí-lo como "líder de uma ordem global". Em contrapartida, Swaine questiona a descrição da China como um "adversário implacável" que busca desafiar os EUA regional e internacionalmente e argumenta que tratar a China dessa forma é uma "profecia autorrealizável".
10. Avery Goldstein, "China's Grand Strategy under Xi Jinping", *International Security* 45, no. 1 (Summer 2020): p. 164-201.
11. *Ibid.*, p. 17279.
12. Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior—Part One: On 'Core Interests'", *China Leadership Monitor*, no. 34 (Winter 2011); Andrew Scobell et al., *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2020), p. 11-14, acesso em 16 nov. 2020, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2798.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html).
13. John Garver, *Foreign Relations of the People's Republic of China* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993), p. 25-26.
14. Thomas J. Christensen, *Worse than a Monolith: Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011), p. 184-88; M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008), p. 201-9.
15. Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, p. 267-99.
16. Jinghan Zeng, *The Chinese Communist Party's Capacity to Rule: Ideology, Legitimacy and Party Cohesion* (New York: Palgrave Macmillan, 2016), p. 47; veja também Jonathan D. Spence, *The*

*Search for Modern China* (New York: W. W. Norton, 1999), p. 624-46, p. 692-96.

17. Jessica Chen Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations* (New York: Oxford University Press, 2014), p. 9; para uma descrição mais aprofundada do "século de humilhação", veja Spence, *The Search for Modern China*, cap. 7-11.

18. Garver, *Foreign Relations of the People's Republic of China*, p. 4-9, p. 16-18; Orville Schell e John Delury, *Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-First Century* (New York: Random House, 2013).

19. Linda Jakobson e Dean Knox, "New Foreign Policy Actors in China" (documento de política, Stockholm: SIPRI, 2010), p. 24-33, p. 43-46.

20. Suisheng Zhao, "Nationalism's Double Edge", *Wilson Quarterly* 29, no. 4 (Autumn 2005): p. 76-82.

21. M. Taylor Fravel e Alexander Liebman, "Beyond the Moat: The PLAN's Evolving Interests and Potential Influence", in *The Chinese Navy: Expanding Capabilities, Evolving Roles*, ed. Phillip C. Saunders et al. (Washington, DC: National Defense University Press, 2011), p. 57-59; Daniel M. Hartnett e Frederic Vellucci, "Toward a Maritime Security Strategy: An Analysis of Chinese Views Since the Early 1990s", in Saunders et al., *The Chinese Navy: Expanding Capabilities, Evolving Roles*, p. 98-99.

22. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020: Sustainability in Action* (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020), p. 10-11, p. 41-42, <https://doi.org/10.4060/ca9229en>. Além disso, de acordo com a última estimativa disponível em 2017, o oeste do Pacífico correspondeu ao segundo maior número de desembarques (capturas) e ao crescimento anual mais rápido de desembarques.

23. Ian Storey, "China's 'Malacca Dilemma'", *China Brief* 6, no. 8 (12 April 2006), acesso em 16 nov. 2020, <https://jamestown.org/program/chinas-malacca-dilemma/>; David Lai e Roy Kamphausen, introdução de *Assessing the People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*, ed. Roy Kamphausen, David Lai e Travis Tanner (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2014), p. 2-3; Li Nan, "The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From 'Near Coast' and 'Near Seas' to 'Far Seas'", *Asian Security* 5, no. 2 (2009): p. 144-69.

24. "China's National Defense in 2000" (Beijing: Information Office of the State Council of PRC, October 2000), acesso em 18 nov. 2020, <http://www.china-un.ch/eng/bjzl/t176952.htm>. Esta declaração foi corroborada por um relatório divulgado em 2013 pelo Instituto Nacional de Estudos de Segurança (NIDS) do Ministério da Defesa do Japão, que observou que a transferência de responsabilidades de policiamento marítimo da Marinha do ELP para agências de policiamento marítimo teve início em 2001.

25. Alexander Chieh-cheng Huang, "The PLA and Near Seas Maritime Sovereignty Disputes", in *The People's Liberation Army and Contingency Planning in China*, ed. Andrew Scobell et al. (Washington, DC: National Defense University Press, 2015), p. 291. A China hoje comanda a maior força de policiamento marítimo do mundo; para obter informações adicionais, veja Andrew S. Erickson, Joshua Hickey e Henry Holst, "Surging Second Sea Force: China's Maritime Law Enforcement Forces, Capabilities, and Future in the Gray Zone and Beyond", *U.S. Naval War College Review* 72, no. 2 (Spring 2019): p. 1-25.

26. Ronald O'Rourke, *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress*, Congressional Research Service (CRS) Report R42784 (Washington,

DC: CRS Report (R42784), 24 May 2018), p. 8-12.

27. Andrew D. Taffer, "Threat and Opportunity: Chinese Wedging in the Senkaku/Diaoyu Dispute", *Asian Security* (2019).

28. Mastro, "The Stealth Superpower", p. 36-37; para uma análise mais detalhada das capacidades de antiacesso/negação de área (A2/AD) da China, veja Stephen Biddle e Ivan Oelrich, "Future Warfare in the West Pacific: Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of Commons in East Asia", *International Security* 41, no. 1 (Summer 2016): p. 7-48. Biddle e Oelrich argumentam que as capacidades de A2/AD da China são mais restritas do que as principais análises reconhecem porque as tecnologias que sustentam um A2/D2 eficaz enfrentam limites físicos quando empregadas a grandes distâncias e sobre cenários não complexos, como o oceano; para uma análise das capacidades chinesas de controle do mar, veja Ryan D. Martinson, "Counter-Intervention in Chinese Naval Strategy", *Journal of Strategic Studies* (2020).

29. Kurt M. Campbell e Richard Weitz, "The Chinese Embassy Bombing: Evidence of Crisis Management?", in *Managing Sino-American Crises*, ed. Michael D. Swaine, Zhang Tuosheng e Danielle F. S. Cohen (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), p. 327.

30. Susan Shirk, *China: Fragile Superpower* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 235; Dennis C. Blair e David B. Bonfili, "The April 2001 EP-3 Incident: The U.S. Point of View", in Swaine, Zhang e Cohen, *Managing Sino-American Crises*, p. 380-81.

31. "Zhonghua renmin gongheguo minbing gongzuo tiaoli" [Decreto da RPC sobre o trabalho da milícia], Central Military Commission of the People's Republic of China, December 1990, acesso em 20 nov. 2020, [http://www.mod.gov.cn/regulatory/2016-02/12/content\\_4618055.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/2016-02/12/content_4618055.htm).

32. Dennis J. Blasko, *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*, 2nd ed. (New York: Routledge, 2012), p. 29.

33. Bernard Cole, *The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2010), p. 79.

34. Blasko, *The Chinese Army Today*, p. 40-41; Morgan Clemens e Michael Weber, "Rights Protection versus Warfighting: Organizing the Maritime Militia for Peace and War", in *China's Maritime Gray Zone Operations*, ed. Andrew S. Erickson e Ryan D. Martinson (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019), p. 199-200; "Jungai hou de guofang dongyuanbu" [O Departamento de Mobilização da Defesa Nacional após a reorganização do ELP], *China Daily* (site), 25 November 2016, acesso em 18 nov. 2020, [https://cn.chinadaily.com.cn/2016jungai/2016-11/25/content\\_27481907.htm](https://cn.chinadaily.com.cn/2016jungai/2016-11/25/content_27481907.htm).

35. Andrew S. Erickson e Conor M. Kennedy, "China's Maritime Militia" (Arlington, VA: CNA Corporation, 7 March 2016), p. 10, acesso em 18 nov. 2020, [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/chinas-maritime-militia.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/chinas-maritime-militia.pdf); Kennedy e Erickson, *China Maritime Report No. 1*, 7n2.

36. U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020: Annual Report to Congress* (Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 21 August 2020), p. 71, acesso em 16 nov. 2020, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHI-NA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

37. "Hainansheng tanmen haishang minbinglian jianshe

chengji tuchu" [Hainan Tanmen realizou conquista notável com o desenvolvimento de uma empresa de milícia marítima], *National Defense*, no. 7 (2013).

38. He Zhixiang, "Tan haishang minbing jianshe 'si naru'" [Sobre as quatro integrações no desenvolvimento da milícia marítima], *National Defense*, no. 4 (2013): p. 36-37.

39. Erickson e Kennedy, "China's Maritime Militia", p. 10.

40. Clemens e Weber, "Rights Protection versus Warfighting", p. 206.

41. Wang Zhiping e Wang Yongjian, "Minbing canjia haishang weiquan de jidian sikao" [Algumas reflexões sobre a participação da milícia na luta pela proteção de direitos marítimos], *National Defense*, no. 6 (2013): p. 54-55; veja, por exemplo, Xu Haifeng, "Shiying xinxiingshi, quanmian guifan haishang minbing jianshe" [Adaptar-se à nova situação, padronizar de forma abrangente o desenvolvimento da milícia marítima], *National Defense*, no. 2 (2014): p. 65-66.

42. Blasko, *The Chinese Army Today*, p. 29.

43. Wang Cheng e Chen Daofan, "Hainansheng chutai jiaqiang haishang minbing jianshe de yijian" [Hainan anunciou diretriz sobre como fortalecer o desenvolvimento da milícia marítima], *National Defense*, no. 3 (2014).

44. Liao Gangbin, Wang Pai e Xiong Rui, "Haishang minbing fendui jianshe cunzai de wenti yu duice" [Problemas e soluções no desenvolvimento de unidades de milícia marítima], *National Defense*, no. 8 (2014): p. 14-15.

45. Xu, "Adaptar-se à nova situação, padronizar de forma abrangente o desenvolvimento da milícia marítima"; Kou Zhenyun e Feng Shi, "Jiaiang haishang minbing jianshe siyao 'Siyao'" ["Quatro imperativos" ao fortalecer o desenvolvimento da milícia marítima], *National Defense*, no. 5 (2016): p. 42; Erickson e Kennedy, "China's Maritime Militia", p. 12.

46. Qin Jinghao, "Minbing canjia haishang weiquan douzheng xingdong wenti yanjiu" [Estudo sobre as questões da participação da milícia em operações de proteção de direitos marítimos], *National Defense*, no. 4 (2017): p. 81.

47. Audrye Wong, "More than Peripheral: How Provinces Influence China's Foreign Policy", *China Quarterly* 235 (September 2018): p. 749-51; Hongzhou Zhang e Sam Bateman, "Fishing Militia, the Securitization of Fishery and the South China Sea Dispute", *Contemporary Southeast Asia* 39, no. 2 (2017): p. 295-99.

48. "Hainansheng 2017 nian yusuan zhixing qingkuang he 2018 nian yusuan cao'an de baogao" [Relatório sobre a implementação do orçamento do ano fiscal de 2017 pela província de Hainan e o orçamento proposto para o ano fiscal de 2018], Department of Finance, Hainan Province, 26 January 2018, acesso em 20 nov. 2020, [http://mof.hainan.gov.cn/czt/zwx/czyjs/201803/t20180301\\_2562925.html](http://mof.hainan.gov.cn/czt/zwx/czyjs/201803/t20180301_2562925.html).

49. Bruce Swanson, *Eighth Voyage of the Dragon: A History of China's Quest for Seapower* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1982), p. 216-21.

50. Dong Shiwu, Liu Xiantuan e Wang Quanwen, "Zhujiu haishang houbei jinlv – haishang minbing jianshe xilie diaocha zhi er (xunlian pian)" [Desenvolver forças de reserva marítimas robustas — investigação sobre o desenvolvimento da milícia marítima II (episódio sobre treinamento)], *China Militia*, no. 9 (2003): p. 34; Zhang Qihong, "Jiaqiang haishang minbing jianshe ying bawo de zhuyao huanjie" [As principais dimensões que devem ser controladas ao fortalecer o desenvolvimento da milícia marítima], *National*

*Defense*, no. 10 (2003): p. 30-31; Zhang Jian Deng Weiyu e Zhao Jicheng, "40 sou yubian yuechuan bei maidiao zhihou" [Depois da venda de 40 embarcações de pesca pré-registradas], *China Militia*, no. 10 (2006): p. 26-27.

51. Yang Jianbo, "Jintie nantai quanyi douzheng shiji, zuohao haishang minbing zhengzhi gongzuo" [Melhorar o trabalho político da milícia marítima com base na realidade da luta por direitos e interesses relacionados ao Mar do Sul da China], *Journal of Political Work*, no. 3 (2015): p. 44-45.

52. Entrevista do autor, Singapura, agosto de 2018.

53. Ibid.

54. Wong, "More than Peripheral", p. 751; entrevista do autor, Pequim, julho de 2017; entrevista do autor, Singapura, agosto de 2018.

55. Xia Zhangying, *Nansha qundao yuyeshi* [Uma história da pesca nas ilhas Nansha] (Beijing: Haiyang chubanshe, 2011), p. 209-13.

56. Entrevista do autor, Haikou, julho de 2017; entrevista do autor, Washington, DC, junho de 2018; entrevista do autor, Tóquio, agosto de 2018; entrevista do autor, Singapura, agosto de 2018.

57. Yang Sehngli e Geng Yueting, "Dui jiaqiang di qiangdu haishang weiquan guofang dongyuan de zhanlue sikao" [Reflexões estratégicas sobre como fortalecer a mobilização da defesa nacional para atividades de baixa intensidade de proteção de direitos marítimos], *National Defense*, no. 1 (2017): p. 30.

58. Yang, "Melhorar o trabalho político da milícia marítima".

59. Ibid.

60. U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, p. 71.

61. Entrevistas do autor, Tóquio, agosto de 2018; Katsuya Yamamoto, "The East China Sea: Future Trends, Scenarios, and Responses", in Erickson e Martinson, *China's Maritime Gray Zone Operations*, p. 325.

62. Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, 2017), p. 72.

63. Andrew J. Nathan e Andrew Scobell, *China's Search for Security* (New York: Columbia University Press, 2012), p. 171-72.

64. Whitley Saumweber e Ty Loft, "Distant-Water Fishing along China's Maritime Silk Road", Stephenson Ocean Security Project, 31 July 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://ocean.csis.org/commemetary/distant-water-fishing-along-china-s-maritime-silk-road/>. Em 2017, a China estabeleceu uma meta de limitar o número de barcos de pesca em águas distantes em 3 mil até 2020, o que pode não se concretizar, visto que os governos central e provinciais continuam a fornecer subsídios consideráveis para atualizar e modernizar as embarcações; Sally Yozell e Amanda Shaver, *Shining a Light: The Need for Transparency across Distant Water Fishing* (Washington, DC: Stimson Center, 1 November 2019), p. 24, acesso em 17 nov. 2020, <https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson%20Distant%20Water%20Fishing%20Report.pdf>. De acordo com um relatório de pesquisa do Overseas Development Institute (ODI) baseado em assinaturas de embarcações não registradas no Sistema de Identificação Automática e considerando embarcações de origem chinesa registradas no exterior, "a frota pesqueira de águas distantes da China é de 5 a 8 vezes maior que as estimativas anteriores. Identificamos um total de 16.966 embarcações chinesas de pesca em águas distantes.

Isso inclui 12.490 embarcações observadas fora de águas chinesas internacionalmente reconhecidas entre 2017 e 2018"; veja Miren Gutiérrez et al., *China's Distant-Water Fishing Fleet: Scale, Impact, and Governance* (London: Overseas Development Institute, June 2020), acesso em 17 nov. 2020, [https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/chinesedistantwaterfishing\\_web\\_1.pdf](https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/chinesedistantwaterfishing_web_1.pdf).

65. Tabitha Grace Mallory, "China, Global Governance, and the Making of a Distant Water Fishing Nation" (tese de doutorado, Johns Hopkins University, 2013), p. 183.

66. "'Shisanwu' quanguo yuanyang yuye fazhan guihua" [Planejamento para o desenvolvimento industrial da pesca em águas distantes durante o 13º plano quinquenal], Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the PRC, 21 December 2017, acesso em 20 nov. 2020, [http://www.moa.gov.cn/gk/gjhj\\_1/201712/t20171227\\_6128624.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/gjhj_1/201712/t20171227_6128624.htm); Yozell e Shaver, *Shining a Light*, p. 23.

67. Mallory, "China, Global Governance, and the Making of a Distant Water Fishing Nation", p. 192-93, p. 259-62, p. 298-99.

68. Natalia A. Ramos Miranda, "Chile Keeps Eye on Chinese Fishing Fleet along South American Coast", Reuters, 8 October 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://www.reuters.com/article/us-chile-fishing-china/chile-keeps-eye-on-chinese-fishing-fleet-along-south-american-coast-idUSKBN26T31L>; Lisa Mckinnon Munde, "The Great Fishing Competition", *War on the Rocks*, 27 August 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://warontherocks.com/2020/08/the-great-fishing-competition/>; Ankit Panda, "Argentina Coast Guard Sinks Chinese Fishing Boat", *The Diplomat* (site), 16 March 2016, acesso em 17 nov. 2020, <https://thediplomat.com/2016/03/argentina-coast-guard-sinks-chinese-fishing-boat/>.

69. Munde, "The Great Fishing Competition".

70. Tabitha Mallory, "Fishing for Sustainability: China's New Metered Approach to Global Fishing", *Policy Forum*, 19 December 2017, acesso em 17 nov. 2020, <https://www.policyforum.net/fishing-for-sustainability/>; "Nongye nongcu bu banggongting guanyu jinyibu jiaqiang yuanyang yuye anquan guanli de tongzhi" [Aviso do Ministério da Agricultura e Assuntos Rurais sobre como fortalecer ainda mais a regulamentação de segurança sobre a pesca em águas distantes], Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the PRC, 21 March 2019, acesso em 20 nov. 2020, [http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg\\_1/tfw/201903/t20190321\\_6177052.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tfw/201903/t20190321_6177052.htm).

71. Kennedy e Erickson, *China Maritime Report* No. 1, p. 4.

72. Fariborz Haghshenass, *Iran's Asymmetric Naval Warfare*, *Policy Focus 87* (Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 2008), acesso em 17 nov. 2020, <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus87.pdf>.

73. Andrew S. Erickson, William S. Murray e Lyle J. Goldstein,

*Chinese Mine Warfare: A PLA Navy "Assassin's Mace" Capability* (Newport, RI: China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College, June 2009), acesso em 17 nov. 2020, <https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-red-books/7/>.

74. Scobell et al., *China's Grand Strategy*, p. 86-90.

75. James Kraska e Michael Monti, "The Law of Naval Warfare and China's Maritime Militia", *International Law Studies* 91 (2015): p. 450-67; para ler uma versão resumida, veja James Kraska, "China's Maritime Militia Vessels May Be Military Objectives During Armed Conflict", *The Diplomat* (site), 7 July 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://thediplomat.com/2020/07/chinas-maritime-militia-vessels-may-be-military-objectives-during-armed-conflict/>.

76. Kennedy e Erickson, *China Maritime Report* No. 1, p. 9-10.

77. Mark A. Stokes, "China's Maritime Militia and Reconnaissance-Strike Operations", in Erickson e Martinson, *China's Maritime Gray Zone Operations*, p. 230.

78. David Shambaugh, "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?", *International Security* 42, no. 4 (Spring 2018): p. 85-127; Peter Beinart, "Democrats Are Allowing Trump to Frame the Debate on China", *The Atlantic* (site), 26 July 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/democrats-are-allowing-trump-frame-debate-china/614614/>; Colum Lynch, "Biden Camp Tries to Walk Fine Line on China", *Foreign Policy* (site), 11 June 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/06/11/biden-presidential-election-china-trump-asian-americans/>; Kat Devlin, Laura Silver e Christine Huang, "U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak", *Pew Research Center*, 21 April 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>; Dina Smeltz e Craig Kafura, "Do Republicans and Democrats Want a Cold War with China", *The Chicago Council on Global Affairs*, 13 October 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/lcc/do-republicans-and-democrats-want-cold-war-china>.

79. E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, ed. Michael Cox (London: Palgrave MacMillan, 2016), p. 105-10.

80. U.S. Department of Defense, "U.S. Department of Defense Hosts First Crisis Communications Working Group With the People's Republic of China People's Liberation Army", comunicado à imprensa, 29 October 2020, acesso em 17 nov. 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2398907/us-department-of-defense-hosts-first-crisis-communications-working-group-with-t/>. Em uma mudança bem-vinda, profissionais de defesa estadunidenses e chineses estabeleceram um "Grupo de Trabalho de Comunicações em Crise" em outubro de 2020.



Incontáveis veículos avançam lentamente em meio à forte poluição durante engarrafamento em Pequim, 1º de dezembro de 2015. Subsequentemente, o número de carros na China aumentou devido a uma economia em expansão que hoje permite que seus cidadãos comprem veículos, algo que antes estava fora de seu alcance. A poluição crescente causada pelo aumento do número de carros, juntamente com aquela gerada por novas usinas de energia a carvão para atender à demanda por eletricidade da China, faz com que a poluição atmosférica e a disponibilidade de combustível figurem entre os problemas de padrão de vida mais difíceis enfrentados pelo país. (Foto: Imaginechina via Associated Press)

# A Aposta da Rússia na China

## Implicações Estratégicas de uma Economia Energética Sino-Russa

Maj Philip Murray, Exército dos EUA

Daniel Keifer

Desde que a guerra comercial entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China começou, em 2018, o presidente da República Popular da China, Xi Jinping, determinou que houvesse um aumento do investimento doméstico e da autossuficiência de fontes de energia para proteger o país contra interferências políticas externas.<sup>1</sup> No entanto, todos os indicadores mostram que a dependência chinesa em relação ao petróleo estrangeiro aumentou, passando de 9,2 milhões de barris por dia em 2018 para 10,1 milhões de barris por dia em 2019.<sup>2</sup> Apesar das declarações públicas de Xi Jinping sobre uma maior autossuficiência doméstica, existe um claro apoio do Partido Comunista para aumentar as importações de energia da Rússia. Em maio de 2021, o presidente russo Vladimir Putin e Xi Jinping participaram de uma cerimônia virtual de inauguração de um projeto de cooperação em energia nuclear para comemorar o 20º aniversário e renovação do Tratado de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação entre China e Rússia.<sup>3</sup> O primeiro tratado, assinado em julho de 2001 por Putin e pelo secretário-geral do Partido Comunista da China, Jiang Zemin, representou uma nova e explícita parceria estratégica entre as duas nações, que não se via desde a ruptura sino-soviética em 1961.<sup>4</sup> O tratado reforça o compromisso para com os amplamente alardeados Cinco Princípios de Coexistência Pacífica da China para orientar as relações de política externa — especificamente reiterados no artigo 1º do tratado.<sup>5</sup> Embora não tenha sido diretamente mencionado no tratado, ambos os lados empregam o *slogan* popular “Ganha-Ganha” para caracterizar a natureza de sua parceria. Dado que a China e a Rússia têm um histórico ruim de cooperação e mantêm uma lista cada vez menor de parceiros que consideram aliados, é realista pensar que essa parceria possa ser duradoura?

O slogan “Ganha-Ganha” gera otimismo, justificadamente, no contexto do relacionamento em curso entre a China e a Rússia; os dois países compartilham muitas áreas com possíveis benefícios mútuos, principalmente no setor de energia. Desde 2020, a China é o principal consumidor de importações de hidrocarbonetos em todo o mundo, e a Rússia é o terceiro maior produtor de hidrocarbonetos. Além disso, ambas valorizam parceiros econômicos que não irão impor sanções econômicas por violações de direitos humanos ou anexações discretas de Estados vizinhos.<sup>6</sup>

A Rússia se vê com cada vez menos opções além de laços econômicos mais estreitos com Pequim. No entanto, o mesmo não pode ser dito da China, que mantém uma fonte diversificada de importações de hidrocarbonetos mundialmente.<sup>7</sup> A crescente dependência da Rússia em relação ao capital chinês para aumentar a capacidade de seu mercado de exportação de hidrocarbonetos está tornando-a cada vez mais vulnerável a choques no mercado global e à exploração política. A Rússia deveria preocupar-se com o exemplo de outras parcerias da China do tipo “Ganha-Ganha”, como a da Angola, país que se tornou cada vez mais dependente das exportações de energia para a China e caiu em uma armadilha da dívida que lhe furta a soberania.<sup>8</sup> A menos que a Rússia aja rapidamente para diversificar sua economia, deixando de se concentrar em hidrocarbonetos, e expandir seus mercados de exportação para além da China, o país se verá financeira e politicamente vulnerável aos caprichos do Partido Comunista da China na hierarquia multipolar global que vem surgindo.

## A estratégia de segurança energética chinesa: a China como principal consumidor

Nenhum outro país atingiu os níveis rápidos de modernização, crescimento industrial e redução da pobreza que a China durante o período pós-Mao, que começou em 1978.<sup>9</sup> O crescimento médio do produto interno bruto (PIB) chinês foi de

**O Maj Philip Murray, do Exército dos EUA, é**

instrutor da Academia Militar de West Point, onde leciona História da Rússia, História do Leste Asiático e História das Artes Militares. É bacharel em Antropologia pela Montana State University, pós-graduado em Segurança Internacional pela University of Arizona e mestre em História Global, Internacional e Comparada pela Georgetown University. Serviu na 4ª Divisão de Infantaria, no Comando de Inteligência e Segurança e no Exército dos EUA no Pacífico.

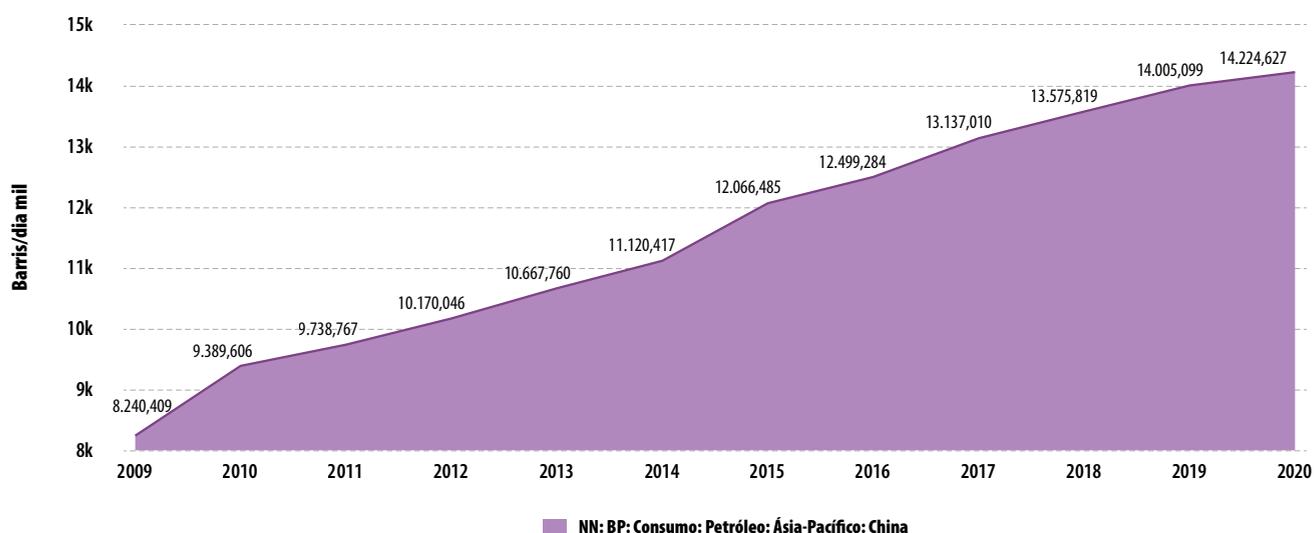
**Daniel Keifer** é mestre em História Global, Internacional e Comparada com foco em Política Energética Russa pela Georgetown University. É bacharel em Língua e Literatura Russa e em História pela Pennsylvania State University. Foi bolsista da Fulbright na Bulgária e recebeu a bolsa David L. Boren para realizar pesquisas de campo sobre a política de desenvolvimento de hidrocarbonetos no Cazaquistão.

aproximadamente 10% ao ano, e mais de 800 milhões de chineses foram retirados da pobreza (viver com USD 1,90/dia ou menos).<sup>10</sup> O principal fator limitante ao crescimento chinês tem sido o acesso a fontes de energia. A China alcançou a independência energética em 1961, com a descoberta do campo de petróleo *Da Qing* (“Grande Celebração”), na Manchúria. No entanto, mais tarde, em 1993, o país se tornou um importador líquido de hidrocarbonetos, quando o consumo doméstico ultrapassou a produção.<sup>11</sup> Desde então, a China ascendeu ao patamar de principal consumidor mundial de energia.<sup>12</sup>

Com uma demanda de energia tão grande, a China precisa contar com exportadores de energia estrangeiros para suas necessidades. Em termos de estratégia, depender de nações estrangeiras para recursos energéticos é um grande risco, mas o Partido Comunista da China encontrou maneiras úteis de limitar o risco para seus objetivos políticos. As instituições estatais chinesas, filiadas ao Partido Comunista, investem pesadamente em mercados de energia como a Rússia e a África, tradicionalmente ignorados pelas maiores empresas internacionais de petróleo (*supermajors*).<sup>13</sup> Elas também se envolvem em empréstimos lastreados em *commodities* (empréstimos pagos com petróleo) e/ou compra do controle acionário de empresas estrangeiras de energia para

obter fontes confiáveis de importações. A diversidade de fontes e os laços limitados entre nações parceiras, como a Rússia, e o Ocidente, proporcionam à China uma fonte resistente a conflitos para as importações de energia.

A maior parte das demandas da China por recursos energéticos se destina à geração de eletricidade, que é satisfeita por sua abundância de carvão; o carvão representa 58% de todo o consumo de energia chinês.<sup>14</sup> Por mais importante que seja manter as luzes acesas para 27,5% da produção manufatureira mundial, a eletricidade gerada a carvão causou problemas ambientais, como a má qualidade do ar em grandes centros urbanos como Pequim.<sup>15</sup> A crescente classe média e elite da China veem a poluição como uma nuvem negra sobre o país. Nas últimas três estratégias de segurança energética, o Partido Comunista da China se comprometeu a substituir as usinas urbanas de energia movidas a carvão por usinas a gás natural e de energia alternativa.<sup>16</sup> Por causa da assinatura, em 2001, do Tratado de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação entre China e Rússia, a China passou de 18º maior consumidor de gás natural liquefeito (GNL) para terceiro maior consumidor desde 2012 até hoje.<sup>17</sup> Embora os números exatos para cada gasoduto específico não sejam relatados, de acordo com o relatório de análise



(Figura usada com permissão da CEIC Data; fonte [www.ceicdata.com](http://www.ceicdata.com) | BP, plc; traduzida por Military Review)

## Consumo de petróleo na China



Fumaça sai de uma usina de energia a carvão, perto de Datong, na província de Shanxi, no norte da China, 19 de novembro de 2015. Por décadas, o carvão foi a espinha dorsal de Shanxi, fornecendo sustento para milhões de mineradores, enquanto os patrões, proprietários de jatos particulares, se tornaram famosos por seu estilo de vida de novos-ricos. (Foto: Greg Baker, Agence France-Presse)

intitulado “China” da Administração de Informações de Energia dos EUA, as importações via gasodutos da Rússia e da Ásia Central compreendem 38% do consumo total de gás natural da China (cerca de 5% do consumo total de energia da China).<sup>18</sup> Os gasodutos russos estão, atualmente, gerando eletricidade mais limpa nos grandes centros metropolitanos da China, como Pequim, e a dependência do gás russo para substituir a eletricidade a carvão deverá crescer.<sup>19</sup>

O petróleo e outros hidrocarbonetos líquidos representam 20% do consumo total de energia da China, atrás apenas do carvão. Em 2020, apesar de ser o quinto maior produtor mundial de petróleo (4,931 bilhões de barris por dia), a China manteve a capacidade de satisfazer apenas 34% de sua própria demanda por energia de petróleo.<sup>20</sup> Estrategicamente, o petróleo continua sendo o recurso mais importante para o Partido Comunista da China. Não apenas a

classe média chinesa se acostumou a dirigir veículos (atualmente, 27% do petróleo vai para combustível de veículos), mas a maior parte do arsenal militar da China também funciona à base de petróleo.<sup>21</sup> Em março de 2021, o 13º Congresso Nacional do Povo divulgou seu 14º Plano Quinquenal (2021–2025). Trata-se do primeiro plano do Partido Comunista da China que conecta diretamente a estratégia de segurança energética com a estratégia de segurança de defesa nacional.<sup>22</sup> É possível ligar a clara ansiedade que impulsiona a estratégia de segurança energética chinesa a possíveis sanções ou embargos dos EUA por causa das muitas questões de soberania no Mar do Sul da China, Taiwan e/ou questões internas de direitos humanos.<sup>23</sup> O oleoduto russo (que fornece, atualmente, 15% do total das importações chinesas de petróleo) representa uma fonte alternativa resistente a embargos, que não pode ser bloqueada financeiramente ou com poder militar pelos EUA.<sup>24</sup>

A ruptura sino-soviética inicial, em 1961, ocorreu logo depois que a China alcançou a independência energética da União Soviética e deixou de estar sujeita ao uso de hidrocarbonetos como influência política pelos soviéticos.<sup>25</sup> Ironicamente, a China hoje se vê em uma posição de força sobre a Rússia como um consumidor e investidor líder no desenvolvimento energético russo. Em abril de 2019, a China era o segundo maior

impulsionadas pelo consumidor. Por exemplo, em 2020, a combinação da guerra do preço do petróleo da Rússia com a Arábia Saudita e a queda no consumo de petróleo, induzida pela pandemia, se traduziu em uma perda significativa de receita do Estado; o orçamento russo sofreu uma redução de USD 20 bilhões, embora a receita de outros setores econômicos tenha aumentado cerca de 10% em relação ao ano anterior.<sup>29</sup>

“ O destaque dessa lista é o esgotamento dos campos de petróleo herdados da União Soviética e a atual falta de campos novos equivalentes para repor seu estoque de poços. ”

mercado de exportação da Rússia, atrás apenas das economias combinadas de toda a União Europeia.<sup>26</sup> Dos USD 57,32 bilhões em exportações russas para a China, 72% foram em recursos relacionados à energia. Enquanto a China gera 14% de todas as receitas de exportação da Rússia, sendo esta seu segundo maior fornecedor de petróleo bruto, atrás da Arábia Saudita, a Rússia representa apenas 3,3% das despesas totais de importação da China.<sup>27</sup> Conforme visto anteriormente, a Rússia representa uma parceria de conveniência estratégica para a China, e não uma necessidade absoluta para o comércio. Embora nenhum dos dois países seja totalmente dependente do outro no momento, a Rússia começou a trilhar um caminho de dependência em relação ao capital chinês que promete ser difícil de reverter.

## O setor de hidrocarbonetos da Rússia: uma indústria e um país em necessidade

O setor de hidrocarbonetos da Rússia é, há muito, seu principal motor econômico, e as rendas da indústria de petróleo e gás fornecem a maior parte da receita estatal que garante o orçamento federal. Só em 2019, as exportações de petróleo e gás representaram 56% do total das exportações e 39% do orçamento federal.<sup>28</sup> Em consequência, essa dependência desproporcional de exportações de hidrocarbonetos coloca a Rússia à mercê de mercados de energia propensos a flutuações

Esses números ilustram a desvantagem imediata de uma dependência tão aguda de rendas de petróleo e gás. No entanto, uma análise mais atenta do orçamento federal da Rússia revela um dilema mais preocupante. No relatório de orçamento de final de ano publicado pelo Ministério das Finanças, a existência de duas rubricas separadas para calcular o déficit — uma incluindo rendas de hidrocarbonetos e outra em que elas são removidas da equação — demonstra que a Rússia é incapaz de gerar um superávit sem fluxos de caixa do setor de hidrocarbonetos.<sup>30</sup> Essa situação seria preocupante mesmo se as indústrias de petróleo e gás da Rússia estivessem passando por um crescimento saudável e obtendo boas margens de lucro. Contudo, infelizmente, esse não é o caso.

Em seu recente livro *Klímat*, Thane Gustafson descreve os graves problemas enfrentados pela indústria de petróleo da Rússia. O destaque dessa lista é o esgotamento dos campos de petróleo herdados da União Soviética e a atual falta de campos novos equivalentes para repor seu estoque de poços. À medida que os poços mais antigos envelhecem, os custos de produção aumentam e as margens de lucro diminuem. Esses problemas são agravados pelos depósitos de petróleo *offshore* do Ártico, que são tecnicamente complicados e caros de desenvolver, e pelo atraso tecnológico da Rússia e sua fraca indústria de serviços, que força uma dependência contínua de ajuda e insumos de materiais externos. Por

último, a necessidade de desenvolver novos campos coloca uma enorme pressão financeira sobre o Estado, que, paradoxalmente, obtém a maior parte de sua receita da própria indústria que agora requer ajuda.<sup>31</sup> Em vista dessas complicações, o Ministério de Energia da Rússia traçou um plano para levar a indústria de hidrocarbonetos adiante nos próximos 15 anos.

## De olho em 2035: metas para o Ártico

Em junho de 2020, o governo russo aprovou a nova estratégia energética do Ministério de Energia intitulada “A Estratégia Energética da Federação Russa para o Período até 2035” (doravante “Estratégia Energética 2035”). Embora o documento reconheça os problemas enfrentados pelo setor de hidrocarbonetos da Rússia, ele projeta que os combustíveis fósseis continuarão a dominar os mercados de energia pelos próximos quinze anos e reafirma as ambições

do Estado de prolongar a vida útil do modelo econômico baseado em rendas de hidrocarbonetos que predomina há décadas.<sup>32</sup> Para esse fim, a Estratégia Energética 2035 estabelece a meta de manter a produção de petróleo em 490 a 555 milhões de toneladas por ano.<sup>33</sup> No entanto, ciente das limitações específicas ao setor de petróleo, bem como das tendências da política energética global que enfatizam a descarbonização, a nova estratégia propõe grandes esforços para acelerar a produção de gás natural para 860 a 1.000 bilhões de metros cúbicos por ano até 2035, totalizando um aumento de 27% a 47% em relação a 2019. Além disso, atenção especial será dada à produção de GNL, com uma meta de 80 a 140 milhões de toneladas métricas por ano até 2035, definida para atender à projeção de aumento da demanda global.<sup>34</sup>

A empresa russa de combustíveis fósseis Gazprom Neft está construindo um grande centro de produção de petróleo para desenvolver o depósito de petróleo Chayandinskoye, na Sibéria Oriental. Programado para iniciar a produção em 2022, o centro estará no meio de uma aglomeração de outros locais de desenvolvimento na região. Grande parte do petróleo produzido será transportado por oleoduto para a China. (Foto: cedida pela Gazprom Neft)



# 中俄核能合作项目开工仪式

## ТОРЖЕСТВЕННАЯ ЦЕРЕМОНИЯ НАЧАЛА СТРОИТЕЛЬСТВА ПРОЕКТОВ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ



O presidente russo Vladimir Putin (à esquerda) e o presidente chinês Xi Jinping assistem à cerimônia de inauguração de um projeto de cooperação bilateral em energia nuclear, a usina nuclear de Tianwan, na província de Jiangsu, e a usina nuclear de Xudapu, na província de Liaoning, ambas na China, via videoconferência, 19 de maio de 2021. (Foto: cedida por Xinhua)

Embora a Estratégia Energética 2035 forneça um diagnóstico claro e uma lista de objetivos, há uma falta perceptível de qualquer discussão sólida sobre o aspecto crucial do financiamento. Portanto, para compreender a trajetória do setor de hidrocarbonetos e obter uma visão mais ampla da fonte de capital que impulsiona o novo desenvolvimento, é importante examinar os esforços em curso da Rússia no Ártico. O esgotamento dos campos de petróleo e gás da Sibéria Ocidental obrigou a Rússia a recorrer às suas reservas do Ártico para aumentar os volumes de exportação, e a Estratégia Energética 2035 enfatiza a importância de desenvolver o norte inexplorado da Rússia.<sup>35</sup> Até agora, a empresa privada Novatek tem liderado esse esforço, mas está claro que muito de seu sucesso se deve ao capital e cooperação prontamente disponíveis da China.

Devido a sanções dos EUA que inibem fortemente a cooperação com empresas ocidentais e negam o acesso a empréstimos de longo prazo denominados em

dólares estadunidenses, a parceria chinesa foi crucial para o sucesso da Novatek no desenvolvimento do Distrito Autônomo de Yamal-Nenets.<sup>36</sup> Por exemplo, dois empréstimos do Banco de Desenvolvimento da China e do Banco de Exportação e Importação da China, totalizando EUR 9,3 bilhões (aproximadamente USD 11,2 bilhões) e RMB 9,8 bilhões (cerca de USD 1,5 bilhão), constituíram a maior fonte de financiamento para o Projeto Yamal LNG, de USD 23 bilhões, da Novatek.<sup>37</sup> Além disso, a China National Petroleum Corporation (CNPC) e o Fundo da Rota da Seda adquiriram, respectivamente, 20% e 9,9% do capital do empreendimento. Embora o custo das ações da CNPC seja desconhecido, o preço de EUR 1,09 bilhão (cerca de USD 1,3 bilhão) que o Fundo da Rota da Seda pagou por suas ações nos permite estimar que a CNPC pagou o dobro.<sup>38</sup> Com a CNPC e a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) adquirindo, cada uma,

10% de participação no próximo projeto da Novatek — Arctic LNG 2 — parece que o capital chinês deve continuar a expandir seu papel no Ártico russo.<sup>39</sup>

## Ganha-Ganha?

À primeira vista, a parceria sino-russa de energia que vem se estabelecendo parece ser mutuamente benéfica. Embora o envolvimento chinês no Ártico seja particularmente revelador, não é, de forma alguma, o único exemplo de cooperação. O contrato de importação de 30 anos, no valor de USD 400 bilhões, da CNPC com a Gazprom, junto com um contrato de 25 anos, no valor de USD 270 bilhões, com a Rosneft, ambos assinados em 2014, representam um compromisso claro com o comércio energético de longo prazo com a Rússia.<sup>40</sup> Além disso, a parceria sino-russa de energia abre novos caminhos para buscar a meta declarada da China de aumentar a capacidade técnica e industrial de suas próprias empresas de serviços em escala global. Isso fica mais bem ilustrado pela implantação da plataforma de petróleo Nan Hai Ba Hao, em 2018, para ajudar a Gazprom a explorar seus empreendimentos no Mar de Kara.<sup>41</sup> Além disso, o acesso ao petróleo e gás russos fornece à China, o maior importador individual de hidrocarbonetos do mundo, opções para se proteger contra a capacidade da Marinha dos EUA de fechar pontos de estrangulamento estratégicos, como o Estreito de Malaca, estancando o fluxo de petróleo e GNL para o núcleo industrial da China.<sup>42</sup>

of *Siberia*, que transporta gás da Sibéria Oriental para o nordeste da China, deixa ainda mais clara a influência chinesa. Tendo entrado em operação em dezembro de 2019, o *Power of Siberia* é o culminar de quase duas décadas de negociações nas quais a Rússia aceitou, de modo geral, as demandas chinesas. Por exemplo, a China exigiu que a Gazprom usasse uma nova base de recursos na Sibéria Oriental em vez de conectar o gasoduto aos campos da Sibéria Ocidental. Isso impediu a Gazprom de conectar a China à rede existente de fornecimento para a Europa, tornando a China o cliente monopsonista do gasoduto. Atrasando ainda mais a conclusão do projeto, a China exigiu que os preços do gás fossem vinculados aos preços globais do petróleo, colocando o gás russo em igualdade de condições com o mercado global e o fardo da queda dos preços sobre a Rússia.<sup>43</sup> A disposição da Gazprom a conceder esses aspectos-chave na negociação mostra que a *necessidade* de acessar uma nova fatia de mercado e reforçar as exportações eclipsou preocupações estratégicas mais profundas.

Por último, dentro da rede de “tecido conjuntivo” que atualmente vincula a cooperação sino-russa no setor de energia, as próprias transações financeiras estão beneficiando a China de maneira desequilibrada. Por exemplo, além dos empréstimos significativos concedidos à Novatek, a Rússia também recebeu USD 31 bilhões da China entre 2007 e 2014 na forma de empréstimos para o desenvolvimento garantidos

“ A disposição da Gazprom a conceder esses aspectos-chave na negociação mostra que a *necessidade* de acessar uma nova fatia de mercado e reforçar as exportações eclipsou preocupações estratégicas mais profundas. ”

No entanto, em comparação com as ações da China, que exibem um certo cálculo estratégico voltado para melhorar sua segurança energética ao mesmo tempo que desenvolve suas próprias empresas, a interação da Rússia com a China ilustra um processo decisório decorrente da *necessidade* e dos problemas relacionados acima. Além do influxo crucial de capital chinês no Ártico russo, o recém-concluído gasoduto *Power*

por recursos energéticos (*energy-backed loans*, ou EBLs, geralmente garantidos por petróleo ou gás).<sup>44</sup> Para a China, isso tem o duplo benefício de permitir que ela cultive o prestígio internacional de suas instituições financeiras, ao mesmo tempo que garante sua própria segurança energética. No entanto, as transações de energia sino-russas estão assumindo uma importância ainda maior na medida em que ajudam a concretizar

a ambição da China de desenvolver o prestígio e a conversibilidade do yuan.<sup>45</sup> A disposição da Rússia a realizar transações de energia em yuan, conforme ilustrado pelo fato de a Gazprom Neft ter conduzido todos os seus negócios com a China exclusivamente nessa moeda desde 2015, é um aspecto desse relacionamento que beneficia exclusivamente a China.<sup>46</sup>

do consumo total chinês e o petróleo angolano, 9%.<sup>51</sup> Atualmente, a Angola depende muito mais das exportações de hidrocarbonetos para sua estabilidade financeira geral (90% de suas exportações), o que a torna ainda mais dependente da China como um mercado consumidor contínuo para suas exportações para amortecer choques de mercado nos índices de

“ Embora a Angola não seja uma potência nuclear ou uma grande potência como a Rússia, ela tem algumas relações econômicas e comerciais semelhantes com a China. ”

Em 2019, a Rússia reforçou seu compromisso com transações baseadas em yuans quando se desfez de 101 bilhões de suas reservas em dólares estadunidenses e redirecionou cerca de metade desse montante para a aquisição de yuans.<sup>47</sup> Desse modo, a Rússia está servindo como um instrumento-chave nos esforços da China para reciclar yuans em toda a economia global.<sup>48</sup> Para a Rússia, porém, as consequências de longo prazo de empréstimos garantidos por recursos energéticos e transações baseadas em yuans podem se tornar cada vez mais negativas, pois isso leva a uma maior dependência do poder de compra chinês e dos bens e serviços chineses.

### **Outras parcerias “Ganha-Ganha” da China: a crise da Angola em 2020**

Embora a Angola não seja uma potência nuclear ou uma grande potência como a Rússia, ela tem algumas relações econômicas e comerciais semelhantes com a China. Ambos os países têm a China como seu maior parceiro comercial para as exportações, principalmente nas exportações de hidrocarbonetos.<sup>49</sup> Angola e Rússia também aceitaram empréstimos de grande vulto da China para o desenvolvimento energético na forma de empréstimos garantidos por *commodities* e de ações de empresas estatais, e para a construção de infraestrutura.<sup>50</sup> Os dois países dependem mais da China como mercado para suas exportações do que ela depende das importações dos recursos deles: o petróleo russo representa 15%

preços globais.<sup>52</sup> A Angola serve como uma importante advertência sobre como as parcerias de longo prazo do tipo “Ganha-Ganha” da China podem terminar em enormes desequilíbrios de poder e comércio.

O ano de 2020 representou o pior cenário da Angola para seu relacionamento com a China. Antes dos *lockdowns* em âmbito global causados pela pandemia da covid-19 e do colapso dos preços do petróleo russo e saudita em 2020, a porção devida à China da dívida pública e com garantia pública da Angola era de 49% (USD 19 bilhões), 70% da qual consistia em empréstimos garantidos por *commodities* contra exportações de petróleo.<sup>53</sup> Em junho de 2020, a Angola deixou de fazer os pagamentos de petróleo à China; a pandemia da covid-19 e a guerra de preços do petróleo bruto entre a Rússia e a Arábia Saudita tornaram a entrega de petróleo à China mais cara do que pagamentos em dinheiro pelo valor original do empréstimo.<sup>54</sup> Embora o Banco de Exportação e Importação da China tenha concordado com uma reestruturação de três anos do contrato de empréstimo, os detalhes ainda são desconhecidos.<sup>55</sup> Uma coisa é certa: a China está em uma posição de superioridade em seu relacionamento com a Angola e livre para estruturar acordos da forma que quiser. Se a Rússia continuar em seu caminho rumo a maiores empréstimos de instituições chinesas e maior dependência das exportações de recursos energéticos para sua economia estatal, um resultado semelhante em um futuro distante não é impossível de imaginar.

## Consequências da “Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação”

Sinais que apontam para o futuro precário da Rússia já estão aparecendo, à medida que a cooperação sino-russa em energia e a dependência da ajuda chinesa criam efeitos colaterais em outros setores econômicos importantes. Esse é, especificamente, o caso do setor de tecnologia e serviços da Rússia. Por exemplo, o papel cada vez maior do capital chinês na construção de infraestrutura tecnológica estrategicamente sensível é parte de uma tendência mais ampla na Rússia. Em 2012, o Fundo de Investimento Rússia-China começou a canalizar capital de investimento para o desenvolvimento de tecnologias promissoras e empresas *startup* na Rússia, aliviando parte do fardo do orçamento federal já sobrecarregado, que ainda é a principal fonte de financiamento para a pesquisa científica no país.<sup>56</sup> No entanto, a fraca economia do conhecimento da Rússia não está conseguindo acompanhar as necessidades do Estado, abrindo a porta para que os gigantes da tecnologia chineses conquistem participação de mercado e aumentem a influência da China no país.

A rápida expansão da influência da Huawei na Rússia resume melhor esse fenômeno. A Huawei atualmente domina o mercado russo de telefonia móvel, superando até mesmo gigantes globais como a Samsung.<sup>57</sup> No entanto, a importância da Huawei agora está transcendendo as necessidades básicas dos consumidores de tecnologia, conforme ela se estabelece como parceira insubstituível no desenvolvimento de infraestrutura de telecomunicações. Diante de fracas empresas domésticas de tecnologia e um orçamento cada vez menor, Putin recorreu à Huawei em 2019 para liderar o lançamento do 5G na Rússia, com a empresa fornecendo tecnologia 5G para as principais empresas de telecomunicações

do país.<sup>58</sup> Observadores externos e alguns especialistas russos em relações internacionais notaram o risco de confiar à China esse elemento estratégico de infraestrutura estatal e argumentam que a Rússia se beneficiaria mais de manter a campanha 5G em âmbito nacional.<sup>59</sup> No entanto, as preocupações orçamentárias da Rússia parecem obrigar o Estado a sacrificar princípios estratégicos em favor de necessidades mais urgentes.

À medida que as velhas reservas de hidrocarbonetos da Rússia continuarem a gerar margens de lucro cada vez menores e a induzir caras campanhas de desenvolvimento, parece provável que o Estado seja, muitas vezes, forçado a avaliar sua própria grande estratégia em relação às demandas econômicas de curto prazo. Os problemas enfrentados pelo setor de hidrocarbonetos não apenas apontam para a probabilidade de futuros empréstimos garantidos por recursos energéticos concedidos por instituições financeiras chinesas, mas também resultam no desvio de fundos federais de outros setores econômicos que poderiam diminuir a dependência excessiva e “dependente de trajetória” em relação a rendas de hidrocarbonetos. Assim, mesmo que a Rússia consiga evitar cair em uma armadilha da dívida de modo semelhante ao que aconteceu com Angola, sua hesitação em deixar de depender da indústria de hidrocarbonetos promete resultar em mais casos em que as empresas chinesas superam as empresas russas domésticas em todo o espectro econômico.

A questão da soberania nacional e a extensão da disposição da Rússia em ceder influência à China devem, portanto, guiar estudos futuros sobre a cooperação sino-russa no setor de energia. Compreender os limites dessa parceria terá profundas implicações para os estrategistas que lidam com um novo mundo multipolar de competição renovada entre grandes potências. ■

## Referências

1. Orange Wang e Zhou Xin, “Xi Jinping Says Trade War Pushed China to Rely on Itself and ‘That’s Not a Bad Thing’”, *South China Morning Post (site)*, 26 September 2018, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2165860/xi-jinping-says-trade-war-pushes-china-rely-itself-and-thats>.
2. “China”, U.S. Energy Information Administration (EIA), 30 September 2020, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/CHN>.

3. “Wang Yi Speaks with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov on the Phone”, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 5 June 2021, acesso em 23 ago. 2021, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1881588.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1881588.shtml).
4. “Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation between the People’s Republic of China and the Russian Federation”, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic

- of China, 24 July 2001, acesso em 23 ago. 2021, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zjig\\_663340/dozys\\_664276/gjlb\\_664280/3220\\_664352/3221\\_664354/t16730.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjig_663340/dozys_664276/gjlb_664280/3220_664352/3221_664354/t16730.shtml).
5. Ibid.
  6. "What Countries Are the Top Producers and Consumers of Oil?", EIA, 1 April 2021, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6>; "Oil", British Petroleum, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/oil.html#oil-prices>.
  7. "China".
  8. Julia Payne e Dmitry Zhdannikov, "Exclusive: Angola Cuts Oil Shipments to China as It Seeks Debt Relief", Reuters, 5 June 2020, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.reuters.com/article/us-angola-china-debt-oil-exclusive/exclusive-angola-cuts-oil-shipments-to-china-as-it-seeks-debt-relief-idUSKBN23C1LY>.
  9. "The World Bank in China", The World Bank, última atualização em 29 mar. 2021, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview#1>.
  10. Ibid.; "FAQs: Global Poverty Line Update", The World Bank, 30 September 2015, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>.
  11. Hou Li, *Building for Oil: Daqing and the Formation of the Chinese Socialist State* (Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2018), p. xx; Per Högeli, "The Saudi Arabia of the Far East: China's Rise and Fall as an Oil Exporter", *Extractive Industries and Society* 2, no. 3 (2015): p. 416, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2015.04.004>.
  12. "Oil"; Philip Murray, "Pivot Out of the Pacific: Oil and the Creation of a Chinese Empire in the Twentieth and Twenty-First Centuries", *Military Review* 99, no. 5 (September–October 2019): p. 84–95 [NT – O artigo traduzido, intitulado "Expansão Além do Pacífico — O Petróleo e a Criação de um Império Chinês nos Séculos XX e XXI" consta da edição brasileira do primeiro trimestre de 2020, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Primeiro-Trimestre-2020/Expansao-Alem-do-Pacifico/>].
  13. Ibid.
  14. "Oil".
  15. *World Manufacturing Production: Statistics for Quarter I 2021* (Vienna: United Nations Industrial Development Organization, June 2021), acesso em 23 ago. 2021, <https://stat.unido.org/content/publications/world-manufacturing-production>.
  16. "China – Total Energy Consumption from Natural Gas", EIA, acesso em 23 ago. 2021, [https://www.eia.gov/international/rankings/country/CHN?pa=291&u=0&f=A&v=none&y=01%2F01%2F2018](https://www.eia.gov/international/rankings/country/CHN?pa=291&u=0&f=A&v=none&y=01%2F01%2F2018;); "China".
  17. "China".
  18. Ibid.
  19. Ibid.
  20. "China Rankings – Petroleum and Other Liquids Production 2020", EIA; "China".
  21. "China".
  22. John Kemp, "China's 14th Five-Year Plan" JKempEnergy, 19 March 2021, acesso em 23 ago. 2021, <https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/ce/gjnpwolekpw/CHINA's%2014TH%20FIVE-YEAR%20PLAN.pdf>.
  23. "China's National Defense White Paper" (Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China, July 1998), sec. I, acesso em 23 ago. 2021, <http://www.china.org.cn/e-white/5/5.1.htm>.
  24. "China".
  25. Arthur J. Klinghoffer, "Sino-Soviet Relations and the Politics of Oil", *Far Eastern Survey* 16, no. 6 (March 1947): p. 543, <https://doi.org/10.2307/12643518>.
  26. "United Nations Comtrade Database", United Nations, acesso em 23 ago. 2021, <https://comtrade.un.org/>.
  27. Ibid.
  28. Thane Gustafson, *Klimat: Russia in the Age of Climate Change* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2021), página oficial ainda não publicada (p. 5 do capítulo 2).
  29. Stephanie Kelly e Devika Krishna Kumar, "A Historic Oil Price Collapse, with Worries Headed into 2021", Reuters, 29 December 2020, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.reuters.com/article/us-global-oil-year-end-graphic/a-historic-oil-price-collapse-with-worries-headed-into-2021-idUSKBN2930FJ>; "Federal Budget of the Russian Federation", Ministry of Finance of the Russian Federation, última revisão em 15 abr. 2021, acesso em 23 ago. 2021, <https://minfin.gov.ru/en/statistics/fedbud/>. Os autores calcularam o valor de USD 20 bilhões com base na taxa de câmbio de 31 de dezembro de 2020.
  30. "Federal Budget of the Russian Federation", Ministry of Finance of the Russian Federation.
  31. Gustafson, *Klimat*, paginação oficial ainda não publicada (p. 6-12 do capítulo 2).
  32. "ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2035 ГОДА" [Estratégia Energética da Federação Russa para o período até 2035] (Moscow: Министерство Энергетики Российской Федерации [Ministério de Energia da Federação Russa], 2021), p. 27, p. 31-32, acesso em 23 ago. 2021, <https://minenergo.gov.ru/node/1026> (doravante "Energy Strategy 2035").
  33. Ibid., p. 34-35.
  34. Ibid., p. 28, p. 37, p. 40; também apoiado pelo *World Energy Outlook 2020* (Paris: IEA, October 2020), acesso em 23 ago. 2021, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>, que projeta um aumento de 30% na demanda por gás natural até 2040; "Energy Charting Tool", BP Statistical Review of World Energy, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-charting-tool.html>.
  35. "Energy Strategy 2035", p. 50.
  36. James Henderson e Arild Moe, *The Globalization of Russian Gas: Political and Commercial Catalysts* (Northampton, UK: Edward Elgar, 2019), p. 138.
  37. "Yamal LNG: A Titanic Gas Project in Arctic Siberia", ALTEN Group, 12 April 2019, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.alten.com/yamal-lng-project-gas-arctic-anotech-energy/>; "Yamal LNG Signed Loan Agreements with the Export-Import Bank of China and the China Development Bank", comunicado à imprensa da Novatek, 29 April 2016, acesso em 23 ago. 2021, [https://www.novatek.ru/common/upload/doc/2016\\_04\\_29\\_press\\_release\\_Chinese\\_banks\\_FA\\_\(ENG\).pdf](https://www.novatek.ru/common/upload/doc/2016_04_29_press_release_Chinese_banks_FA_(ENG).pdf); James Henderson e Vitaly Yermakov, "Russian LNG: Becoming a Global Force", OIES Paper NG 154 (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], November 2019), p. 23, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.oxfordenergy.org/publications/russian-lng-becoming-a-global-force/>.
  38. "Novatek Closes Sale of 20% Interest in Yamal LNG to CNPC", comunicado à imprensa da Novatek, 14 January 2012, acesso em 23 ago. 2021, [https://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id\\_4=826](https://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=826); "Novatek and China's Silk Road

Fund Conclude Selling 9.9% Stake in Yamal LNG", comunicado à imprensa da Novatek, 15 March 2016, acesso em 23 ago. 2021, [https://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id\\_4=1165](https://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=1165).

39. Henderson e Yermakov, "Russian LNG: Becoming a Global Force", p. 14.

40. Tom Røseth, "Russia's China Policy in the Arctic", *Strategic Analysis* 38, no. 6 (2014): p. 848, <https://doi.org/10.1080/09700161.2014.952942>; John Bowlus, "Energy Coercion is Compelling Chinese-Russian Rapprochement", *Energy Reporters*, 24 September 2019, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.energy-reporters.com/opinion/energy-coercion-is-compelling-chinese-russian-rapprochement/>.

41. "Energy in China's New Era" (livro branco, Beijing: State Council Information Office of the People's Republic of China, 21 December 2020), p. 30-33, p. 44, acesso em 23 ago. 2021, [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2020-12/21/content\\_77035604.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2020-12/21/content_77035604.htm); Rebecca Pincus, "Three-Way Power Dynamics in the Arctic", *Strategic Studies Quarterly* 14, no. 1 (2020): p. 49, acesso em 24 ago. 2021, [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-14\\_Issue-1/Pincus.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-14_Issue-1/Pincus.pdf); Atle Staalesen, "Chinese Oilmen Ready to Go Home After 5 Months in Russian Arctic", *The Barents Observer*, 22 November 2018, acesso em 23 ago. 2021, <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2018/11/chinese-oilmen-ready-go-home-after-5-months-russian-arctic>.

42. ZhongXiang Zhang, "China's Energy Security, The Malacca Dilemma and Responses", *Energy Policy* 39, no. 12 (2011): p. 7612-13, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.09.033>.

43. Henderson e Moe, *The Globalization of Russian Gas*, p. 106-8; Anna Galtsova, Jenny Yang e Sofia Galas, "Power of Siberia: Upcoming Debut to the China Gas Market", IHS Markit, *Global Gas Strategic Report*, 25 November 2019, p. 3, p. 14.

44. Kevin P. Gallagher et al., "Fueling Growth and Financing Risk: The Benefits and Risks of China's Development Finance in the Global Energy Sector", *Global Economic Governance Initiative Working Paper 002* (Boston: Boston University, May 2016), p. 11-12, acesso em 24 ago. 2021, <https://open.bu.edu/handle/2144/23650>.

45. Russell Shor, "What Is the Petro yuan?", *FXCM*, 24 April 2018, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.fxcm.com/markets/insights/what-is-the-petroyuan/>.

46. Lei Yu, "Settling the Sino-Russian Border Issue: Land in Exchange for a Strategic Partnership?", *Europe-Asia Studies* 72, no. 5 (2020): p. 905, <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1708866>.

47. Natasha Doff e Anna Adrianova, "Russia Buys Quarter of World Yuan Reserves in Shift from Dollar", *Bloomberg*, 9 January 2019, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-09/russia-boosted-yuan-euro-holdings-as-it-dumped-dollars-in-2018>.

48. Shor, "What Is the Petro yuan?"

49. "United Nations Comtrade Database".

50. Gallagher et al., "Fueling Growth and Financing Risk"; Deborah Brautigam, Yufan Huang e Kevin Acker, "Risky Business: New Data on Chinese Loans and Africa's Debt Problem", Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, 2 July 2020, acesso em 23 ago. 2021, <https://sais.jhu.edu/news-press/event-recap/risky-business-new-data-chinese-loans-and-africa%E2%80%99s-debt-problem>.

51. "Country Analysis Executive Summary: Angola", EIA, 25 January 2021, acesso em 23 ago. 2021, [https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries\\_long/Angola/angola\\_CAXS.pdf](https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Angola/angola_CAXS.pdf); "United Nations Comtrade Database"; "Country Analysis Briefs—China", *Energy Information Administration*, May 2011.

52. "Country Analysis Executive Summary: Angola".

53. Brautigam, Huang e Acker, "Risky Business: New Data on Chinese Loans and Africa's Debt Problem".

54. Julia Payne e Dmitry Zhdannikov, "Exclusive: Angola Cuts Oil Shipments to China as It Seeks Debt Relief", *Reuters*, 4 June 2020, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.reuters.com/article/us-angola-china-debt-oil-exclusive/exclusive-angola-cuts-oil-shipments-to-china-as-it-seeks-debt-relief-idUSKBN23C1LY>.

55. Jevans Nyabiage, "Lack of Detail in Angola's Debt Deals with China Could Hide Future Risk", *South China Morning Post (site)*, 18 January 2021, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3118140/lack-detail-angolas-debt-deals-china-could-hide-future-risk>.

56. Anton Malkin, "Challenging the Liberal International Order by Chipping Away at US Structural Power: China's State-Guided Investment in Technology and Finance in Russia", *Cambridge Review of International Affairs* 33, no. 1 (2020): p. 94, <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1642300>; Loren Graham, *Lonely Ideas: Can Russia Compete?* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2013), p. 155, p. 159.

57. Dimitri Simes, "Russia and Huawei Team Up as Tech Cold War Deepens", *Nikkei Asia*, 28 October 2019, acesso em 23 ago. 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Russia-and-Huawei-team-up-as-tech-cold-war-deepens>.

58. Justin Sherman, "Huawei's Push in Russia Exploits Kremlin Fears of Western Technology", *Atlantic Council*, última atualização em 18 nov. 2020, acesso em 14 jun. 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/huaweis-push-in-russia-exploits-kremlin-fears-of-western-technology/>; Danil Bochkov, "China's Bid to Conquer Russia's 5G Market Should Worry the Kremlin", *The Diplomat (site)*, 14 October 2020, acesso em 23 ago. 2021, <https://thediplomat.com/2020/10/chinas-bid-to-conquer-russias-5g-market-should-worry-the-kremlin/>; Harry Baldock, "Russia Puts Huawei in the Driving Seat for Building High-Tech Superhighways", *Total Telecom*, 9 October 2020, acesso em 23 ago. 2021, <https://www.totaltele.com/507463/Russia-puts-Huawei-in-the-driving-seat-for-building-high-tech-superhighways>.

59. Bochkov, "China's Bid"; Sherman, "Huawei's Push".

# A Cultura no Planejamento

## A Incorporação da Proteção do Patrimônio Cultural em um Exercício de Larga Escala em Múltiplos Domínios

Scott M. Edmondson, Ph.D.

Patricia L. Fogarty, Ph.D.\*

Elizabeth L. B. Peifer, Ph.D.

Nas últimas décadas, os Estados Unidos da América (EUA) demonstraram, repetidamente, o poder de suas Forças Armadas. Pode-se dizer que o treinamento técnico de alto nível e o armamento avançado produziram as melhores Forças Armadas do mundo. Ao mesmo tempo, e apesar de sua superioridade militar, os EUA têm enfrentado dificuldades para derrotar insurgências e construir uma paz duradoura. A falta de compreensão sobre a cultura de nossos aliados e adversários, ou o que o General H. R. McMaster chamou de “narcisismo estratégico”, é uma grande parte do problema.<sup>1</sup> Embora tenha havido muito progresso nessa frente desde 2005, o fornecimento de treinamento cultural relevante e eficaz para militares em todas as Forças Singulares ainda representa um desafio.<sup>2</sup> Além disso, esse treinamento não é regularmente convertido em prática no planejamento e nas operações

militares. Dessa forma, apoiamos uma abordagem diferente, tanto de método quanto de conteúdo, que vá além da sala de aula ou do slide de um *briefing*. Incorporar situações problemas<sup>NT</sup> de proteção do patrimônio cultural (PPC) como parte dos desafios regulares que os participantes encontram nos exercícios é uma forma eficaz de integrar o entendimento cultural às operações militares. Nossa participação no Exercício *Blue Flag/Joint Warfighting Assessment 2018* (BF/JWA-18) constitui um bom exemplo.<sup>3</sup> Propomos que, por meio da PPC, os participantes fornecem recomendações eficazes aos comandantes sobre como aplicar conceitos culturais que acrescentam uma dimensão vital à consciência situacional relevante à consecução de objetivos estratégicos e orientam como coletar mais informações relevantes.

### Por que a PPC é importante

Grandes pensadores militares, de Sun Tzu a Tucídides e Carl von Clausewitz, reconheceram a importância da cultura e do patrimônio cultural na guerra, principalmente

NT: O termo em inglês “injects”, traduzido, neste artigo, por “situações problemas”, refere-se à inserção de situações específicas a serem resolvidas no cenário geral de um exercício.



O Dr. Fred Hiebert, da National Geographic Society, apresenta treinamento sobre a Convenção de Haia de 1954 e uma visão geral do patrimônio cultural no Afeganistão para o pessoal de assuntos civis dos EUA que se preparava para o desdobramento naquele país em 2010. Organizado pelo Comitê Estadunidense da Blue Shield, esse treinamento é ministrado por especialistas com experiência local. (Foto: © Comitê Estadunidense da Blue Shield)

no que diz respeito ao moral e à vontade. Além da sabedoria vigorosa de “conhecer o inimigo”, a guerra de manobra de Sun Tzu encorajava o comedimento e a “conservação sobre a destruição.”<sup>4</sup> Tucídides demonstrou os perigos de adotar uma abordagem de “os fins justificam os meios.”<sup>5</sup> Da mesma forma, Clausewitz, em sua trindade paradoxal, compreendeu o significado da paixão e da vontade.<sup>6</sup> Quanto mais a guerra atinge as pessoas, mais violenta ela se torna. Embora alguns teóricos do poder aéreo moderno, como Giulio Douhet, tenham argumentado que a destruição de cidades e patrimônios culturais quebraria o moral do adversário, há evidências conflitantes que sugerem que isso poderia, na verdade, fortalecer a determinação de um adversário e escalar um conflito ao representar uma ameaça existencial à identidade cultural.<sup>7</sup>

Os esforços contemporâneos de PPC têm suas origens nos famosos “Monuments Men” da Segunda Guerra Mundial. Conhecido oficialmente como o programa

“Monuments, Fine Arts, and Archives” (“Monumentos, Belas Artes e Arquivos”), o grupo consistia em um quadro internacional de indivíduos com conhecimento, experiência e determinação para buscar e proteger obras de arte ameaçadas durante a guerra. O setor de Monumentos, Belas Artes e Arquivos foi criado sob as seções de Assuntos Civis e Governos Militares dos Exércitos Aliados. Atualmente, o Departamento de Assuntos Civis do Exército dos EUA, em colaboração com a Smithsonian Cultural Rescue Initiative, treina pessoal por meio do programa 38G para aprimorar a capacidade.<sup>8</sup>

As preocupações com a PPC receberam atenção recentemente em relação a artefatos e sítios no Iraque e aos extensos danos ao sítio arqueológico e museu de Palmira, na Síria. No entanto, apenas alguns militares dos EUA com as qualificações adequadas foram enviados para apoiar os esforços de PPC durante o curso das guerras travadas desde 2001.<sup>9</sup>

## Acordos internacionais sobre a preservação da cultura na guerra

O apoio internacional à PPC tem origem, mais genericamente, no Direito Internacional dos Conflitos Armados e, mais especificamente, na Convenção de Haia de 1954 para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado e seu Segundo Protocolo (doravante, Convenção de Haia de 1954).<sup>10</sup> Eles são reforçados pelo trabalho da Blue Shield International e seus comitês em nível nacional.<sup>11</sup> A Convenção de Haia de 1954 e seu Primeiro Protocolo exigem que os “Estados Partes” (os países que a ratificaram) protejam os elementos móveis e imóveis do patrimônio cultural em todos os momentos durante períodos de paz e de conflito, e obriga as Forças Armadas desses países a ministrar treinamento de PPC em tempos de paz. O papel da Blue Shield e de seus comitês nacionais é realizar o trabalho descrito na Convenção de Haia de 1954. Por exemplo, junto com uma rede associada de profissionais especialistas em patrimônio cultural, o Comitê

Estadunidense da Blue

### Scott M. Edmondson, Ph.D.,

é professor assistente de Estudos Regionais e Culturais (África) no Centro de Cultura e Idiomas da Força Aérea dos EUA, Air War College. É bacharel em Antropologia pela Emory University e doutor em Estudos Culturais pela University of California, Los Angeles (UCLA). Tem uma década de experiência em ensino universitário (UCLA e University of Michigan) e em ambientes militares (U.S. Army John F. Kennedy Special Warfare Center and School e Air University) e trabalhou como analista de inteligência sociocultural para o Comando de Operações Especiais do Exército dos EUA (USASOC) e Comando da África dos EUA (AFRICOM).

### Patricia L. Fogarty, Ph.D.,

é professora assistente de Relações Interculturais no Centro de Cultura e Idiomas da Força Aérea dos EUA, Air War College, onde trabalha desde 2012. É bacharel pela Florida State University, mestre pela Georgia State University e doutora pela Emory University. Realizou pesquisas na Europa Oriental sobre identidade nacional, cidadania e desenvolvimento internacional. A pesquisa junto à Força Aérea dos EUA incluiu a documentação das experiências interculturais de integrantes da Força Aérea de todos os postos e graduações e códigos de especialidade.

*\*A Dra. Fogarty é a principal autora deste artigo.*

Shield ajudou a proteger patrimônios culturais na campanha aérea da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia, em 2011, compilando uma lista com suas localizações e divulgando-a às Forças Armadas parceiras.<sup>12</sup>

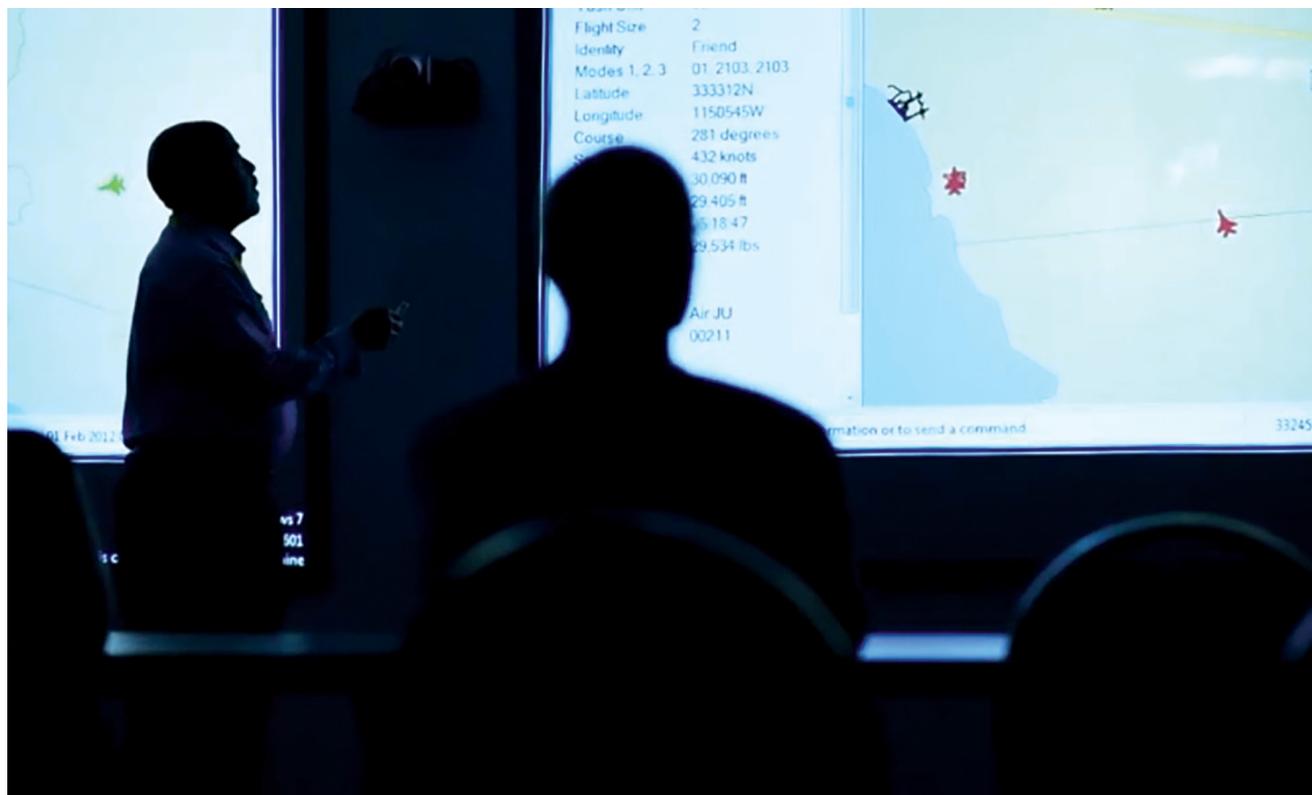
No calor da batalha, entretanto, a PPC pode parecer apresentar complicações indesejáveis para o processo de decisão na seleção de alvos. Como resultado — tática e operacionalmente — os decisores podem achar que o caminho mais fácil e de menor resistência é justificar a ação (ou inação) com base na “necessidade militar”, uma disposição permitida sob os parâmetros jurídicos da Convenção de Haia de 1954 e do Direito Internacional de Conflitos Armados.<sup>13</sup> No entanto, essa linha de ação pode se mostrar míope e prejudicial para a missão como um todo. É de vital importância ter em mente considerações estratégicas que vão além das obrigações estritamente jurídicas. A estratégia define o uso de meios e métodos para alcançar um fim desejado. Esse fim é quase sempre político. Consequentemente, os

### Elizabeth L. B. Peifer,

Ph.D., é professora assistente de Estudos Regionais e Culturais (Europa) no Centro de Cultura e Idiomas da Força Aérea dos EUA, Air War College. É bacharel em História pelo Davidson College e tem mestrado e doutorado em História Europeia pela University of North Carolina at Chapel Hill. Tem 20 anos de experiência em ensino universitário e atuou como diretora de programas do corpo docente para o consórcio de faculdades Associated Colleges of the South. Foi diretora de educação da Comissão do Holocausto de Alabama. Leciona Estratégia e ministra aulas eletivas sobre Extremismo e Guerra de Informação.

planos tático, operacional e estratégico devem estar alinhados, e a maneira como a guerra é travada deve apoiar, e não prejudicar, os objetivos políticos, quando aplicável.<sup>14</sup>

Numerosas experiências recentes demonstraram como ações culturalmente ofensivas no nível tático ou operacional podem ter uma influência profunda ao dificultar a realização de objetivos estratégicos (por exemplo, a reação doméstica, internacional e regional intensamente negativa aos abusos de Abu Ghraib, o saque ao museu de Bagdá e as forças de desembarque e estabelecimento da base dos EUA no sítio



O *Blue Flag/Joint Warfighting Assessment 2018*, do qual a equipe de proteção do patrimônio cultural participou, foi um exercício baseado em computador, realizado em uma área controlada, com muitas telas de mapas montadas nas paredes, semelhantes às de um exercício diferente, mostradas acima, que apresentavam avanços importantes conforme o exercício progredia. (Captura de imagem de vídeo: Cb Mychal Fox, Força Aérea dos EUA; William Lewis; e 2º Sgt Scott Olguin, Força Aérea dos EUA)



O Ten Dale Ford (à esquerda) e o Sgt Harry Ettlinger estavam entre os “Monuments Men” que, em 1945, ajudaram a repatriar um autorretrato de Rembrandt, encontrado em uma coleção de arte que estava em uma mina de sal alemã. (Foto: cedida por National Archives and Records Administration)

arqueológico da Babilônia).<sup>15</sup> Conseqüentemente, os impactos de possíveis afrontas e sensibilidades culturais devem ser previstos com a maior antecedência possível.

Entre eles estão, em primeiro lugar, o tribunal da opinião pública internacional e as mensagens estratégicas necessárias. Arriscar, descuidadamente, a integridade de patrimônios culturais das nações anfitriãs ou danificá-los podem levar a questões de proteção da força e comprometer alianças e parcerias em nível regional e global.

Em segundo lugar, em nível prático, não proteger tesouros culturais pode capacitar os adversários porque, muitas vezes, os artefatos saqueados, vendidos

no lucrativo mercado negro de antiguidades, geram fundos para sustentá-los.<sup>16</sup>

Em terceiro lugar, a destruição de monumentos culturais, intencionalmente ou não, pode dificultar drasticamente os esforços em busca de uma paz negociada e escalar o conflito.<sup>17</sup>

Em quarto lugar, muitas nações geram grandes lucros com o turismo em monumentos, museus, reservas naturais e sítios arquitetônicos importantes. Sua destruição pode atrasar a recuperação econômica pós-conflito e a reconciliação social, porque uma importante fonte de receita local e nacional foi cortada, obstruindo os esforços de estabilização e tornando mais difícil “ganhar a paz”.<sup>18</sup>

Infelizmente, discussões com militares dos EUA nos últimos quatro anos revelaram que poucos ouviram falar da Convenção de Haia de 1954 ou da Blue Shield, embora a maioria estivesse ciente dos casos de maior visibilidade de destruição de patrimônio cultural e ansiosa para protegê-lo tanto quanto possível e reconhecesse os efeitos positivos de segunda e terceira ordem de tais ações. No entanto, esses militares também expressaram frustração em relação aos aspectos práticos da PPC, como validar possíveis alvos que os adversários estivessem usando como esconchos em meio a conflitos ou estimar o grande esforço e a drenagem de recursos combatentes necessários para proteger museus nacionais e suas coleções.

Muitos militares podem até ver estes últimos tipos de problemas, especificamente, como sendo de responsabilidade do Departamento de Estado, de organizações

ao tema na Força Aérea dos EUA. No entanto, somos realistas sobre os benefícios que podem resultar de treinamentos baseados em computador, vídeos e palestras pontuais, bem como a crescente carga de requisitos de treinamentos obrigatórios cada vez maiores. A pesquisa e a prática de Forças Armadas estrangeiras e demais Forças Singulares estadunidenses indicam que o sucesso da PPC requer consideração em cada etapa do planejamento, execução e análise de operações.<sup>19</sup> Além disso, parafraseando o General George S. Patton, a força precisa “treinar como se combate”. Como sabemos que a PPC desempenha um papel crucial nos níveis tático, operacional e estratégico da guerra, devemos preparar os militares da Força Aérea para seus encontros com patrimônios culturais nesses níveis, e não no abstrato. Os desafios de PPC podem servir como lembretes concretos da importância duradoura do domínio humano, um

“ Devido à natureza mutável da atividade militar e às responsabilidades dos EUA como país signatário da Convenção de Haia de 1954, os militares da Força Aérea e seus parceiros conjuntos precisam estar preparados para lidar com problemas relacionados ao patrimônio cultural no ambiente operacional. ”

não governamentais ou do governo da nação anfitriã. Contudo, essas outras entidades “não têm armas” e não podem atuar em ambientes contestados sem a segurança fornecida pelas forças militares. Dito isso, deve ficar claro que, devido à natureza mutável da atividade militar e às responsabilidades dos EUA como país signatário da Convenção de Haia de 1954, os militares da Força Aérea e seus parceiros conjuntos precisam estar preparados para lidar com problemas relacionados ao patrimônio cultural no ambiente operacional.

## Desafios de educar a Força

Como professores do ensino profissional militar do Centro de Cultura e Idiomas da Força Aérea (*Air Force Culture and Language Center*, AFCLC), aceitamos a educação e o treinamento de PPC como parte de nossa missão, especialmente considerando a falta de unidades ou programas de treinamento específicos dedicados

domínio crucial a ser incluído em exercícios e planejamentos de operações em múltiplos/todos os domínios.

## Aberturas iniciais para ingressar na equipe

Com esses objetivos em mente, o AFCLC abordou o 505º Esquadrão de Treinamento de Combate (*Combat Training Squadron*, CTS) em Hurlburt Field, Flórida. O comandante do 505º CTS sugeriu o *Blue Flag* como um exercício ideal para incorporar dilemas de PPC e nos convidou a contribuir para o fornecimento de um conteúdo realista e rico, que desafiaria os participantes do treinamento a pensar sobre o ambiente operacional (além das telas e monitores), e das tarefas que deveriam realizar.<sup>20</sup> Um dos muitos exercícios que o 505º CTS coordena, o *Blue Flag* é um exercício de nível operacional para centros de operações aéreas e espaciais, realizado anualmente com diferentes comandos geográficos

conjuntos. Em 2018, primeiro ano em que o AFCLC apoiou o exercício, o *Joint Warfighting Assessment* (JWA), do Exército dos EUA, foi combinado ao *Blue Flag*, dando origem ao BF/JWA 18-1.

O exercício envolveu aproximadamente 5.500 participantes dos EUA e da coalizão. Para a Força Aérea, o 603º Centro de Operações Aéreas e Espaciais da Base Aérea de Ramstein serviu como o principal público do treinamento, e o exercício conjunto e combinado contou, ainda, com a participação de seis comandos de três estrelas do Exército dos EUA, a Terceira Frota da Marinha dos EUA e o Comando de Operações Especiais do Exército dos EUA.<sup>21</sup> O cenário do exercício envolvia um ataque a um aliado da OTAN na Europa, o que acionaria o Artigo 5º do Tratado de Washington. O objetivo geral era praticar o comando e controle em múltiplos domínios e “combater como uma divisão única, coesa e multina-

Força Aérea dos EUA) e o Dr. Paul Fox, do Comitê Britânico da Blue Shield, também coronel da reserva remunerada do Exército Britânico e doutor em História e Cultura Visual. Assim, montamos uma equipe com uma combinação de *expertise* profissional em Antropologia, História, História da Arte, Estudos Museológicos, Estudos Europeus, Exercícios e Jogos de Guerra, Decisões Militares Estratégicas e Direito Internacional relativo ao patrimônio cultural. Essa ampla experiência teórica, regional e prática era necessária para apoiar um exercício que envolveu “162 organizações, representando as Forças Armadas dos EUA e de nove parceiros da OTAN”.<sup>23</sup>

Um dos benefícios de uma equipe grande e diversificada que incluía experiência militar tornou-se claro quando percebemos que o público de treinamento da Força Aérea não seria colocado com os controladores do exercício. Isso exigia que alguém

“ A implementação eficaz do treinamento de PPC em um exercício de múltiplos domínios requer preparação cuidadosa, especialmente na escolha do pessoal adequado, conhecimento sobre a área de operações e elaboração de materiais plausíveis para as situações problemas. ”

cional contra um adversário com poder de combate quase equiparado [...] para promover a interoperabilidade e [...] as operações em múltiplos domínios.”<sup>22</sup>

### **Preparação de situações problemas sobre patrimônio cultural**

A implementação eficaz do treinamento de PPC em um exercício de múltiplos domínios requer preparação cuidadosa, especialmente na escolha do pessoal adequado, conhecimento sobre a área de operações (A Op) e elaboração de materiais plausíveis para as situações problemas. Reunimos uma equipe com experiência diversificada e grande o suficiente para apoiar a implementação de cenários por meio de vários grupos de trabalho temáticos. Para o BF/JWA-18, nossa equipe consistiu em cinco civis: quatro do Departamento de Defesa dos EUA (incluindo um coronel da reserva remunerada da

com conhecimento de centros de operações aéreas e espaciais observasse o público de treinamento e retransmitisse o que estava acontecendo para o resto da equipe. Podíamos acompanhar as ações do público de treinamento a partir da sede do exercício, mas queríamos ser capazes de acompanhar suas deliberações e decisões de se abster de agir, sendo ambas essenciais para entender como ocorre a PPC.

No ano anterior ao exercício, integrantes da equipe participaram de conferências de planejamento para facilitar a colaboração com líderes do exercício e realizaram um estudo de campo da A Op. Elaborar situações de treinamento de PPC que fossem realistas, plausíveis e eficazes exigia conhecimento de conteúdo específico sobre a cultura da região e uma sólida compreensão dos cenários do exercício. Com o apoio do AFCLC, os autores visitaram a região para aumentar a familiaridade com o contexto geográfico



Nicole Giannattasio faz uma apresentação na Conferência do Grupo de Ação do Patrimônio Cultural Militar, em setembro de 2018, com base em um exercício realizado com os participantes da conferência, organizado e planejado pela Smithsonian Cultural Rescue Initiative. Giannattasio, que foi aluna do Air Command and Staff College (ACSC), estava participando da conferência como parte de um curso eletivo sobre Patrimônio Cultural em Conflito, ministrado no Air War College e no ACSC. (Foto: cedida pelos autores)

e cultural do exercício. O estudo do local incluiu cerca de 20 sítios culturais reconhecidos em âmbito internacional ou local, variando de patrimônios mundiais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) a pequenos museus locais; de reservas naturais a bairros históricos; e destinos de peregrinação religiosa que incluíam de catedrais nacionais a santuários de beira de estrada.<sup>24</sup> A viagem também envolveu discussões com profissionais do patrimônio nacional e local, e a diversidade de nossas formações acadêmicas promoveu uma abordagem interdisciplinar em relação à região. Embora reconheçamos que uma curta visita ao local não pode substituir um trabalho etnográfico de maior prazo, a experiência em primeira mão na

A Op foi de valor inestimável para desenvolver nosso conhecimento sobre o patrimônio cultural material e imaterial e as identidades culturais entrelaçadas das pessoas da região, resultando em situações problemas mais realistas. Por exemplo, exploramos como sítios de importância nacional e local podem ser disputados por diferentes grupos etnolinguísticos e nacionais. Em tempos de conflito, esses sítios podem ser utilizados por um adversário para efeitos táticos, operacionais e estratégicos. Parte da nossa missão de PPC foi preparar os militares da Força Aérea para antecipar essas possibilidades e combatê-las com respostas apropriadas.

O estudo do local se revelou um elemento crucial para o êxito da equipe na elaboração de situações problemas adequadamente detalhadas. A experiência



Restos de uma bateria de defesa antiaérea da Líbia à sombra de um antigo forte romano, em 29 de setembro de 2011, após ter sido destruída por ataques de precisão da OTAN em Ras Almagib, na Líbia. Cinco baterias de defesa antiaérea que protegiam uma instalação de radar foram destruídas com poucos danos ao sítio arqueológico. (Foto: © Dr. Joris D. Kila. Uso autorizado)

## Sucesso na proteção do patrimônio cultural na Líbia

Durante a campanha de bombardeio da OTAN contra a Líbia, de 19 de março a 31 de outubro de 2011, as forças do líder líbio Muammar Gaddafi instalaram uma estação de radar no topo de uma colina, perto de Leptis Magna, onde estão os restos de um antigo forte romano, perto da cidade de Khums, na Líbia, agora chamada de Ras Almagib. A estação de radar era protegida por um círculo de cinco baterias de defesa antiaérea, que foram colocadas junto às muralhas romanas ainda em pé, variando de dois a três metros de altura. Quando a equipe da missão de emergência cultural visitou o local em 29 de setembro de 2011, encontrou seis montes de destroços de metal; todas as instalações militares haviam sido completamente destruídas, mas as muralhas romanas e câmaras situadas ao lado das armas antiaéreas tinham poucos danos visíveis além de pequenos arranhões na superfície, obviamente causados por estilhaços das munições que haviam destruído a bateria antiaérea. Os arqueólogos locais que acompanharam a equipe consideraram a visita ao topo da colina um grande momento, pois era sua primeira vez no local, cujo acesso era estritamente proibido durante o regime anterior. A localização do sítio havia sido passada aos planejadores da OTAN. O caso de Ras Almagib demonstrou que a OTAN era capaz de executar bombardeios de precisão quando bens culturais estivessem em jogo na Líbia. O caso comprova a importância de fornecer coordenadas de mapa de tais locais para limitar os danos no caso de futuras operações. (Exemplo fornecido pelo Dr. Joris D. Kila, Haia, 6 de outubro de 2021)

em primeira mão permitiu avaliações significativas e específicas do terreno, gerando maior compreensão da importância local e regional de sítios que, de outra forma, poderiam ser reduzidos a pontos em um mapa e destacando elementos mais sutis como instabilidade estrutural ou proximidade de outras infraestruturas. Com base nessa pesquisa, formulamos sete situações problemas relacionadas a patrimônios culturais.<sup>25</sup> Elas incluíram a recuperação de tesouros nacionais saqueados; a colocação de sistemas de radares, bloqueadores de GPS ou outros alvos “tentadores” em locais culturais sensíveis; e um ataque de bandeira falsa a um sítio relevante. Embora de grande importância religiosa e nacional para a nação anfitriã, a natureza temporária deste último sítio impediu sua inclusão nas listas de alvos proibidos, criou um ponto cego para o nosso pessoal e acabou sendo elevado à consideração no nível de comando assim que o exercício começou.

Em outro caso, recomendamos que os controladores da força oponente do exercício (*red team*, ou “equipe vermelha”) colocassem um sistema de radar no topo de uma colina onde uma estrutura do século XV e um marco histórico nacional estavam localizados.<sup>26</sup> Imagens de satélite sugeriram que munições de precisão poderiam eliminar com segurança o meio inimigo e, ao mesmo tempo, preservar a estrutura histórica, mas nossa visita ao local revelou fraquezas estruturais não visíveis nas imagens de satélite. Qualquer ataque traria consigo o risco de danificar gravemente não apenas a estrutura localizada no topo da colina, mas também vários sítios e artefatos próximos, de importância nacional e internacional, o que poderia prejudicar as relações com parceiros da coalizão. Tendo como base a história e cultura reais da A Op, a especificidade das situações problemas acrescentou realismo e aumentou seu valor para fins de treinamento. Em contraste a sítios fictícios ou genéricos ou àqueles tirados de um banco de dados sem o contexto para entender o que representam, os exemplos específicos demonstraram as complexidades do mundo real no processo decisório e na

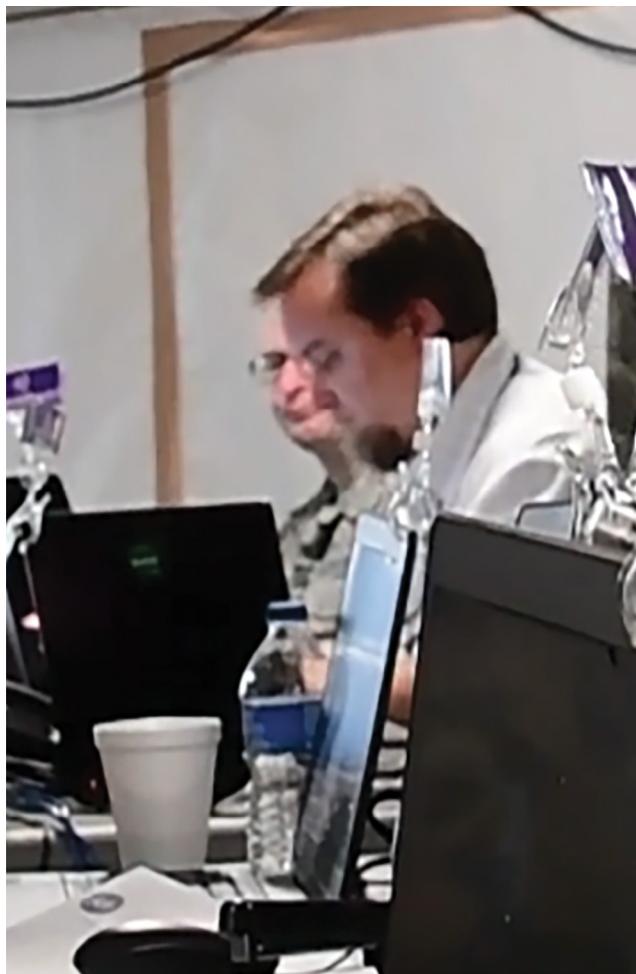
análise do “valor” relativo (estratégico) de eliminar um alvo *versus* a possível reação negativa à destruição de um determinado sítio ou artefatos, mesmo que tal decisão tenha sido definida como legal e de necessidade militar. Esses elementos ajudam a reforçar o conceito de que o combate não ocorre em um vazio, mas em um espaço habitado por pessoas reais, com suas próprias culturas e histórias complexas, e tudo isso deve ser considerado no planejamento operacional. Um segundo benefício de visitar a A Op foi que o conhecimento que desenvolvemos permitiu termos respostas flexíveis às necessidades em evolução do exercício de três semanas.

## A curva de aprendizagem dos acadêmicos

Uma segunda parte da preparação incluiu desenvolver nossa compreensão da criação de situações problemas, do processo de planejamento de exercícios e dos programas de computador usados pelos controladores do exercício. Como acadêmicos, tínhamos muito a aprender sobre *storyboards*, linhas de tempo, objetivos do treinamento e públicos do treinamento, antes de criar situações problemas críveis e úteis, que seriam utilizadas no cenário geral à medida que o exercício evoluísse.

Por meio de nossa visita ao local e outras pesquisas, podíamos imaginar casos nos quais a PPC poderia se tornar um fator, mas nossas situações problemas precisavam se alinhar com o fluxo do exercício como um todo e fornecer oportunidades para praticar habilidades ou processos específicos. Para tanto, integrantes da equipe participaram do planejamento do BF/JWA-18.<sup>27</sup> O objetivo geral do BF/JWA-18 era praticar a interoperabilidade em múltiplos domínios em um conflito entre adversários com poder de combate quase equiparado, mas cada situação problema inserida no cenário geral tinha de apoiar isso, envolvendo certos públicos no treinamento para seus papéis em operações aéreas e/ou terrestres.<sup>28</sup> Algo essencial para esse processo foi determinar qual público do treinamento (por exemplo, a Procuradoria Geral da Justiça Militar [JAG], assuntos civis, comunicação social, encarregados da seleção de alvos ou comando superior) queríamos que respondesse a uma situação problema específica e o que queríamos que eles *fizessem* em termos de

atividades concretas que vão além de uma consciência abstrata ou geral dos conceitos. As respostas adequadas poderiam incluir apresentar uma opção de alvo à cadeia de comando para aprovação, solicitar



O Dr. Scott Edmondson trabalha no fornecimento de conteúdo sobre proteção do patrimônio cultural aos participantes do exercício, interagindo com controladores de comandos superiores, para fornecer situações problemas adequadas durante o *Blue Flag* de 2019. (Captura de imagem de vídeo: 3º SG Hunter S. Harwell, Marinha dos EUA)

imagens de satélite adequadas, planejar o movimento de tropas para evitar locais sensíveis ou combater falsas alegações de destruição de patrimônio.

Nossa missão (em conformidade com nosso propósito de fazer as pessoas pensarem sobre a PPC ao planejar operações) não era criar novos objetivos de treinamento, mas integrar a cultura e a PPC aos objetivos existentes. Quanto mais uma situação problema estivesse ligada aos objetivos de treinamento



Embora não tenha sido especificamente identificado no Exercício *Blue Flag/Joint Warfighting Assessment* 2018, o Museu Regional em Suwalki, na Polônia, é um exemplo de um sítio cultural de valor inestimável que estaria em grande risco no caso de um conflito em larga escala na Europa. Entre seus outros tesouros, o Museu Regional em Suwalki tem exposições arqueológicas permanentes que exibem artefatos do início da história da região. (Foto: cedida pelo Museu Regional em Suwalki)

desejados pelo comandante, facilitasse as necessidades da Força oponente ou se adequasse ao cenário, maior era a probabilidade de que ela fosse executada no exercício. Situações problemas bem elaboradas, preparadas com antecedência para atender a necessidades específicas do treinamento, ajudaram a convencer parceiros relutantes dos grupos de trabalho temáticos e demonstraram como a PPC poderia ser integrada ao exercício para reforçar os objetivos fundamentais do treinamento, em vez de desviar a atenção deles.

Nossa coordenação e planejamento ocorreram principalmente com o 505º CTS antes do exercício, portanto, nossas situações problemas eram essencialmente relacionadas a operações aéreas. Embora tenha havido algumas conversas introdutórias no início, a coordenação com o pessoal do Exército dos EUA, parceiros internacionais e

o público do treinamento ocorreu, na maioria dos casos, na Área de Treinamento Grafenwoehr (U.S. Army Garrison Bavaria, sede do exercício) nos dias imediatamente anteriores e durante o próprio exercício.

Isso levou a uma outra curva de aprendizagem sobre a abordagem do Exército para o exercício, a coordenação ar-terra e a participação de parceiros internacionais. Em suma, acompanhar “quem estava fazendo o quê, onde, quando, como e por quê” apresentou desafios enormes. Por exemplo, durante as conferências de planejamento, uma área específica da A Op deveria ser limitada à seção de preparação do exercício, que estava programada para terminar antes da nossa primeira situação problema. Em vez disso, a atividade naquele local se estendeu muito além da parte preparatória do exercício e, portanto, não tínhamos situações problemas adequadas para a

área. Da mesma forma, nada sabíamos sobre a ausência de determinados públicos do treinamento, essenciais para as situações problemas de PPC. Logo, apesar de nossos melhores esforços antes do início do exercício, ainda chegamos a Grafenwoehr com muito a aprender sobre sua natureza combinada e conjunta.

## Execução do exercício

Durante o exercício propriamente dito, nossas estratégias de preparação nos ajudaram a nos adaptarmos e a respondermos a novos acontecimentos e a mudanças nas necessidades dos controladores ao longo das três semanas do BF/JWA-18. Ter vários membros da equipe com conhecimento especializado em diferentes assuntos nos serviu em várias frentes. As situações problemas de PPC requerem coordenação cruzada com vários sub-grupos dos controladores e públicos do treinamento. Por exemplo, trabalhamos com os controladores da força oponente do exercício (“equipe vermelha”) para garantir que as situações problemas se encaixavam na narrativa do treinamento; com a célula de resposta aérea da força treinada na atividade (*blue team*, ou “equipe azul”) para acompanhar as ações dos públicos de treinamento da Força Aérea; com grupos de mídia da força oponente do exercício (“vermelha”) e da força treinada na atividade (“azul”) para transmitir o impacto da PPC na opinião pública; com a célula de inteligência para gerar imagens

suficiente para sequer cobrir as reuniões, muito menos trabalhar em profundidade com cada grupo.

O recrutamento de membros da equipe com diferentes formações disciplinares e profissionais nos ajudou a preencher as lacunas entre as abordagens militares e civis em relação à PPC. O serviço militar e a experiência do Dr. Paul Fox na comunidade de PPC se mostraram especialmente valiosos. Ter vários membros na equipe também nos permitiu dividir as tarefas com base em nossas especialidades disciplinares e pessoais. Fox concentrou-se em trabalhar com os assessores jurídicos e fez com que a linguagem correta da Convenção de Haia de 1954 fosse usada ao discutir os Estados Partes e seus delegados, direitos e responsabilidades. Nosso historiador especializado na Europa se destacou na escrita de notícias e “relatórios de inteligência” para induzir o público do treinamento à ação. Outros também redigiram comunicados à imprensa e materiais de apoio para as situações problemas e atualizaram e acompanharam eventos por meio dos programas de computador e *sites* necessários. Ficamos à disposição para participar das reuniões periódicas de diferentes comitês e responder a pedidos de informações quando contatados pelo público do treinamento. O BF/JWA-18 foi especialmente movimentado nesse sentido porque envolveu forças conjuntas e combinadas, com o Exército e a Força Aérea dos EUA contro-

“ O recrutamento de membros da equipe com diferentes formações disciplinares e profissionais nos ajudou a preencher as lacunas entre as abordagens militares e civis em relação à proteção do patrimônio cultural. ”

e outras informações; com a seção de comunicação social para obter as informações necessárias aprovadas para divulgação ao público do treinamento; e com o pessoal do JAG, tanto no comando superior quanto no público do treinamento, para coordenar o assessoramento jurídico em questões de PPC. Cada grupo realizava reuniões diárias, às vezes simultaneamente, e manter a relevância de nossas situações problemas exigia coordenação com todos eles. Com quatro membros da equipe na sede do exercício, às vezes não tínhamos número

lando diferentes elementos do exercício e com parceiros da coalizão no público do treinamento.

Ao chegar à sede do exercício, na Área de Treinamento Grafenwoehr, nossa equipe também encontrou uma parceira inesperada, porém bem-vinda: a Ten Cel Deborah Molnar, que liderava a célula verde do Exército dos EUA — uma nova adição ao *Joint Warfighting Assessment*.<sup>29</sup> Nossa parceria com a célula verde aumentou nosso alcance junto aos líderes e públicos do treinamento, ajudou nossa compreensão sobre diferentes elementos



Esta foto de 7 de setembro de 2012 mostra o Museu Regional em Suwałki, pequena cidade na Polónia que fica no coração do Corredor de Suwałki, comumente identificado entre estrategistas militares como um provável corredor de invasão russa para separar os Estados bálticos dos Estados membros da OTAN, a oeste, se um conflito estourar na região. É um exemplo de um sítio cultural de valor inestimável que estaria em grande risco no caso de um conflito em larga escala na Europa. (Foto: Adrian Piekarski via Wikimedia Commons)

do exercício e gerou mais oportunidades para inserir a PPC. Muitas vezes, eles podiam transmitir informações regionais, culturais e de PPC pela cadeia de comando do Exército com mais eficiência do que nós, e nós lhes fornecemos uma base cultural para aprimorar suas histórias e situações problemas. Em um exemplo, a mando de seu comandante, a célula verde elaborou uma situação problema sobre civis que fugiam da A Op enquanto as forças “azuis” avançavam. Havíamos elaborado uma situação problema que girava em torno de um arquivo fictício de documentos governamentais para ilustrar que os sítios históricos não precisam ser “antigos” ou “arte” e nem monumentos imponentes; esses arquivos

podem simplesmente ser importantes para a cultura, história e governança da população local, especialmente quando os direitos ao patrimônio e à terra são disputados. Propusemos fundir a situação problema sobre esse arquivo com a de civis deslocados da célula verde para complicar a resposta para os públicos do treinamento. A qual delas responderiam primeiro, ou quem eles delegariam para lidar com cada uma? As forças em avanço prestariam atenção à situação problema inserida e redirecionariam suas tropas terrestres para que evitassem o arquivo a fim de não o danificar no fogo cruzado?

No final, o público do treinamento lidou com ambas as situações problemas com sucesso, e elas

também serviram aos propósitos dos controladores do exercício, moderando a velocidade do avanço das forças “azuis”. O General Joel K. Tyler, do Exército dos EUA, que era o Comandante do Comando Conjunto de Modernização na época do BF/JWA-18, nomeou a equipe de PPC como um elemento essencial da célula verde do JWA 18 e recomendou que futuras células verdes fossem providas de pessoal para apoiar a PPC.

No entanto, houve períodos de inatividade durante o exercício em que os simuladores não estavam *on-line*, os controladores estavam mudando de uma fase do exercício para outra ou nossas situações problemas não estavam sendo executadas. Esses períodos se revelaram oportunidades de colocar em uso nossa outra preparação e experiência coletiva. Uma oportunidade de colaboração surgiu com a célula de inteligência do Exército. Oferecemos nosso conhecimento da A Op para aprimorar alguns dos produtos de inteligência que eles haviam criado para o público

do exercício, os planejadores buscaram uma situação problema sobre seleção de alvos que exigisse a tomada de decisão em nível estratégico. Eles queriam aproveitar a presença de alguns oficiais-generais que estavam visitando o público de treinamento da Força Aérea para oferecer aos participantes a chance de julgar um dilema de seleção de alvos com a ajuda dos visitantes. Modificamos uma situação problema que lidava com o saque de itens de um museu (tentar recuperá-los e conduzir o desenvolvimento e transmissão de mensagens estratégicas) para colocar os artefatos furtados em um comboio com um membro VIP da força opoente do exercício (“vermelha”) viajando para um local religioso que também servia como quartel-general militar (no cenário do exercício). Para visar o comboio ou o local, os militares tinham de reconhecer o risco a itens culturais importantes, o possível impacto negativo que a perda desses itens poderia ter na negociação de um acordo de paz, o impacto na recuperação

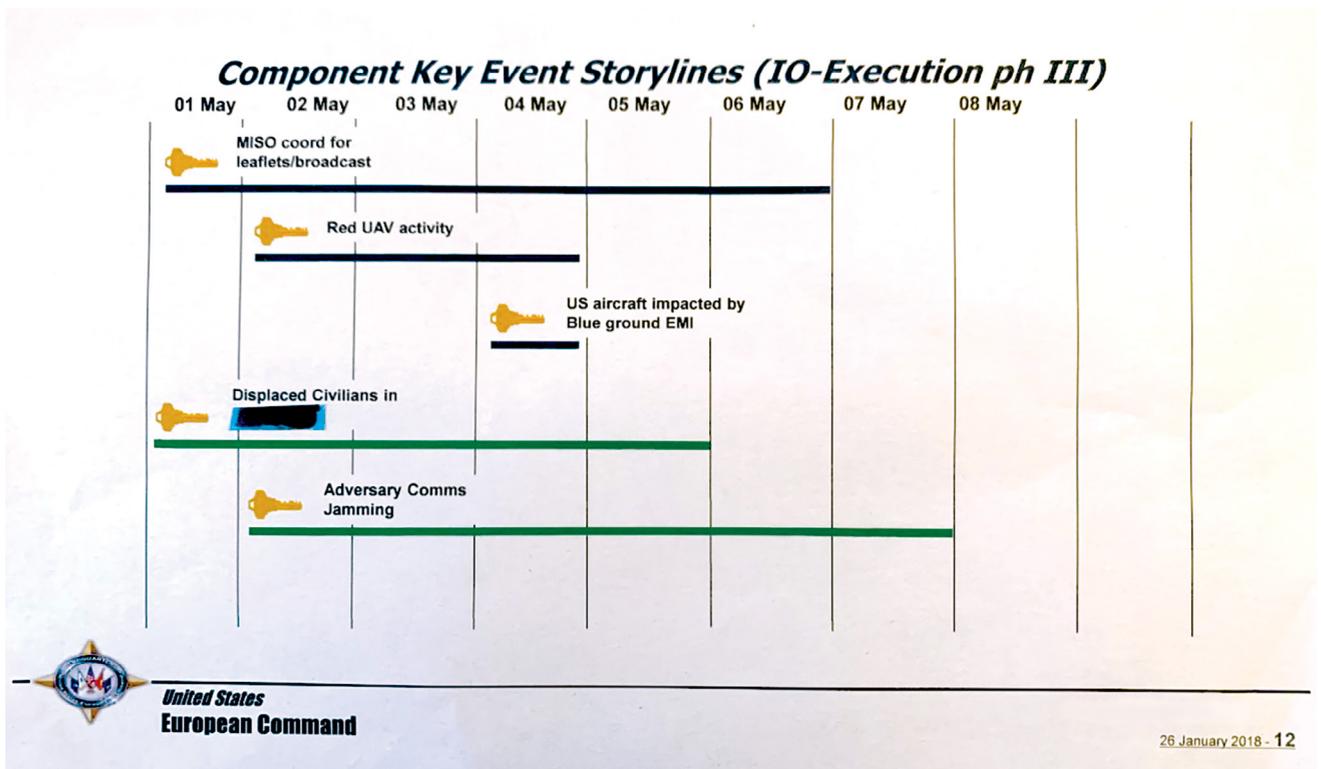
“ Embora a preparação antecipada em conteúdo cultural e procedimentos do exercício tenha se mostrado crucial para o sucesso, a agilidade cultural e a flexibilidade foram igualmente importantes. ”

do treinamento, a fim de torná-los mais realistas, e eles aceitaram. Isso resultou em uma parceria especialmente produtiva, na qual contribuímos com nossa *expertise* cultural e aprendemos com a *expertise* e recursos de inteligência deles. Como benefício colateral, eles nos ajudaram a decodificar vários tipos de coordenadas de mapeamento em uso regular.

Embora a preparação antecipada em conteúdo cultural e procedimentos do exercício tenha se mostrado crucial para o sucesso, a agilidade cultural e a flexibilidade foram igualmente importantes. Durante o exercício, realizamos nossa própria pesquisa de fontes abertas sobre sítios históricos em regiões que, anteriormente, haviam sido consideradas fora do escopo do exercício, a fim de oferecer soluções culturalmente importantes aos controladores quando eles perguntavam o que havia lá. Adaptamos nossas situações problemas existentes ao contexto do cenário em evolução. Por exemplo, perto do final

pós-conflito e as possíveis implicações jurídicas de tais ações. De acordo com o Direito Internacional, os comandantes mais antigos devem aprovar quaisquer ações que ponham bens culturais em risco.

Os integrantes de nossa equipe desempenharam papéis nessa situação problema específica, falando com militares que ligaram para “comandos superiores” para obter informações sobre os tesouros. Nosso observador junto ao público do treinamento serviu como um canal direto de informações entre os oficiais-generais no local de treinamento e nossa equipe no local do controlador. Ele transmitiu informações do debate sobre esse dilema específico de seleção de alvos e estava no local quando os oficiais-generais perguntaram como poderiam obter mais informações. Estávamos em melhores condições para fornecer essas informações em detalhes depois de ver a coleta pessoalmente; pudemos responder a perguntas sobre a importância cultural e nacional dos



Exemplo de um cronograma de exercício integrado para eventos e situações problemas que incluíram o aparecimento de um grande número de civis deslocados no espaço de combate. (Foto: cedida pelos autores)

itens, indo além das informações gerais que podem ser encontradas na Wikipédia. Assim, nossa equipe apoiou esses principais decisores com inteligência cultural crucial e provou o conceito de que, mesmo no “combate de alta intensidade”, a PPC é importante e, muitas vezes, eleva-se rapidamente a considerações de nível estratégico. Portanto, ao tirar proveito da diversidade de nossa equipe, nosso conhecimento proveniente da visita ao local e nossa preparação pré-exercício de diversos tipos de situações problemas, pudemos atender às necessidades dos controladores e desenvolver questões relacionadas à PPC em um elemento-chave da terceira semana do exercício.

## Resumo e conclusões

Dizer que aprendemos muito com a preparação e execução do BF/JWA-18 é um grande eufemismo. No entanto, a participação de profissionais e acadêmicos civis da área de patrimônios culturais no mundo dos exercícios militares de larga escala vale o tempo e o esforço pelos dividendos que ela traz. Em nosso caso, por exemplo, desenvolvemos

relacionamentos com o 505º CTS que se mantiveram durante o *Blue Flag 19-1* e *Blue Flag 20-1*, sendo este último cancelado devido à pandemia da covid-19. Esses tipos de esforços de coordenação civil-militar são cruciais para que quaisquer cenários de PPC sejam aceitos e incluídos em exercícios futuros com o 505º CTS ou, mais amplamente, nas Forças Armadas. Ampliamos nosso conhecimento sobre os processos de desenvolvimento de exercícios e de criação de situações problemas para *Blue Flags* posteriores e fomos capazes de integrar essas situações problemas com muito mais facilidade no fluxo do processo de elaboração e execução. Nosso objetivo era obter aceitação para as situações problemas de PPC como parte normal do planejamento e exercício de operações e, em pequena medida, conseguimos isso. Sucesso por um ou dois anos não significa continuidade de longo prazo, como bem sabe qualquer pessoa que trabalhe com as Forças Armadas. O rodízio de pessoal e as mudanças nos requisitos exigem um compromisso contínuo de trabalhar com comandantes mais antigos, unidades operacionais,

instituições de ensino profissional militar, esquadrões de treinamento e membros individuais da Força Aérea para garantir que estejamos educando e treinando nosso pessoal para as inevitáveis interseções de patrimônios culturais e operações militares.

Além disso, a PPC é apenas uma das muitas habilidades que constituem a competência cultural, mas que faz sentido para os militares, porque eles normalmente veem em primeira mão os efeitos negativos de não proteger o patrimônio cultural. A PPC serve como uma “porta de entrada” ideal para outras habilidades de competência cultural e conceitos mais abstratos e, ainda assim, força os planejadores a considerar as influências complexas da cultura, além de um aspecto mais simplista de regras sobre “o que fazer ou não fazer”. Durante os dois exercícios *Blue Flag* de que participamos, as pessoas nos procuraram com perguntas não apenas sobre patrimônios e bens culturais, mas também sobre as culturas das regiões

em geral. Dessa forma, as situações problemas de PPC e nossa presença nos exercícios serviram a múltiplos fins para o pessoal envolvido e os públicos do treinamento. Trazer consciência cultural e PPC para o treinamento e ensino militar pode ser uma batalha difícil, que parece crescer e diminuir ao longo dos anos, dependendo das estratégias de segurança nacional e dos conflitos atuais. Acreditamos que a cultura sempre será importante porque nossos aliados e adversários são pessoas que se apoiam em suas culturas para tomar decisões sobre guerras, parcerias e até mesmo interações diárias com nosso pessoal. Bens e patrimônios culturais são elementos da cultura que todos têm interesse em proteger; encorajamos todos a assumirem essa causa no ensino e treinamento militar e esperamos que, ao apresentarmos nossas lições aprendidas, possamos ajudar a preencher a lacuna entre o meio acadêmico e a prática militar para outras pessoas. ■

## Referências

1. H. R. McMaster, “Developing Strategic Empathy: History and the Foundation of Foreign Policy and National Security Strategy”, *Journal of Military History* 84, no. 3 (July 2020): p. 689-97.
2. Lauren Mackenzie, Eric Gauldin e Erika Tarzi, 2018 *Military Cross-Cultural Competence Annotated Bibliography* (Quantico, VA: Center for Advanced Operational Culture Learning, Marine Corps University, 2018), acesso em 25 jun. 2021, <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1059390.pdf>.
3. Fomos inspirados pelo trabalho da Dra. Laurie Rush, especialmente sua integração da proteção do patrimônio cultural (PPC) em exercícios de treinamento. Para obter mais informações, veja Kristoffer T. Mills e Laurie Rush, “Integration of Cultural Property Protection into a Decisive Action Training Exercise”, *Military Review* 97, no. 6 (November–December 2017): p. 106-16, acesso em 25 jun. 2021, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/November-December-2017/Integration-of-Cultural-Property-Protection-into-a-Decisive-Action-Training-Exercise/>; Laurie Rush, “Cultural Property Protection as a Force Multiplier in Stability Operations: WWII Monuments Officers Lessons Learned”, *Military Review* 92, no. 2 (March–April 2012): p. 36-43, acesso em 25 jun. 2021, [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview\\_20120430\\_art008.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20120430_art008.pdf).
4. Ping-cheung Lo, “Warfare Ethics in Sunzi’s *Art of War*? Historical Controversies and Contemporary Perspectives”, *Journal of Military Ethics* 11, no. 2 (2012), p. 114-35, <https://doi.org/10.1080/15027570.2012.708179>.
5. Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, trans. Rex Warner (Harmondsworth, UK: Penguin, 1954).
6. Carl von Clausewitz, *On War*, trans. and ed. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976).
7. Giulio Douhet, *The Command of the Air*, trans. Dino Ferrari (Maxwell Air Force Base, AL: Air University Press, 2019), acesso em 25 jun. 2021, [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Books/B\\_0160\\_DOUHET\\_THE\\_COMMAND\\_OF\\_THE\\_AIR.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Books/B_0160_DOUHET_THE_COMMAND_OF_THE_AIR.pdf); Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996); David MacIsaac, ed., *The United States Strategic Bombing Survey Selected Reports*, 10 vols. (New York: Garland Press, 1976); David Chuter, “Triumph of the Will? Or, Why Surrender Is Not Always Inevitable”, *Review of International Studies* 23, no. 4 (1997): p. 381-400; Mark Clodfelter, *The Limits of Air Power: The American Bombing of North Vietnam* (New York: Free Press; London: Collier Macmillan, 1989); Benjamin Isakhan, “Heritage Destruction and Spikes in Violence: The Case of Iraq”, in *Cultural Heritage in the Crosshairs*, ed. Joris Kila and James Zeidler (Leiden, The Netherlands: Brill, 2013), p. 219-48; Ben Connable et al., *Will to Fight Analyzing, Modeling, and Simulating the Will to Fight of Military Units* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018), acesso em 25 mar. 2021, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2341.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2341.html); para obter uma visão geral da divisão de pesquisa *Will to Fight*, na RAND, veja <https://www.rand.org/ard/projects/will-to-fight.html>.
8. Sean Delpech, “Reinventing the Monuments Men and Women for the 21st Century Force”, U.S. Army Reserve, 12

September 2020, acesso em 25 jun. 2021, <https://www.usar.army.mil/News/News-Display/Article/2345785/reinventing-the-monuments-men-and-women-for-the-21st-century-force/>.

9. Talvez os militares estadunidenses mais notáveis nesse esforço, após a invasão do Iraque em 2003 (e desde então), tenham sido a Maj Cori Wegener, da Reserva dos EUA, e o CMG Matthew Bogdanos, do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. Para obter mais informações sobre o trabalho de Cori Wegener, veja <https://global.si.edu/people/corine-wegener>, e sobre o de Bogdanos, veja *Thieves of Baghdad: One Marine's Passion to Recover the World's Greatest Stolen Treasures* (New York: Bloomsbury, 2005). Para saber mais sobre o argumento em defesa de maior PPC apresentado pela unidade de PPC dos *carabinieri* italianos, que pode ser considerada o modelo internacional, veja Paolo Foradori, "Protecting Cultural Heritage during Armed Conflict: The Italian Contribution to 'Cultural Peacekeeping'", *Modern Italy* 22, no. 1 (2016): p. 1-17, <https://doi.org/10.1017/mit.2016.57>.

10. Para a relação específica da PPC com o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), veja Howard Hensel, "The Protection of Cultural Objects During Armed Conflict", *Law of Armed Conflict: Constraints on the Contemporary Use of Military Force*, ed. Howard Hensel (Burlington, VT: Ashgate Publishing, 2005), p. 39-104; para obter mais informações gerais sobre o DICA, veja David Lee, ed., *Law of Armed Conflict Deskbook*, 5th ed. (Charlottesville, VA: The Judge Advocate General's Legal Center and School, U.S. Army, 2015); para obter mais informações sobre a Convenção de Haia de 1954 e seu Segundo Protocolo de 1999, veja "1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict", UNESCO Armed Conflict and Heritage, acesso em 28 jun. 2021, <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/convention-and-protocols/1954-hague-convention/>.

11. Para saber mais sobre a Blue Shield International, veja <https://theblueshield.org/>, e sobre o Comitê Estadunidense da Blue Shield, veja <https://uscbs.org/>.

12. Para obter mais informações, veja "Libya, Protection of Cultural Heritage", IHL In Action: Respect for the Law on the Battlefield, acesso em 25 mar. 2021, <https://ihl-in-action.icrc.org/case-study/libya-protection-cultural-heritage>.

13. Veja, em particular, a Seção 5.18, "Protection of Cultural Property During Hostilities", in *Department of Defense Law of War Manual* (Washington, DC: Department of Defense, December 2016), p. 293-311, acesso em 25 mar. 2021, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202015%20Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190>.

14. Jeffrey S. Lantis, "Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism", *Strategic Insights* 6, no. 10 (November 2005), acesso em 28 jun. 2021, <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/11257>; Paul T. Bartone, "Lessons of Abu Ghraib: Understanding and Preventing Prisoner Abuse in Military Operations", *Defense Horizons*, no. 64 (Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 2008), acesso em 28 jun. 2021, <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/defensehorizon/DH-064.pdf>; Lawrence Rothfield, *The Rape of Mesopotamia: Behind the Looting of the Iraq Museum* (Chicago: University of Chicago Press, 2009).

15. Jeffrey Gettleman, "Babylon Awaits an Iraq Without Fighting", *New York Times* (site), 18 April 2006, acesso em 24 mar. 2021, <https://www.nytimes.com/2006/04/18/world/middleeast/babylon-awaits-an-iraq-without-fighting.html>.

16. Samuel Hardy, "Curbing the Spoils of War", *The UNESCO Courier* (October-December 2017), acesso em 24 mar. 2021, <https://en.unesco.org/courier/october-december-2017/curbing-g-spoils-war>.

17. Harold Kalman, "Destruction, Mitigation, and Reconciliation of Cultural Heritage", *International Journal of Heritage Studies* 23, no. 6 (2017): p. 538-55, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13527258.2017.1289475>.

18. Veja, por exemplo, os ensaios em Nicholas Stanley-Price, ed., *Cultural Heritage in Postwar Recovery: Papers from the ICCROM FORUM held on October 4-6, 2005* (Rome: International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, 2007), acesso em 24 mar. 2021, [https://www.iccrom.org/sites/default/files/publications/2019-11/iccrom\\_ics06\\_culturalheritagepostwar\\_en\\_0\\_0.pdf](https://www.iccrom.org/sites/default/files/publications/2019-11/iccrom_ics06_culturalheritagepostwar_en_0_0.pdf).

19. Jolien Berends, *Cultural Property Protection Makes Sense: A Way to Improve Your Mission*, 2nd ed. (The Hague, The Netherlands: Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, 2020), acesso em 25 jun. 2021, <https://www.cimic-coe.org/resources/make-sense-series/cultural-property-protection-makes-sense.pdf>.

20. Sem o apoio da liderança do 505º Esquadrão de Treinamento de Combate, essa prova de conceito não teria sido possível; agradecimentos especiais ao Ten Cel Matt McKinney e John Drain.

21. Mayrem Morales, "USAFE Concludes Joint-Combat Readiness Exercise", U.S. Air Forces in Europe and Air Forces Africa, 10 May 2018, acesso em 25 mar. 2021, <https://www.usafe.af.mil/News/Article-Display/Article/1517466/usafe-concludes-joint-combat-readiness-exercise/>; "BFJWA-18-Blue Flag/Joint Warfighting Assessment", U.S. Army Fort Bliss, 10 September 2019, acesso em 25 mar. 2021, <https://home.army.mil/bliss/index.php/units-tenants/joint-modernization-command/jmc-archives>.

22. Center for Army Lessons Learned (CALL) Newsletter 19-03, *Multinational Joint Forcible Entry Operations Blue Flag/JWA 2018 Newsletter* (Fort Leavenworth, KS: CALL, December 2018), p. vii.

23. Ibid.

24. Também gostaríamos de agradecer aos funcionários e participantes do Language Enabled Airman Program do Centro de Cultura e Idiomas da Força Aérea que nos ajudaram a aprender sobre a região e a definir nosso itinerário, e a Martin Perschler, Ph.D., diretor do programa, U.S. Ambassadors Fund for Cultural Preservation, Cultural Heritage Center, Bureau of Educational and Cultural Affairs (SA-5), Departamento de Estado dos EUA.

25. Esses cenários foram conduzidos no mundo de treinamento virtual e toda a movimentação de tropas ocorreu dentro dos limites das bases militares onde os participantes do exercício se reuniram. Nenhum local histórico ou tesouro nacional foi colocado em risco.

26. Esta é a seção do grupo de controle do exercício que se dedica a formar os movimentos da força oponente. As designações *red team* ("equipe vermelha") e *blue team* ("equipe azul") são comumente usadas para representar adversários e aliados,

respectivamente. [NT - Neste artigo, também são especificadas como "força oponente do exercício" e "força treinada na atividade" respectivamente.]

27. Inicialmente, o exercício se limitou à Força Aérea dos EUA, mas, no início de 2018, o Exército acrescentou seu *Joint Warfighting Assessment* ao cenário geral, fazendo com que o exercício realmente se concentrasse na interoperabilidade em múltiplos domínios.

28. Veja Krisjand Rothweiler, "#Wargaming for Strategic Planning", *The Strategy Bridge*, 29 March 2017, acesso em 25 mar. 2021, <https://thestategybridge.org/the-bridge/2017/3/29/wargaming-for-strategic-planning>. O *Blue Flag* é um exercício de treinamento, não um jogo de guerra. Um jogo de guerra não inclui o movimento real de tropas ou material, e os resultados de um jogo de guerra não são determinados de antemão. Isso dá aos planejadores e jogadores a oportunidade de testar diferentes linhas de ação e avaliar diferentes resultados. Um

exercício tem objetivos de treinamento claros que os participantes devem praticar. Os cenários do exercício são, em grande parte, predeterminados (por exemplo, se as forças podem ou não repelir um adversário ou evacuar cidadãos estadunidenses), e o sucesso do exercício depende da forma (e eficiência) com que o pessoal executa processos e tarefas.

29. A. E. Vellenga, prefácio de Marine Corps Civil-Military Operations School (MCCMOS) Circular 3.1, *Green Cell* (Quantico, VA: MCCMOS, 1 September 2017), p. v, acesso em 25 mar. 2021, <https://www.trngcmd.marines.mil/Portals/207/Docs/wtbn/MCCMOS/MCCMOS%20Circular%20Green%20Cell%20September%202017.pdf>. Uma célula verde "ajuda o comandante e o estado-maior a entenderem melhor a dimensão civil do espaço de combate e a natureza do problema" que a unidade enfrenta; pode também servir como um órgão de ligação com organizações da sociedade civil.

# O Problema com o Comando de Missão

## A Cultura do Exército e as Suposições dos Comandantes



Maj David J. Devine, Exército dos EUA

**E**m 1911, o Cap Harry Cootes, do 13º Regimento de Cavalaria dos Estados Unidos da América (EUA), escreveu um breve artigo sobre liderança que foi publicado no *Journal of the United States Cavalry Association*. Em seu artigo, o Cap Cootes lamentou o fato de que o microgerenciamento e uma falta de confiança haviam reduzido os comandantes dos esquadrões de cavalaria, no início dos anos 1900, a “meros chefes nominais e, na realidade, a ‘primeiro-sargento’ de um coronel”.<sup>1</sup> Cootes, que havia observado várias manobras militares europeias, comparou a liberdade de que gozavam os comandantes

**O Maj David J. Devine, do Exército dos EUA,** é oficial de operações do 5º Batalhão, 1º Regimento de Cavalaria, 1ª Brigada de Combate *Stryker*, 25ª Divisão de Infantaria, em Fort Wainwright, Alasca. É bacharel pelo Rhode Island College. Serviu na 1ª Divisão de Cavalaria, 4ª Divisão de Infantaria e 1ª Brigada de Assistência às Forças de Segurança.

franceses, alemães e russos com a conformidade e as restrições impostas aos oficiais estadunidenses. Segundo ele, o autoritarismo excessivo, a desconfiança e a interferência de comandantes superiores prejudicavam gravemente a iniciativa e a adaptabilidade dos oficiais do Exército dos EUA. Esses comportamentos negativos resultavam, de modo geral, em

uma cultura de liderança do tipo “sentar rápido e não fazer nada” entre os comandantes de esquadrão.<sup>2</sup>

Os tempos mudaram, mas essa condição lamentável persiste. Em 2020, o Gen Div David Barno, da reserva remunerada do Exército dos EUA, e a Dra. Nora Bensahel escreveram um livro intitulado *Adaptation under Fire: How Militaries Change in Wartime* (“Adaptação sob Fogo: Como Forças Armadas Mudam em Tempos de Guerra”, em tradução livre). O livro dedica considerável atenção à filosofia de comando de missão e, especialmente, às dificuldades que o atual Exército dos EUA tem encontrado para inculcar esse conceito em seus comandantes. Barno e Bensahel sugerem que o comando de missão representa um elemento crucial que contribui para a adaptabilidade e agilidade mental dos comandantes do Exército em ambientes operacionais dinâmicos. Também afirmam que o Exército não pratica, de modo eficaz, sua filosofia de comando de missão. Os autores apresentam várias razões para essa falha, incluindo burocracia excessiva, microgerenciamento difundido, aversão generalizada ao risco e desconfiança endêmica. Esses comportamentos negativos surgem em resposta a requisitos burocráticos em tempos de paz e persistem na guerra.<sup>3</sup>

Apesar de nunca ter visto o termo “comando de missão”, Cootes possivelmente concordaria com as observações de Barno e Bensahel. A Publicação Doutrinária do Exército 6-0, *Comando de Missão:*



Soldados realizam *briefing* sobre a missão após saltar de uma aeronave C-130 Hercules da Força Aérea dos EUA durante o Exercício *September Heat*, na Base Aérea de Rivolto, em Udine, na Itália, 26 de setembro de 2017. Os comandantes devem integrar uma filosofia de comando de missão nos treinamentos sempre que possível, para desenvolver subordinados seguros, adaptáveis e confiáveis. (Foto: Paolo Bovo, Exército dos EUA)

*Comando e Controle das Forças do Exército* (ADP 6-0, *Mission Command: Command and Control of Army Forces*), define o comando de missão como “a abordagem do Exército para o comando e controle, que permite ao subordinado poder de decisão e execução descentralizada de forma apropriada a cada situação”.<sup>4</sup> Essa abordagem fornece a filosofia geral que os comandantes e subordinados usam para executar operações descentralizadas em condições mutáveis. No entanto, o Exército enfrenta, atualmente, problemas significativos na prática de sua filosofia de comando de missão. Essa dificuldade decorre de muitos dos fatores descritos por Barno e Bensahel e persiste devido a questões culturais profundamente arraigadas que existem na maioria das organizações do Exército.<sup>5</sup> Para “consertar” o comando de missão, o Exército deve, primeiro, examinar os alguns comportamentos difundidos dos comandantes e desafiar

as suposições básicas nas quais eles se apoiam para resolver problemas e obter êxito.

## ○ problema

A abordagem de comando de missão do Exército dos EUA apareceu pela primeira vez na doutrina em 2003, mas é possível afirmar que militares de vários exércitos se valem de filosofias semelhantes há séculos. Os alemães certamente praticaram a chamada *Auftragstaktik* (tática de missão) nos séculos XIX e XX, e o caos e a incerteza da guerra forçaram muitos exércitos a adotar táticas do tipo missão por necessidade.<sup>6</sup> O comando de missão representa apenas um estilo de comando possível, e vários autores defendem abordagens diferentes e conceitos alternativos dessa filosofia.<sup>7</sup> Não obstante, ele ocupa um lugar de destaque na doutrina do Exército dos EUA relativa à liderança. A menos que mude essa doutrina, o

Exército dos EUA deve tentar praticá-la — ou pelo menos reconhecer a falta de alinhamento entre o que está impresso nos manuais de campanha e o que seus comandantes praticam todos os dias.

os exércitos precisam de comandantes rígidos, agressivos e de temperamento forte para lidar com o assunto sério do combate. Essas qualidades podem beneficiar forças armadas se aplicadas de maneira adequada, e as

“ Muitos comandantes parecem acreditar que a profissão militar requer a autocracia — que os exércitos precisam de comandantes rígidos, agressivos e de temperamento forte para lidar com o assunto sério do combate. ”

Além disso, esses comandantes parecem acolher a abordagem de comando de missão e enaltecer suas virtudes, pelo menos em público. Então, por que muitos desses mesmos comandantes não praticam essa filosofia? Por que o Exército dos EUA tem problemas para inculcar a abordagem de comando de missão?

Três características inter-relacionadas de liderança se destacam como causas específicas dessa dificuldade: uma preferência pelo autoritarismo, gosto por “bull” (forma abreviada do termo chulo *bulls--t*, ou BS, ou seja, disparates, tapeação ou atividades “sem sentido”) e falta de imaginação. Norman Dixon elucida essas questões fundamentais no livro *On the Psychology of Military Incompetence* (intitulado *A Psicologia da Incompetência dos Militares*, no Brasil), um estudo de 1976 sobre os fracassos militares britânicos e os obstáculos psicológicos relacionados enfrentados pelos comandantes mais antigos. Historiadores e teóricos, como Williamson Murray e Meir Finkel, repetem muitas das mesmas preocupações. Embora Dixon tenha estudado a cultura militar britânica e publicado seu livro há décadas, várias de suas conclusões ainda se aplicam ao Exército dos EUA no início do século XXI.

## Autoritarismo

As organizações militares têm uma história longa e complicada com respeito a estilos de liderança autoritários.<sup>8</sup> Esse autoritarismo talvez tenha origem em estereótipos clássicos de liderança militar e os perpetue: o instrutor draconiano, o oficial exigente e inflexível e o general imperioso. Muitos comandantes parecem acreditar que a profissão militar requer a autocracia — que

técnicas de liderança autoritária têm seu lugar em certas condições de risco e situações específicas.<sup>9</sup> Com efeito, a ADP 6-0 esclarece que os comandantes devem exercer mais controle em situações em que lhes falte treinamento, haja pouca coesão e a confiança ainda precise ser desenvolvida.<sup>10</sup> Assim como acontece com desafios de liderança em diversas organizações, variáveis situacionais e ligadas aos seguidores nas unidades militares podem influenciar o comportamento do comandante.

Contudo, o autoritarismo excessivo também pode criar condições que prejudicam o comando de missão. Dixon observa que os comandantes autoritários tendem à desonestidade, suspeita, comportamento obsessivo, pessimismo e uso de bodes expiatórios.<sup>11</sup> Afirmar, ainda, que eles, muitas vezes, ignoram o *feedback* sincero e não agem de acordo com informações que não apoiem suas noções preconcebidas.<sup>12</sup> Por fim, tanto Dixon quanto Finkel sustentam que os comandantes extremamente autoritários têm dificuldade em demonstrar adaptabilidade ou exibir a iniciativa disciplinada exigida pela filosofia de comando de missão.<sup>13</sup> Todos esses comportamentos colocam em risco sua execução eficaz. Os comandantes podem precisar empregar estilos autocráticos dependendo da situação, mas o autoritarismo excessivo — e culturas militares que o priorizam em excesso — ameaça a descentralização.<sup>14</sup>

## Bulls--t

O termo *bulls--t*, traduzido neste artigo por atividades “sem sentido”, diz respeito a todos os comportamentos, procedimentos, regras e rituais que os exércitos adotam e mantêm para reduzir a ansiedade e mitigar

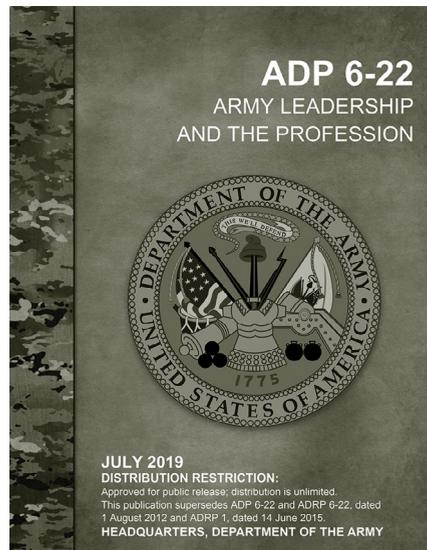
a ambiguidade.<sup>15</sup> Essa definição difere do conceito de *chickens-t* (mesquinhez) de Paul Fussell, que se refere a comportamentos vingativos e mesquinhos destinados a gerar angústia e aumentar o caráter desagradável inerente a uma atividade militar.<sup>16</sup> As atividades “sem sentido” assumem muitas formas — algumas estranhas, outras irritantes, muitas desnecessárias. Limpeza excessiva, organização compulsiva, obsessão com as aparências e uma devoção doentia à uniformidade podem ser qualificadas como atividades “sem sentido”. Muitas, mas não todas, práticas burocráticas ligadas ao serviço militar também podem estar relacionadas a atividades “sem sentido”, visto que esses processos e sistemas existem para reduzir ou eliminar a ambiguidade. Grande parte delas existe principalmente no aquartelamento. Podem desaparecer até certo ponto em ambientes operacionais, mas frequentemente persistem.<sup>17</sup>

Da mesma forma que acontece com o autoritarismo, um grau moderado de atividades “sem sentido” pode, ocasionalmente, frustrar os soldados, mas não representa uma ameaça significativa ao comando de missão. As organizações podem até exigir atividades normalmente qualificadas como “sem sentido” para manter a boa ordem e a disciplina em certas situações. Contudo, os comandantes que se apoiam excessivamente nelas para mitigar situações ambíguas podem criar um clima organizacional que reprime a descentralização, a iniciativa e a confiança. Ao aliviar ansiedades e impor conformidade, as atividades “sem sentido” também destroem a adaptabilidade e a inovação.<sup>18</sup> Os comandantes não podem aprender a praticar o comando de missão com eficácia em ambientes que eliminam, implacavelmente, todas as formas de risco, imprevisibilidade ou desordem. Os atuais ambientes operacionais apresentam todas essas características, e nenhum comandante pode esperar erradicá-las.

Apesar de seus efeitos negativos, o Exército deve administrar, cuidadosamente, as atividades “sem sentido”. Muitos soldados inconvenientes e comandantes

excessivamente críticos tendem a caracterizar tudo como “sem sentido”, mesmo aquelas atividades que, comprovadamente, contribuem para o êxito organizacional. A burocracia gera um certo volume de atividades “sem sentido”, e Murray observa que burocracias como as que sustentam as Forças Armadas estadunidenses também existem, primordialmente, para aliviar ansiedades, impor a ordem e proteger, eficientemente, o *status quo*.<sup>19</sup> Dessa forma, atividades “sem sentido” podem representar uma parte inevitável da experiência

militar que, muitas vezes, promovem a eficiência e, ao mesmo tempo, dificultam a criatividade. Já que elas continuam a fazer parte do ambiente militar, os comandantes ou podem administrá-las com eficácia ou deixar que elas controlem a eles mesmos e às suas unidades. Os comandantes devem equilibrar, cuidadosamente, as atividades corriqueiras que contribuem para o bem-estar e disciplina organizacionais, com o entendimento de que o Exército dos EUA não pode substituir a iniciativa pela ordem.



Para visualizar a Publicação Doutrinária do Exército 6-22, *Liderança do Exército e a Profissão* (ADP 6-22, *Army Leadership and the Profession*), acesse [https://armypubs.army.mil/epubs/DR\\_pubs/DR\\_a/ARN20039-ADP\\_6-22-001-WEB-0.pdf](https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN20039-ADP_6-22-001-WEB-0.pdf).

## Falta de imaginação

O autoritarismo e uma quantidade desenfreada de atividades “sem sentido” servem para produzir a terceira característica que dificulta seriamente o comando de missão dentro do Exército: a falta de imaginação, definida como a relutância em considerar soluções alternativas ou aplicar o pensamento criativo. O Exército dos EUA frequentemente reconhece a capacidade de imaginação tática, mas raramente recompensa sargentos ou oficiais que demonstrem originalidade nas escolhas de carreira ou interpretem ordens de maneira criativa. O Exército, com frequência, pune, direta ou indiretamente, esse tipo de comportamento. Em consequência, a maioria dos comandantes se contenta com soluções cautelosas e planos de carreira prescritos. Muitos oficiais não internalizam as publicações doutrinárias do Exército que exigem a quebra de paradigmas e a inovação; consequentemente, a inovação continua sendo um atributo classificado de modo desfavorável nas pesquisas do Exército sobre liderança.<sup>20</sup>



Chefe de peça indica direção de tiro ao operar posição de morteiros em apoio à Operação *Inherent Resolve*, perto de Mosul, no Iraque, 28 de fevereiro de 2017. Uma abordagem de comando de missão permite que comandantes subalternos tomem decisões e ações de acordo com uma missão e intenção na ausência de supervisão direta. (Foto: 2º Sgt Alex Manne, Exército dos EUA)

No entanto, Barno, Bensahel, Dixon e Murray concordam que a inovação e a adaptação não podem ocorrer sem uma abertura a novas ideias, e muitos comandantes contemporâneos não contam com essas faculdades imaginativas.<sup>21</sup> Até mesmo a Publicação Doutrinária do Exército 6-22, *Liderança do Exército e a Profissão* (ADP 6-22, *Army Leadership and the Profession*), destaca a imaginação e o pensamento criativo como componentes cruciais da adaptabilidade e agilidade mental.<sup>22</sup> Comandantes sem imaginação têm dificuldade em praticar o comando de missão por não conseguirem confiar livremente nos outros; também não têm interesse em avaliar riscos prudentes ou desenvolver um senso de iniciativa disciplinada. Esses comportamentos contribuem para a cultura de aversão ao risco que Barno e Bensahel identificam como o principal impedimento à implementação eficaz do comando de missão.<sup>23</sup>

Oficiais sem imaginação podem não se opor ao comando de missão, e a falta de imaginação não significa falta de competência. Na verdade, esses comandantes ainda podem beneficiar organizações e demonstrar liderança eficaz no nível direto. Ademais, os não conformistas e os propensos a quebrar regras não demonstram, inevitavelmente, o tipo necessário de criatividade e imaginação para o êxito do comando de missão. Contudo, os líderes organizacionais que demonstram uma falta crônica de imaginação e criatividade podem descartar mais prontamente a filosofia de comando de missão, com sua ênfase na aceitação de riscos e na iniciativa disciplinada.

### **Confrontar as suposições básicas**

Em seu influente livro *Organizational Culture and Leadership* (intitulado *Cultura Organizacional e Liderança no Brasil*), Edgar Schein argumenta que a cultura consiste em três níveis: artefatos, valores

expostos e suposições básicas.<sup>24, NT</sup> A cultura do Exército — e as subculturas das diferentes armas, quadros, serviços, componentes e organizações — inclui esses três níveis. Continências, fardas e cerimônias constituem seus artefatos, enquanto os “Valores do Exército” e a “Ética do Exército” compreendem seus valores expostos. Por sua vez, as suposições básicas representam princípios arraigados, decorrentes de comportamentos que resolveram, repetidas vezes e de modo eficaz, problemas organizacionais. Essas suposições se tornaram parte da estrutura cultural da organização; os integrantes do grupo raramente as reconhecem e frequentemente as seguem inconscientemente. Essas suposições profundamente arraigadas guiam vários comportamentos e crenças organizacionais.<sup>25</sup>

A cultura do Exército tem muitas suposições básicas. Muitas dessas crenças arraigadas resultam no tipo de comportamento excepcional reconhecido por condecorações por bravura, mas outras servem como obstáculos à descentralização, responsabilidade, confiança, iniciativa e gestão eficaz de riscos. Em suma, essas suposições podem impedir o comando de missão. O autoritarismo, o gosto por atividades “sem sentido” e uma falta de imaginação ajudaram a criar muitas dessas suposições negativas. Para implementar com sucesso sua filosofia de comando de missão, o Exército dos EUA deve confrontar e mudar várias das suposições mais prejudiciais dos comandantes, como as três descritas a seguir.

malsucedido ouviu falar do antigo provérbio russo “confie, mas verifique.” Essa máxima da era Reagan pode resolver problemas organizacionais, especialmente em organizações relativamente imaturas ou quando se lida com líderes não treinados. Entretanto, esse mantra autoritário mal disfarçado destrói a confiança quando usado como “estrela guia” para orientar os comandantes no Exército em suas interações com oficiais subordinados. O provérbio “confie, mas verifique” — uma vaca sagrada em muitas organizações do Exército dos EUA — muitas vezes fornece aos oficiais uma justificativa para o microgerenciamento. Em consequência, muitos comandantes confiam muito pouco e verificam tudo. Em caso de falha, os comandantes mais antigos podem ver a falta de verificação pessoal do comando como um sinal de incompetência, em vez de uma oportunidade para os comandantes aprenderem e aumentarem ainda mais a confiança mútua.

Por mais doloroso que pareça, o Exército deve abandonar a máxima “confie, mas verifique.” Deve abater essa “vaca sagrada.” No lugar dela, os comandantes deveriam adotar “certificar e confiar” como sua máxima. Os comandantes não devem, automaticamente, a confiança a seus subordinados ou vice-versa. Contudo, os comandantes que treinam e desenvolvem, de modo intensivo, seus subordinados podem, mais tarde, certificar sua competência. Da mesma forma, os subordinados podem aprender sobre os comportamentos e motivações de seus coman-

“ Por meio do treinamento e do desenvolvimento de líderes, os comandantes podem servir como a fonte dessa confiança e acabar construindo organizações adaptáveis. ”

**Primeira suposição: um comandante deve confiar, mas verificar, mesmo que a verificação resulte no microgerenciamento.** Todo oficial do Exército dos EUA que se equivocou ao confiar em um subordinado

dantes durante esse treinamento. Ambas as partes podem, por fim, desenvolver a confiança mútua — a base do comando de missão. Por meio do treinamento e do desenvolvimento de líderes, os comandantes podem servir como a fonte dessa confiança e acabar construindo organizações adaptáveis. Por outro lado, os comandantes que optam apenas por “confiar, mas

NT: Os termos traduzidos foram extraídos de Edgar H. Schein, *Cultura Organizacional e Liderança*, tradução de Ailton Bomfim Brandão, revisão técnica de Humberto Mariotti (São Paulo: Atlas, 2017).

verificar” promovem o autoritarismo e seu correlato, o microgerenciamento — precisamente a qualidade de liderança da qual Cootes se queixou em 1911.

**Segunda suposição: o comando de missão ocorre naturalmente, sem nenhum treinamento ou envolvimento do comandante.** Muitos comandantes presumem que seus subordinados entendam

Exército dos EUA, incluindo o aconselhamento, a mentoria e os relatórios de avaliação. Os comandantes querem subordinados que possam “resolver” problemas complexos e esperam que os comandantes subalternos cheguem a soluções eficazes e exerçam a iniciativa disciplinada com pouco ou nenhum treinamento. Comandantes sem imaginação ou autoritá-

“ A suposição de que o comando de missão ocorre de maneira natural e fácil influencia muitos fatores relacionados ao desenvolvimento de líderes no Exército dos EUA, incluindo o aconselhamento, a mentoria e os relatórios de avaliação. ”

a filosofia de comando de missão e que sua organização possa aplicar essa abordagem facilmente sem um envolvimento constante do comandante. A ADP 6-0 contesta essa suposição, afirmando que “os comandantes não podem esperar que os subordinados respondam de forma eficaz a uma abordagem de comando de missão quando as operações forem iniciadas caso não tenham desenvolvido subordinados que se sintam à vontade com seu uso de antemão.”<sup>26</sup> Contudo, os comandantes, muitas vezes, esperam justamente isso de seus subordinados, os quais, com frequência, não experimentaram o nível de desenvolvimento institucional ou operacional necessário para exercer o comando de missão. Suas expectativas se manifestam na noção de que comandantes devem “resolver por conta própria” (ou “se virar”), outro mantra muito apreciado do Exército. É bem possível que “resolver por conta própria” ajude os oficiais a desenvolver habilidades de pensamento crítico ou criativo no tipo apropriado de ambiente de treinamento. No entanto, esperar que os oficiais tentem lidar com a aplicação de uma abordagem de liderança complexa e baseada na confiança durante a execução de operações reais sem receberem suficiente treinamento prévio provavelmente representa, como observa a ADP 6-0, uma meta irreal.

A suposição de que o comando de missão ocorre de maneira natural e fácil influencia muitos fatores relacionados ao desenvolvimento de líderes no

Exército dos EUA, incluindo o aconselhamento, a mentoria e os relatórios de avaliação. Os comandantes querem subordinados que possam “resolver” problemas complexos e esperam que os comandantes subalternos cheguem a soluções eficazes e exerçam a iniciativa disciplinada com pouco ou nenhum treinamento. Comandantes sem imaginação ou autoritá-

rios que querem contornar o árduo trabalho de incutir a filosofia de comando de missão frequentemente agem de acordo com essa suposição. No entanto, até mesmo comandantes diligentes que queiram aplicar o comando de missão também podem acabar sucumbindo a essa suposição devido às pressões relacionadas à rotatividade de liderança, fadiga, situações desconhecidas e tempo.

Como no caso da máxima “confie, mas verifique”, o Exército deve mudar essa suposição por meio do treinamento. A ADP 6-0 incentiva os comandantes a conduzir o treinamento sobre o comando de missão incorporando essa abordagem com a maior frequência possível. Contudo, a doutrina do Exército sobre gestão de treinamento enfatiza a padronização, a uniformidade e a eficiência. Não recompensa, necessariamente, comandantes que incorporem ambiguidade ou complexidade em seus planos de treinamento. Significativamente, a Publicação Doutrinária do Exército 7-0, *Treinamento* (ADP 7-0, *Training*), propõe um treinamento realista e centrado no combate, mas não contém nenhuma menção ao comando de missão.<sup>27</sup> Nem todo treinamento é adequado para a inclusão de tais oportunidades; afinal, exercícios de tiro de instrução básico de fuzil não exigem muita complexidade. Entretanto, muitos adestramentos coletivos das unidades se beneficiariam de maior ambiguidade e de mais oportunidades para demonstrar a iniciativa disciplinada em lugar de

uma uniformidade memorizada. Sempre que possível, os comandantes devem incorporar os fundamentos do comando de missão — descentralização, iniciativa, confiança e aceitação de riscos — aos planos de treinamento. Não treinar os subordinados para o comando de missão antes de esperar que eles executem tal abordagem durante as operações apenas contribui para suposições equivocadas.

**Terceira suposição: os comandantes devem evitar o risco porque ele ameaça a chance de promoção e avanço na carreira.** Essa crença arraigada representa a ameaça mais perigosa e prejudicial à prática eficaz do comando de missão. Muitos oficiais não confiam, delegam ou tomam a iniciativa devido ao medo do fracasso pessoal ou organizacional. Evitam correr riscos porque, caso resultem em fracasso ou acidentes, colocarão carreiras em perigo. As unidades do Exército raramente oferecem a segurança psicológica que Schein e outros autores consideram necessária para desenvolver organizações que aprendem.<sup>28</sup> Apesar das declarações em contrário, os oficiais sabem que falhas, mesmo em busca da inovação ou adaptação, muitas vezes afetam negativamente os relatórios de avaliação. Muitos comandantes, portanto, optam por trilhar o caminho seguro e sem imaginação. Alternativamente, eles e suas organizações recorrem a atividades “sem sentido” na forma de níveis burocráticos e processos trabalhosos de gestão de risco que buscam mitigar a ambiguidade, mas que, em vez disso, destroem a confiança e frustram a iniciativa.

Todos esses comportamentos dificultam seriamente a execução do comando de missão. O Exército deve se livrar da suposição que os impulsiona, recompensando comandantes que internalizem a filosofia de comando de missão ao confiar nos outros, aceitar riscos com prudência e permitir erros não propositais. A ADP 6-0 especifica que os comandantes não podem tolerar todos os tipos de falha, como violações éticas e repetidos erros perigosos.<sup>29</sup> Até mesmo as falhas toleradas devem beneficiar os indivíduos afetados, produzindo oportunidades de aprendizagem influenciadas e guiadas pelos comandantes. Esse processo de aprendizagem contribui ainda mais para a certificação de comandantes subordinados competentes e confiáveis.

Atualmente, alguns comandantes no Exército reconhecem e enfatizam qualidades como confiança, aceitação de riscos e segurança psicológica. Contudo, muitos valorizam oficiais autoritários que priorizam

a obtenção de resultados acima do desenvolvimento de líderes e do crescimento organizacional. A filosofia de comando de missão busca evitar a falha catastrófica na guerra, criando comandantes adaptáveis que aprenderam com repetidas falhas na paz. Essa abordagem não poderá ter sucesso caso continue a ser regida por um *status quo* que dá preferência a soluções de liderança pouco inventivas, avessas ao risco e profissionalmente conservadoras.

## Conclusão

O Exército dos EUA codificou o comando de missão há quase 20 anos e ensina essa filosofia, de alguma forma, a todos os seus comandantes. Entretanto, poucas organizações do Exército praticam, efetivamente, essa abordagem hoje em dia. Em vez disso, as unidades frequentemente deixam de confiar, treinar, alcançar um entendimento comum e recompensar aqueles que demonstram verdadeira iniciativa. Os comandantes na Força contribuem para essas falhas por meio de comportamentos autoritários, da priorização excessiva de atividades “sem sentido” e de uma nítida falta de imaginação. Esses comportamentos levaram a suposições básicas dos comandantes sobre a necessidade de constante microgerenciamento, expectativa de aplicação do comando de missão sem treinamento e primazia da aversão sobre a aceitação prudente de riscos.

O Exército e seus comandantes devem confrontar essas suposições e desafiar os paradigmas que as fomentam, para aplicar, com sucesso, a filosofia de comando de missão. Os comandantes no Exército devem, primeiro, identificar e mudar seus comportamentos — autoritarismo excessivo, confiança exagerada em banalidades e na ordem e falta de imaginação — antes que possam abordar, de forma realista, as suposições culturais básicas. Ao mudar comportamentos e confrontar velhas crenças, o Exército dos EUA poderá fazer com que seus comandantes cultivem o tipo de adaptabilidade e flexibilidade exigido por futuros campos de batalha. Os comandantes que não veem nenhum valor nessa liderança adaptável fariam bem em seguir a sabedoria do Cap Harry Cootes, que, mais de um século atrás, desejava maior confiança e latitude de seu comandante para gerar “o entusiasmo, a iniciativa e o ímpeto” exigidos de exércitos bem-sucedidos.<sup>30</sup> ■

---

## Referências

1. Harry N. Cootes, "More Responsibility for the Troop Commander", in *Cavalry and Armor Heritage Series Volume I: Leadership*, ed. Royce R. Taylor Jr. e Burton S. Boudinot (Columbus, GA: Brentwood Publishers Group, 1986), p. 21.
2. *Ibid.*, p. 21-22.
3. David Barno e Nora Bensahel, *Adaptation under Fire: How Militaries Change in Wartime* (New York: Oxford University Press, 2020), p. 265-68.
4. Army Doctrine Publication (ADP) 6-0, *Mission Command: Command and Control of Army Forces* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office [GPO], 2019), p. 1-3.
5. Barno e Bensahel, *Adaptation under Fire*, p. 280.
6. Meir Finkel, *On Flexibility: Recovery from Technological and Doctrinal Surprise on the Battlefield* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2011), p. 100-2.
7. Amos C. Fox, "Cutting Our Feet to Fit the Shoes: An Analysis of Mission Command in the U.S. Army", *Military Review* 97, no. 1 (January-February 2017): p. 49-56 [NT – O artigo traduzido, intitulado "Cortando os Pés para Caber nos Sapatos: Uma Análise do Comando de Missão no Exército dos EUA" consta da edição brasileira do quarto trimestre de 2017, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Quarto-Trimestre-2017-Edicao-Brasileira/Cortando-os-Pes-para-Caber-nos-Sapatos/>]; Andrew Hill e Heath Niemi, "The Trouble With Mission Command: Flexible Command and the Future of Command and Control", *Joint Force Quarterly* 86 (3rd Quarter, July 2017): p. 94-100.
8. P. D. Harms et al., "Autocratic Leaders and Authoritarian Followers Revisited: A Review and Agenda for the Future", *The Leadership Quarterly* 29 (2018): p. 115-16, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2017.12.007>.
9. *Ibid.*
10. ADP 6-0, *Mission Command*, p. 1-24.
11. Norman F. Dixon, *On the Psychology of Military Incompetence* (New York: Basic Books, 1976), p. 416-32.
12. *Ibid.*, p. 417-20.
13. Finkel, *On Flexibility*, p. 99-100.
14. *Ibid.*, p. 108-10.
15. Dixon, *Military Incompetence*, p. 283-90.
16. Paul Fussell, *Wartime: Understanding and Behavior in the Second World War* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 80-81.
17. Dixon, *Military Incompetence*, p. 283-95.
18. *Ibid.*, p. 299-301.
19. Williamson Murray, *America and the Future of War: The Past as Prologue* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2017), p. 219-29.
20. Ryan P. Riley et al., *2016 Center for Army Leadership Annual Survey of Army Leadership (CASAL): Military Leader Findings* (Fort Leavenworth, KS: Center for Army Leadership, 2017), p. 11-13.
21. Barno e Bensahel, *Adaptation under Fire*, p. 262-65; Dixon, *Military Incompetence*, p. 588-90; Williamson Murray, *Military Adaptation in War: With Fear of Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 758-59.
22. ADP 6-22, *Army Leadership and the Profession* (Washington, DC: U.S. GPO, 2019), p. 4-1.
23. Barno e Bensahel, *Adaptation under Fire*, p. 279-80.
24. Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 5th ed. (Hoboken, NJ: Wiley, 2017), p. 17-25.
25. *Ibid.*, p. 21-25.
26. ADP 6-0, *Mission Command*, p. 2-21.
27. ADP 7-0, *Training* (Washington, DC: U.S. GPO, 2019).
28. Schein, *Organizational Culture*, 328-29; John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business Review Press, 2012), p. 108-12.
29. ADP 6-0, *Mission Command*, p. 2-17.
30. Cootes, "More Responsibility", p. 21.



Iraniana olha um painel na vitrine de uma casa de câmbio, 29 de setembro de 2020, em Teerã, no Irã. Os números no painel indicam o colapso quase total da moeda iraniana, o rial, devido a pesadas sanções econômicas impostas pelos EUA ao Irã a partir de 2018. Como resultado das sanções, o produto interno bruto do Irã caiu drasticamente ao longo de 2020, com um aumento correspondente na inflação e no desemprego, e as forças policiais e militares foram convocadas para suprimir a agitação civil resultante em todo o país. No entanto, independentemente do desafio que as sanções tenham causado internamente, o governo do Irã parece não se deixar abater em seus objetivos e foi capaz de reiniciar seu programa nuclear, bem como expandir seu apoio a grupos insurgentes xiitas com ideias semelhantes na Síria, no Iraque, no Iêmen e em outros lugares. (Foto: Atta Kenare, Agence France-Presse)

# A Evolução da Compulsão Econômica

Christopher Sims, Ph.D.

**F**erramentas econômicas para proteger os interesses nacionais e influenciar o comportamento de outros atores há muito são usadas no cenário mundial. Tarifas, cotas e embargos são facetas da política punitiva e características da arena internacional. Essa ingerência econômica existe em um amplo espectro, que varia da restrição à interdição e destruição, possivelmente colocando em perigo a própria existência de um adversário. As medidas econômicas também abarcam a longa ponte da estratégia, tendo sido concebidas e executadas tanto como um método para alcançar um resultado não econômico quanto como um fim econômico de ações militares, diplomáticas ou psicológicas.

Com tamanha versatilidade, profundidade e força, não surpreende que a dimensão econômica do poder seja uma preocupação de atores tanto estatais quanto não estatais. Vários líderes contemporâneos invocaram a inquietante possibilidade da guerra econômica como cerne da estratégia destinada a derrotar um adversário. Após a invasão do Afeganistão liderada pelos Estados Unidos da América (EUA) em 2001, Osama bin Laden notou que, no confronto com este país, a “luta é tanto financeira quanto física” e, para sair vitorioso, seria necessário “atingir a base econômica, que é a fundação da base militar, [...] se concentrar em atacar a economia estadunidense por qualquer meio disponível”<sup>1</sup> Na Venezuela, na Síria, na Rússia e no Irã, todas as autoridades levantaram a questão da guerra econômica.<sup>2</sup>

Embora a arena internacional ecoe a alusão frequente ao termo “guerra econômica”, o conceito permanece frustrantemente amorfo. A interpretação atual divide em duas a atividade econômica, que possui um caráter

diferente em tempos de guerra e de paz. Em tempos de paz, o historiador Tor Egil Følrand a considera uma “guerra econômica fria”: sanções que fazem parte da política.<sup>3</sup> Esses limites são rompidos pela guerra. Contudo, essa guerra econômica, de acordo com Følrand, deve ser distinguida analiticamente de “guerra militar”, que ataca as capacidades

militares do adversário, e não seus recursos econômicos.<sup>4</sup> Outros estudiosos veem as ferramentas econômicas como parte de uma progressão linear da política, que existe entre diplomacia e violência militar.<sup>5</sup>

Existem dois possíveis problemas com o uso dessas abordagens em relação à defesa nacional. Em primeiro lugar, guerra e paz são noções perigosas. Como escreveu o diplomata estadunidense George Kennan em 1948, a competição contra potências com poder de combate equiparado é um “ritmo perpétuo de confronto, dentro e fora da guerra”, em grande parte operando abaixo dos limites que são calculados para desencadear uma resposta militar convencional.<sup>6</sup> Em segundo lugar, a capacidade militar e a economia estão inter-relacionadas, uma vez que o poder nacional é uma coordenação complexa de diferentes dimensões da política. Encarar a violência militar como um desvio da aplicação de instrumentos econômicos faz com que se perca a miríade de inter-relações entre as abordagens à implementação do poder nacional.

Esse ritmo exige inovação na percepção e aplicação do poder nacional tanto no nível estratégico quanto operacional. Em vez de bifurcar guerra e paz ao longo do espectro dos conflitos, o instrumento econômico deve ser caracterizado uniformemente como um instrumento de “compulsão”<sup>NT</sup>. Conforme expresso por Thomas Schelling, a compulsão envolve uma ação que diminui com a alteração do comportamento do adversário.<sup>7</sup> Além disso, ter uma compreensão profunda da inter-relação das facetas do poder nacional é essencial para alcançar objetivos na política externa e prevenir efeitos deletérios na aplicação da estratégia. O registro histórico da evolução da guerra econômica como um conceito no planejamento de defesa dos EUA cristaliza diversas mensagens para problemas contemporâneos encontrados na execução da compulsão econômica.

## Dos britânicos

A era da globalização no final do século XIX criou uma variedade de desafios e possibilidades para os Estados no centro do comércio internacional. Essa rápida expansão na proporção do comércio

NT: Com base no paralelo entre guerra econômica e conceitos tradicionais de guerra neste artigo, o termo “compellence” foi traduzido por “compulsão”. Segundo a Nota Doutrinária Conjunta 2-19, *Estratégia*, (JDN 2-19, *Strategy*), a coerção compreende duas formas: a compulsão e a dissuasão. Para obter mais informações, veja a JDN 2-19, *Strategy*, p. II-4, [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn\\_jg/jdn2\\_19.pdf?ver=2019-12-20-093655-890](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn2_19.pdf?ver=2019-12-20-093655-890).

**Christopher Sims, Ph.D.**, é pesquisador da School of Security Studies do King's College London e, de 2018 a 2019, foi bolsista não residente do Modern War Institute em West Point. É o autor de *The Human Terrain System: Operationally Relevant Social Science Research in Iraq and Afghanistan*. Concluiu o doutorado em 2015 pela University of London.

internacional em relação à produtividade econômica global total levou as Forças Armadas britânicas a conceber estratégias que pudessem explorar o sistema de comércio internacional como arma e compelir Estados antagônicos por meio do aproveitamento de dependências econômicas.<sup>8</sup> A Primeira Guerra Mundial inaugurou um campo de prova para as estratégias que se concentravam em métodos militares para restringir o comércio. Inicialmente, os EUA

realizar uma série de estudos sobre guerra econômica. Uma seção de informações sobre guerra econômica foi estabelecida em 1940, enfatizando a mobilização econômica para apoiar o esforço de guerra.<sup>11</sup> No início da Segunda Guerra Mundial, os EUA ainda concebiam a guerra econômica como preparação industrial em apoio às Forças Armadas, omitindo as inúmeras formas pelas quais a economia está ligada à condução de operações militares. A integração da inteligência



A Primeira Guerra Mundial inaugurou um campo de prova para as estratégias que se concentravam em métodos militares para restringir o comércio.



expressaram preocupação com a moralidade e a legalidade dos métodos britânicos de interdição. Todavia, à medida que a opinião nacional mudou para o lado da Grã-Bretanha, os EUA propuseram e adotaram o *navicert* (certificado de navegação) — uma espécie de passaporte comercial — um elemento de bloqueio que seria, assim, a principal ferramenta de compulsão econômica do país na guerra.<sup>9</sup>

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, suas dimensões econômicas representavam uma lição que exigia que as Forças Armadas dos EUA institucionalizassem os ensinamentos do conflito, a fim de coordenar, de forma inteligente, a preparação econômica, industrial e militar nacional em qualquer emergência extensa de segurança no futuro. Nos anos entre guerras, portanto, o Army Industrial College, estabelecido em 1924, explorou o interesse dos EUA no instrumento econômico para compelir atores estrangeiros com esse exato propósito. Seu estudo foi incluído no currículo e definido como “o uso de medidas econômicas, militares, políticas ou de outra natureza para prejudicar o apoio econômico de um inimigo ao seu esforço de guerra ou o potencial econômico de um possível inimigo para a guerra”.<sup>10</sup>

À sombra da invasão da Polônia pela Alemanha, o período de 1939 a 1940 viu o Army Industrial College

econômica e do planejamento para apoiar o esforço de guerra foi iniciada gradualmente. Uma seção foi adicionada ao Gabinete do Administrador de Controle de Exportações (*Office of Administrator of Export Control*) em 1940, expandindo para uma divisão de pesquisa que incluía uma seção de inteligência no Conselho de Defesa Econômica (*Economic Defense Board*), chamada de Conselho de Guerra Econômica (*Board of Economic Warfare*, BEW), após o ataque a Pearl Harbor em dezembro de 1941.<sup>12</sup>

Paralelamente, o Gabinete de Serviços Estratégicos (*Office of Strategic Services*, OSS), como órgão de inteligência independente recém-criado dos EUA, realizava a coleta e análise de inteligência econômica para servir de base à política do Comitê Conjunto de Inteligência (*Joint Intelligence Committee*) e do Comitê Conjunto de Guerra Psicológica (*Joint Psychological Warfare Committee*). Enquanto o BEW se preocupava, principalmente, com importações e exportações, o OSS era uma instituição voltada quase inteiramente para o estudo do inimigo. A Segunda Guerra Mundial mobilizou civis para o esforço de guerra, desde a manufatura até a produção de propaganda. Ao transformar a sociedade em arma, os próprios civis se tornaram alvos. Além disso, como a sociedade assumiu um papel central no sucesso militar, uma organização de

inteligência centralizada era necessária para analisar a relação entre economia, capacidade militar e vontade nacional de aliados e inimigos.

Muitos economistas profissionais trabalharam para o OSS nessa época. Mais tarde, alguns deles exerceriam considerável influência na política de segurança nacional dos EUA. Um desses economistas, Walt W. Rostow, serviu como assessor de segurança nacional do presidente Lyndon Johnson. Durante a guer-

poder militar para conceber uma inter-relação entre pontos fortes econômicos, políticos e militares, e que a estratégia de segurança nacional exigia cada vez mais consideração de fatores econômicos, psicológicos, morais, políticos e tecnológicos.<sup>14</sup> Após a cessação das hostilidades em 1945, por consequência, existiam conceituações tanto do governo quanto do meio acadêmico sobre essas ligações para estabelecer as bases para uma expansão dessa estrutura nascente.

“ A fragilidade econômica dos Estados europeus e o surgimento dos EUA como potência mundial dominante após a Segunda Guerra Mundial levaram ao envolvimento cada vez maior do país nos assuntos europeus... ”

ra, Rostow trabalhou para a Unidade de Objetivos Inimigos (*Enemy Objectives Unit*) como parte da Divisão de Guerra Econômica (*Economic Warfare Division*) na Embaixada dos EUA em Londres, que era composta por pessoal do OSS treinado em economia e do Conselho de Guerra Econômica. O objetivo da Unidade de Objetivos Inimigos era selecionar alvos em apoio ao bombardeio aliado. A unidade se concentrava nos “princípios de concentração de esforços no ponto mais vulnerável do inimigo e de seguimento imediato e máximo quando um avanço era alcançado”, e havia uma “suposição de que o objetivo amplo da ofensiva de bombardeio estratégico era enfraquecer a economia de guerra alemã” por meio da aplicação dessa “doutrina de guerra.”<sup>13</sup>

O trabalho de Rostow no OSS destaca a relação entre instrumento militar e efeito econômico. A interação entre essas dimensões do conflito empregadas para alcançar o sucesso estratégico está no cerne do exercício eficaz do poder nacional. A guerra total contra o fascismo — o início da qual foi, para muitos, uma surpresa estratégica após a “guerra para acabar com todas as guerras” — trouxe novas conceituações de combate. Em 1943, o historiador estadunidense Edward Mead Earle escreveu sobre os fundamentos econômicos do

## Contra o comunismo

A fragilidade econômica dos Estados europeus e o surgimento dos EUA como potência mundial dominante após a Segunda Guerra Mundial levaram ao envolvimento cada vez maior do país nos assuntos europeus para estabelecer um baluarte geográfico contra a invasão do comunismo. A dimensão econômica do poder nacional estava agora em posição de destaque na política executiva. A Doutrina Truman de 1947 e o Plano Marshall promulgado um ano depois forneceram a estrutura e os meios para prover assistência econômica à Europa a fim de mitigar a desordem política decorrente da instabilidade social e econômica.

Simultaneamente, as deficiências na defesa e inteligência identificadas durante e após a Segunda Guerra Mundial levaram a uma reorientação e reestruturação. O documento conhecido como Relatório de Eberstadt, de outubro de 1945, argumentava que os fatores econômicos deveriam ser levados em consideração na formulação da política de segurança nacional.<sup>15</sup> A Lei de Segurança Nacional de 1947 formalizou a exigência de uma organização de segurança nacional centralizada para coordenar a inteligência, criando a Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency*, CIA).<sup>16</sup> Depois da guerra, muitos economistas

que haviam trabalhado no OSS e no BEW haviam sido transferidos para o Grupo de Inteligência Centralizado (*Centralized Intelligence Group*), um órgão interdepartamental criado por meio de um decreto presidencial em 1946.<sup>17</sup> A criação da CIA no ano seguinte proporcionou-lhes um lar permanente. Nessa transição, uma avaliação posterior patrocinada pela CIA afirmou que “nossas principais unidades de inteligência econômica atualmente se originaram do apoio de inteligência à guerra econômica na última guerra.”<sup>18</sup> Os EUA haviam chegado atrasados à formalização da inteligência como um braço da política externa, mas a preeminência no cenário mundial agora significava uma rápida expansão.

A Comissão Hoover de 1947-1949 recomendou que, por meio do Conselho de Recursos de Segurança Nacional (*National Security Resources Board*), um programa de guerra econômica deveria ser criado para reforçar a segurança nacional tanto em tempos de paz quanto de guerra, refletindo a necessidade de considerar modos atípicos de guerra.<sup>19</sup> Em 1948-1949, o Conselho de Recursos de Segurança Nacional produziu uma série de estudos interagências sobre o planejamento de mobilização para medidas econômicas estrangeiras, com a CIA liderando a inteligência. Um desses relatórios definiu guerra econômica como “o uso de medidas econômicas, diplomáticas, militares ou de outra natureza para prejudicar o apoio econômico de um inimigo ao seu esforço de guerra ou o potencial econômico de um possível inimigo” e delineou várias medidas econômicas punitivas que constituíam o termo.<sup>20</sup> Apesar de apresentar uma avaliação de procedimentos não militares para travar a guerra econômica, o relatório afirmou que não há “disposições para uma coordenação geral das atuais medidas econômicas estrangeiras em tempos de paz, nem guerra econômica em uma emergência e em tempos de guerra.”<sup>21</sup>

Em 1949, o Departamento de Estado produziu o *Estudo de Planejamento sobre Inteligência para Guerra Econômica (Planning Study on Intelligence for Economic Warfare)*, o qual recomendava a criação de um comitê interdepartamental sob a direção da CIA.<sup>22</sup> A difusão da coleta e do objetivo continuou sendo uma questão central, conforme destacado em um relatório da CIA elaborado em resposta às preocupações expressas na *Ação 282 do Conselho de*

*Segurança Nacional (NSC 282, National Security Council Action 282)* de março de 1950:

Dados econômicos estrangeiros são agora coletados e analisados regularmente por cerca de 22 agências do governo [...] Esse fluxo diversificado de informações foi gerado para atender às responsabilidades operacionais ou de outra natureza dessas várias agências. Muitas dessas informações e competências analíticas são relevantes para um ou outro aspecto econômico da segurança nacional. Os métodos *ad hoc* atuais para consulta não preveem adequadamente a mobilização dos dados disponíveis e competências analíticas em torno de problemas de segurança.<sup>23</sup>

A CIA assumiu a responsabilidade por estudos econômicos do adversário, que, por meio de sua recém-criada Área de Pesquisa Econômica (*Economic Research Area*), “se tornaram o foco dos esforços de pesquisa e análise da Agência.”<sup>24</sup> Essa área passaria imediatamente por uma “escalada notável e talvez excessiva” sob a direção do economista Max Millikan.<sup>25</sup>

No entanto, o problema formulado em resposta à NSC 282 não foi resolvido imediatamente e permaneceu como o ponto crucial da aplicação eficaz do poder econômico.<sup>26</sup> Em 1954, o relatório de um consultor sobre o “apoio de inteligência para a guerra econômica” foi fornecido ao diretor-assistente do Escritório de Pesquisa e Relatórios da CIA.<sup>27</sup> Esse relatório definia guerra econômica como a aplicação “de todas as medidas para prejudicar o apoio econômico de um inimigo ao seu esforço de guerra” e “defesa econômica” como as medidas empregadas em tempo de paz, sendo a diferença “em grande parte legalista e semântica.”<sup>28</sup> O estudo foi inequívoco ao argumentar que a guerra econômica era parte de uma aplicação coordenada de recursos nacionais em que a meta “é apoiar o objetivo militar pelo estrangulamento e desgaste da economia do inimigo, e, como afirmado acima, armas econômicas, militares, psicológicas e políticas podem ser empregadas.”<sup>29</sup>

O relatório do consultor avaliou que essa “luta” prolongada contra forças comunistas seria “travada com medidas políticas, psicológicas e econômicas, com ou sem guerra militar” e “[e]m tal guerra fria contínua ou em conflito armado, as medidas econômicas desempenharão um papel importante” por causa da dependência do bloco soviético em relação a importações

estratégicas.<sup>30</sup> Um estudo interno da CIA considerou que, na guerra econômica, todos os instrumentos do poder nacional deveriam ser aproveitados para “prejudicar o apoio econômico de um inimigo ao seu esforço de guerra ou o potencial econômico de um possível inimigo para a guerra” e, assim, o termo é “definido à luz de seus objetivos, e não dos meios empregados.”<sup>31</sup> Atentando para o problema de clareza, o estudo da CIA observou que o termo “guerra econômica” é “às vezes usado para incluir todas as medidas” de mobilização econômica, “incluindo aquisições, produção, assistência econômica estrangeira e todos os aspectos econômicos da guerra”, mas é “tão amplo que não tem aplicação específica.”<sup>32</sup>

## Adoção do modelo DIME

Em 1958, o então senador de Massachusetts, John F. Kennedy, argumentou no plenário do senado que “certamente devemos usar todos os elementos da política nacional — econômico, diplomático e militar” na busca de objetivos de política externa.<sup>33</sup> Identificando o problema de meios e fins que haviam se misturado e confundido, Kennedy afirmou que a “[g]uerra não é tanto um objetivo de política externa, mas um instrumento — um meio de obter poder e influência, de promover as visões e interesses de uma nação.”<sup>34</sup> Para Kennedy, isso era incentivo por meio de ajuda ou punição por meio de sanções. Cabe observar, porém, que ele não viu a ligação entre o doméstico e o estrangeiro ao argumentar que havia um “exagero da economia” em detrimento da segurança nacional: havia uma enorme “disposição a colocar a segurança fiscal acima da segurança nacional.”<sup>35</sup>

O problema profundamente arraigado de conceituar a inter-relação da capacidade militar e capacidade econômica identificado pela CIA no início dos anos 1950 permaneceu sem solução. Ainda assim, o instrumento econômico, dentro do conjunto de ferramentas governamentais, permaneceu primordial para a aplicação bem-sucedida do poder nacional. Vencer em conflitos prolongados nos quais os enfrentamentos militares eram apenas um aspecto do confronto exigiria compreender a dinâmica e, como os estudos produzidos nos anos entre as guerras, vincular efetivamente a economia doméstica ao aventureirismo estrangeiro.

À medida que a Guerra Fria perdurava, fundir os instrumentos de poder de maneira eficaz continuou

sendo um dos principais problemas da determinação de políticas. Em um discurso proferido em maio de 1981, William P. Clark, então assessor de segurança nacional do presidente Ronald Reagan, pediu a identificação e implementação de uma estratégia de defesa inovadora, que fundisse “componentes diplomáticos, políticos, econômicos e informacionais construídos sobre uma base de poder militar.”<sup>36</sup> Na aplicação desse conceito, Clark observou que “devemos forçar nosso principal adversário, a União Soviética, a sofrer o impacto de suas deficiências econômicas.”<sup>37</sup> A União Soviética continua sendo uma lição útil sobre a importância de compreender a dimensão econômica do poder nacional. Suas expedições militares, como parte da Doutrina Brejnev, esticaram tanto o tecido econômico do governo imperial *de facto* que ele acabou se desfiando.

A doutrina na era pós-Guerra Fria reforçou essa divisão do poder nacional em pilares distintos. Embora possibilite a compreensão dos componentes do poder, a desagregação também bloqueia as possibilidades que podem surgir da inter-relação de esforços. Existem declarações vazias que carecem de concepções práticas: os “instrumentos do poder nacional” na Publicação Conjunta 3-0, *Operações Conjuntas* (JP 3-0, *Joint Operations*), devem ser usados de “forma sincronizada e integrada para atingir objetivos nacionais, multinacionais e do teatro de operações.”<sup>38</sup> A doutrina define os “instrumentos do poder nacional” como diplomático, informacional, militar e econômico, conhecidos pela sigla DIME; articulando as operações ao nível estratégico, a Nota Doutrinária Conjunta 1-18, *Estratégia* (Joint Doctrine Note 1-18, *Strategy*), identifica que “esses elementos se alinham aos principais órgãos executivos que aplicam o poder: os Departamentos de Estado, Defesa e Comércio, bem como a comunidade de inteligência.”<sup>39</sup> A compartimentação dos instrumentos em departamentos impede até mesmo tentativas básicas de perceber as óbvias inter-relações entre eles.

Abaixo de uma interpretação tão ampla na doutrina, são necessárias análises mais práticas. A otimização dos instrumentos DIME para prevenir consequências contraproducentes requer uma concepção exequível de uma abordagem do “governo como um todo” (*whole-of-government*) em relação à aplicação de ferramentas para atingir objetivos no cenário internacional.

A abordagem reducionista de “compartimentação” inerente à atribuição dos instrumentos a determinados órgãos do governo mascara a inter-relação contínua das dimensões do poder nacional, impedindo a aplicação eficaz de ferramentas econômicas no domínio da guerra. Scott J. Harr, em um artigo publicado anteriormente na *Military Review*, prevê a necessidade de uma ampla

das Grandes Potências no Brasil).<sup>41</sup> De acordo com o historiador, os impérios anteriores caíram devido aos custos crescentes da segurança interna e das operações militares e por causa do poder crescente dos concorrentes econômicos.<sup>42</sup>

Por essas razões, assim como outras armas, as ferramentas de compulsão econômica projetadas para

“ A implementação de sanções é uma característica das democracias — as sanções têm um prejuízo mínimo para a popularidade interna e podem destacar o propósito e o vigor da política externa para ganho eleitoral. ”

coordenação entre elementos separados e observa que, enquanto os EUA veem os quatro elementos constituintes como parte do poder, a Rússia os percebe e os aplica como instrumentos de guerra.<sup>40</sup>

## Fissuras internas

A fraqueza inevitável da compulsão prolongada e expansiva é a sobrecarga autoinduzida que torna uma economia estatal suscetível a choques no sistema internacional. Afinal, essa foi a conceituação original dos planejadores militares britânicos no período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, em que a óbvia interdependência e interconexão na forma de comércio criaram frágeis ligações transestatais de tal forma que a utilização eficaz da economia como arma poderia devastar a economia de adversários militares, precipitando a perda de moral da população e destacando amplamente as inter-relações entre os aspectos militar, econômico e psicológico do Estado.

Explorar a dimensão econômica de uma sociedade induzindo-a a se estender de modo excessivo é uma marca distintiva da estratégia dos adversários contemporâneos dos EUA. Afinal, catalisar uma sobrecarga estadunidense decorrente de uma situação de guerra perpétua era a aspiração dos ideólogos da Al-Qaeda: Abdel Bari Atwan afirmou que o sucessor de Bin Laden, Ayman al-Zawahiri, apoiou-se fortemente no livro do historiador Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (intitulado *Ascensão e Queda*

atingir objetivos internacionais podem ter efeitos prejudiciais sobre o instigador. A Al-Qaeda é o principal expoente da utilização de ações inimigas na arena internacional para fortes ganhos. Os EUA aplicaram um mosaico de ações econômicas na arena internacional, algumas destinadas a recompensar e outras, particularmente as sanções, destinadas a punir e, por fim, influenciar o comportamento do Estado.<sup>43</sup> A implementação de sanções é uma característica das democracias — as sanções têm um prejuízo mínimo para a popularidade interna e podem destacar o propósito e o vigor da política externa para ganho eleitoral.<sup>44</sup>

Contudo, a compulsão econômica introduz força na arena internacional. Enquanto, em uma direção, as sanções têm o objetivo de compelir um ator adversário a um comportamento, elas também podem funcionar na direção oposta, frequentemente como narrativas poderosas de queixas coletivas. O efeito punitivo sobre a população significa que as sanções muitas vezes podem ser contraproducentes. As sanções contra o Iraque são o *leitmotiv* das declarações de Bin Laden: em 1996, ele acusou os EUA e Israel de “causar a morte de mais de 600 mil crianças iraquianas por causa da escassez de alimentos e remédios que resultou do boicote e das sanções.”<sup>45</sup> A compulsão econômica pode causar uma violência enorme e indiscriminada, ilustrando a importância central desse pilar do poder nacional e a necessidade de considerar efeitos de segunda e terceira ordem ao implementá-la.

A conectividade transestatal se ampliou novamente na era pós-Guerra Fria, trazendo possíveis inovações na aplicação de instrumentos. O documento *Estratégia de Segurança Nacional (National Security Strategy)* de 2002 dos EUA continha o reconhecimento das relações que John F. Kennedy não havia discernido no plenário do senado em 1958: que “a distinção entre assuntos internos e externos está diminuindo. Em um mundo globalizado, os eventos que ocorrem além das fronteiras dos EUA têm um impacto maior dentro delas.”<sup>46</sup>

## Conclusão

Os Estados compelem por meio de ingerências econômicas, para alcançar objetivos na arena internacional. O que está em jogo nesses confrontos é a viabilidade de sistemas políticos específicos como formas de governo. Quatro conclusões surgiram do exame do registro histórico relativo à evolução da compulsão econômica como um instrumento do poder nacional. Em primeiro lugar, guerra e paz são noções inúteis; em vez disso, existe um amplo espectro de compulsão econômica conduzida em um cenário de confronto perpétuo.

“ A acelerada globalização econômica testemunhada desde o colapso da União Soviética aumentou a porosidade de fronteiras nacionais ao capital de uma forma semelhante à era de expansão do comércio interestatal no final do século XIX, que acabou levando a Grã-Bretanha a formular estratégias voltadas à utilização do comércio como arma. ”

A acelerada globalização econômica testemunhada desde o colapso da União Soviética aumentou a porosidade de fronteiras nacionais ao capital de uma forma semelhante à era de expansão do comércio interestatal no final do século XIX, que acabou levando a Grã-Bretanha a formular estratégias voltadas à utilização do comércio como arma.<sup>47</sup> Como os britânicos de então, os EUA hoje devem estar atentos à miríade de métodos pelos quais aliados e adversários podem influenciar o comportamento estatal mediante a aplicação de ferramentas econômicas para atingir objetivos nacionais internacionalmente. O capital tem casa. Como observou o economista sul-coreano Ha-Joon Chang, as empresas multinacionais continuam sendo entidades nacionais envolvidas em empreendimentos internacionais.<sup>48</sup> A pesquisa e o desenvolvimento são conduzidos em âmbito nacional e a liderança vem, em grande parte, do país de origem, levando Chang a advertir que é um erro ignorar a nacionalidade do capital na arena internacional.<sup>49</sup>

Em segundo lugar, muitas vezes há confusão entre fins e meios na aplicação dos instrumentos de poder. Em terceiro lugar, as inter-relações entre esses instrumentos são complexas, mas é preciso considerá-las. Por fim, deixar de avaliar as implicações da compulsão econômica pode criar graves consequências não intencionais.

Os problemas encontrados no campo da inteligência econômica tanto na Segunda Guerra Mundial quanto na Guerra Fria têm relevância porque longos confrontos exigem uma estratégia coerente e exequível que possa ser expressa claramente e sustentada. As funções das agências devem ser integradas e alinhadas a um objetivo comum. Um dos principais requisitos é reavaliar a produção e o papel da inteligência econômica no planejamento da defesa. Seguindo as sugestões do Relatório de Eberstadt após a Segunda Guerra Mundial, a criação de uma comissão multiagência encarregada de desenvolver a unidade de esforços econômicos pode se revelar crucial para a consecução de objetivos estratégicos e operacionais no futuro. ■

## Referências

1. Bruce Lawrence, ed., *Messages to the World: The Statements of Osama bin Laden*, trans. James Howarth (London: Verso, 2005), p. 151.
2. Rachele Krygier, "After Years of Crisis, Venezuela's Maduro Might Finally Be Ready to Accept Some Help", *Washington Post* (site), 12 December 2018, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.washingtonpost.com/world/2018/12/12/venezuela/>; "Syria-Iran Deal to Counter 'Economic War' from West: Assad", *France24*, 29 January 2019, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.france24.com/en/20190129-syria-iran-deal-counter-economic-war-west-assad>; Ladane Nasser, "Iran's Rouhani Seeks More Powers to Confront U.S. 'Economic War'", *Bloomberg*, 21 May 2019, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-21/iran-s-rouhani-seeks-more-powers-amid-u-s-economic-war>; Marc Bennetts, "Russia 'Is Ready For Economic War with US' over Sanctions", *The Times* (site), 10 August 2018, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.thetimes.co.uk/article/russia-is-ready-for-economic-war-with-us-over-sanctions-gwllfbjsh>.
3. Tor Egil Førland, *Cold Economic Warfare: CoCom and the Forging of Strategic Export Controls, 1948-1954* (Dordrecht, The Netherlands: Republic of Letters, 2010).
4. Tor Egil Førland, "The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies", *Journal of Peace Research* 30, no. 2 (1993): p. 151, <https://doi.org/10.1177/2F0022343393030002003>.
5. David J. Lektzian e Christopher M. Sprecher, "Sanctions, Signals, and Militarized Conflict", *American Journal of Political Science* 51, no. 2 (2007): p. 415-31, <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00259.x>.
6. "269. Policy Planning Staff Memorandum", National Archives and Records Administration, RG 273, Records of the National Security Council, NSC 10/2, 4 May 1948, acesso em 10 mar. 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d269>.
7. Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966), p. 69-76.
8. Nicholas A. Lambert, *Planning Armageddon: British Economic Warfare and the First World War* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012).
9. H. Ritchie, *The "Navicert" System during the World War* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1938).
10. *Consultant's Report on the "Intelligence Support for Economic Warfare"* (Langley, VA: Central Intelligence Agency [CIA], 5 October 1954), p. 3, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP69-00642R000100070001-5.pdf>.
11. T. W. Bauer, *The History of the Industrial College of the Armed Forces, 1924-1983* (Washington, DC: Alumni Association of the Industrial College of the Armed Forces, 1983), p. II-6 a II-7, acesso em 10 mar. 2021, <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a133324.pdf>.
12. *Consultant's Report*, p. 66-67.
13. W. W. Rostow, "Waging Economic Warfare from London", *Studies in Intelligence* 36, no. 5 (1992): p. 73-74.
14. Edward Mead Earle, ed., *Makers of Modern Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1943).
15. Robert Cuff, "Ferdinand Eberstadt, the National Security Resources Board, and the Search for Integrated Mobilization Planning, 1947-1948", *The Public Historian* 7, no. 4 (1985): p. 39, <https://doi.org/10.2307/3377549>.
16. Rhodri Jeffreys-Jones, "Why Was the CIA Established in 1947?", *Intelligence and National Security* 12, no. 1 (1997): p. 21, <https://doi.org/10.1080/02684529708432397>.
17. *Ibid.*
18. *Consultant's Report*, p. 68.
19. "Summary of Reports of the Hoover Commission", *Public Administration Review* 9, no. 2 (1949): p. 84.
20. *Note by the Secretaries to the Joint Intelligence Committee on Planning for Economic Warfare*, CIA-RDP80R01731R003400140002-2 (Langley, VA: CIA, 6 March 1950), p. 1, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80R01731R003400140002-2.pdf>.
21. *Ibid.*, p. 1-5.
22. *Planning Study on Intelligence for Economic Warfare*, CIA-RDP80R01731R003400140005-9 (Washington, DC: State Department, 14 April 1949), p. 3, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80R01731R003400140005-9.pdf>.
23. *Report to the National Security in Compliance with NSC 282*, CIA-RDP67-00059A000100050001-4 (Langley, VA: CIA, 1 April 1951), p. 1, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP67-00059A000100050001-4.pdf>.
24. S. Rep. No. 94-755, at 20-21 (1973) (Conf. Rep.), acesso em 10 mar. 2021, [https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/94755\\_IV.pdf](https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/94755_IV.pdf).
25. *Ibid.*
26. *Consultant's Report*, p. 1.
27. *Ibid.*
28. *Ibid.*, p. 4.
29. *Ibid.*, p. 31.
30. *Ibid.*, p. 92.
31. *The Intelligence Requirements for Economic Warfare* (Langley, VA: CIA, 8 September 1950), acesso em 10 mar. 2021, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP-64-00014A000100050002-5.pdf>.
32. *Ibid.*
33. "United States Military and Diplomatic Policies—Preparing for the Gap", series 12, Speeches and the Press, box 901, folder "U.S. Military Power, Senate floor, 14 August 1958", Papers of John F. Kennedy, Pre-Presidential Papers, Senate Files, John F. Kennedy Presidential Library and Museum, acesso em 10 mar. 2021, <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKSEN/0901/JFKSEN-0901-022>.
34. *Ibid.*
35. *Ibid.*
36. Louis J. Walinsky, "Coherent Defense Strategy: The Case for Economic Denial", *Foreign Affairs* 61, no. 2 (Winter 1982/1983): p. 272.

37. Ibid.
38. Joint Publication 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office [GPO], 2017), p. I-12.
39. Joint Doctrine Note 1-18, *Strategy* (Washington, DC: U.S. GPO, 2018), p. vii-viii.
40. Scott J. Harr, "Expanding Tolstoy and Shrinking Dostoyevsky: How Russian Actions in the Information Space are Inverting Doctrinal Paradigms", *Military Review* 97, no. 5 (2017): p. 39-48.
41. Abdel Bari Atwan, *The Secret History of al-Qa'ida* (London: Saqi, 2006), p. 409-10.
42. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (London: Unwin Hyman, 1988).
43. Frank Gaffney Jr., "The Economic Element of National Power", Center for Security Policy, 14 December 2004, acesso em 14 mar. 2021, <https://www.centerforsecuritypolicy.org/2004/12/14/the-economic-element-of-national-power-2/>.
44. Lektzian e Sprecher, "Sanctions, Signals".
45. Lawrence, *Messages to the World*, p. 40.
46. The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, 2002), p. 31.
47. Robert Wade, "The Coming Fight over Capital Flows", *Foreign Policy*, no. 113 (1998-1999): p. 41-54.
48. Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism* (London: Random House, 2007).
49. Ibid.

# Military Review

Edição Brasileira  
Edición Hispanoamericana

Confira a página das edições brasileira e hispano-americana no Facebook e no Twitter!  
A *Military Review* tem por

**Curta, Siga e Compartilhe!**



@MilitaryReviewLATAM



@MilReview\_LATAM

objetivo estimular o debate e intercâmbio de perspectivas sobre importantes temas para a comunidade de defesa.

**Gostaríamos de contar com sua participação e saber sua opinião.**



A Marinha chinesa realiza seu primeiro exercício marítimo conjunto com o Djibouti em 2015. A China afirmou que seu novo posto avançado se destinaria, principalmente, a apoiar as forças chinesas em missões como patrulhas antipirataria na costa da Somália. (Foto: cedida pela Marinha chinesa)

# Competição Duradoura em uma Nova Era de Poder

Ten Cel John Kendall, Exército dos EUA

**O**s Estados Unidos da América (EUA) estão respondendo ao aumento da influência adversária com uma estratégia de segurança

nacional centrada na competição estratégica abaixo do nível de conflito armado. A estratégia se baseia em estruturas tradicionais de poder, mas as atividades



Funcionários trabalham no canteiro de obras da Usina Térmica de Hunutlu, maior projeto da China com investimento direto na Turquia, em 22 de setembro de 2019, em Adana. O projeto de USD 1,7 bilhão liderado pela Shanghai Electric Power Company é o carro-chefe que liga a iniciativa "Um Cinturão, Uma Rota", proposta pela China, com o Corredor Central da Turquia. (Foto: Zheng Siyuan, Xinhua via Alamy Stock Photo)

inerentes a essas estruturas, embora necessárias, não são suficientes no atual ambiente de competição. É de vital importância que abordagens indiretas sejam igualmente priorizadas à medida que líderes e instituições trabalhem para corrigir essas lacunas estratégicas.

Os EUA devem desenvolver um pensamento estratégico inovador, reorientar instituições e aprimorar as ferramentas táticas que lhes permitem executar a *competição duradoura*. A competição duradoura é definida, neste artigo, como o uso criterioso do poder de uma nação para defender a democracia e influenciar aliados e parceiros para enfrentar adversários. A competição duradoura é essencial para qualquer estratégia futura porque seu baixo custo, em comparação com os custos da dissuasão militar ou investimento econômico, permite aos EUA competir na periferia. A periferia consiste em regiões não prioritárias que permanecem importantes para a

competição estratégica: por causa das parcerias, suas posições geoestratégicas ou acesso a recursos naturais. Caso ignorem os investimentos adversários nessas áreas, os EUA o farão por sua própria conta e risco.

## A China na periferia

A República Popular da China (RPC) está expandindo sua influência global por meio de uma estratégia de guerra política que promove o mercantilismo autocrático. Embora suas ações no Mar do Sul da China sejam o exemplo mais flagrante da expansão chinesa, os EUA não podem ignorar as atividades dela na América Latina e na África. A periferia é onde a RPC espera explorar a miopia ocidental, alterando o *status quo* à medida que propaga valores "chineses", controla as redes marítimas e de informação, constrói infraestrutura de uso dual e, o mais importante, obtém os recursos naturais necessários para o crescimento doméstico.

A RPC atinge esses objetivos por intermédio de um conjunto de métodos e meios que geram poder político para o Partido Comunista da China (PCC).

O PCC continua sendo um sistema leninista cujo controle da China repousa sobre três pilares: controle de pessoal, propaganda e o Exército de Libertação Popular

o Terminal de Contêineres de Doraleh, que havia sido reformado, e uma zona de livre comércio, seguidos, em julho, de uma base militar para a Marinha do ELP.<sup>3</sup>

O novo complexo comercial e militar fica a 10 km de Camp Lemonnier, uma base militar dos EUA, e fornece vigilância estratégica sobre o Golfo de Áden e o

“ Em um momento em que países periféricos precisam desesperadamente de investimentos estrangeiros diretos, a RPC usa negociações oficiais do governo, captura da elite e a diáspora chinesa para obter acordos de negócios patrocinados pelo Estado. ”

(ELP).<sup>1</sup> À medida que o PCC ganha influência no exterior, não surpreende que sua estratégia de guerra política seja uma extensão desses pilares centrais. O PCC se apoia fortemente em suas “Três Guerras”: guerra da opinião pública, guerra psicológica e guerra jurídica.<sup>2</sup> Essa estrutura tripartite orienta a abordagem de “governo como um todo” (*whole-of-government*) do PCC conforme ele promove narrativas chinesas no mundo acadêmico, no meio empresarial e em círculos políticos estrangeiros para mudar, de modo gradual e indireto, as percepções estrangeiras sobre a China. As agências de inteligência do ELP, as empresas estatais, a China Global Television Network e uma infinidade de outros órgãos do Estado são fundamentais para a execução dessa estratégia.

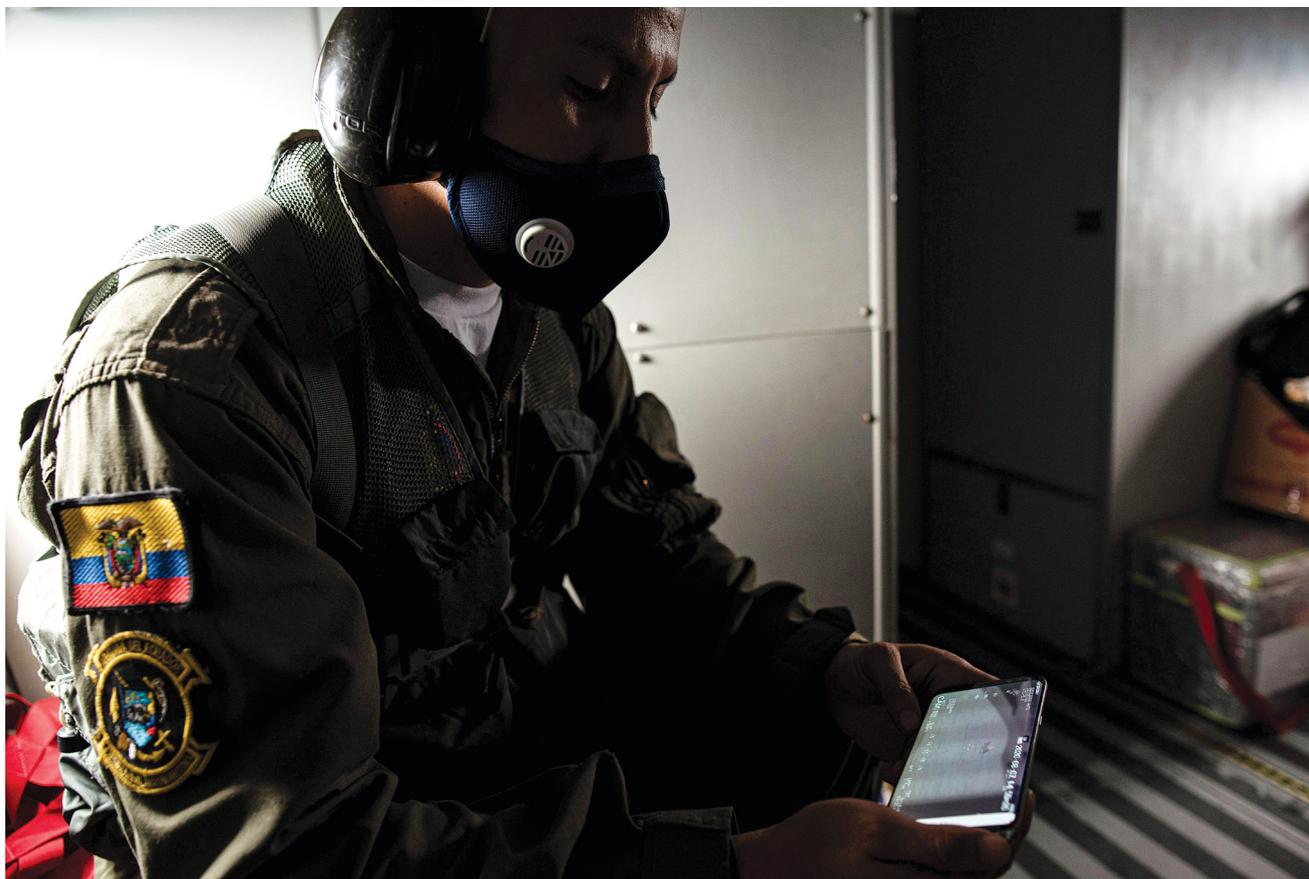
A iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota” da RPC é a iniciativa econômica que serve como um veículo para transformar a estratégia acima em realidade. Em um momento em que países periféricos precisam desesperadamente de investimentos estrangeiros diretos, a RPC usa negociações oficiais do governo, captura da elite e a diáspora chinesa para obter acordos de negócios patrocinados pelo Estado. Esses acordos de infraestrutura, supostamente do tipo “ganha-ganha”, muitas vezes se transformam em um mecanismo coercitivo que a RPC usa para expandir sua esfera de influência a fim de incluir países como o Djibouti e o Equador.

Há evidências globais significativas de como a iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota” promove os objetivos estratégicos do PCC. Em maio de 2017, o governo do Djibouti e o China Merchants Group inauguraram

Estreito de Bab-el-Mandeb.<sup>4</sup> Estima-se que o Djibouti deva à China USD 1,2 bilhão em dívida soberana.<sup>5</sup> Esse investimento estratégico conecta a China ao Canal de Suez e à bacia comercial do Oceano Índico, que inclui os portos de Hambantota, no Sri Lanka, e de Gwadar, no Paquistão — ambos adquiridos pela China por meio da “diplomacia de armadilha da dívida.”<sup>6</sup>

Um padrão semelhante pode ser visto na América Latina, onde a China se tornou o segundo maior parceiro comercial depois dos EUA, com o comércio crescendo de USD 17 bilhões em 2002 para USD 315 bilhões em 2019.<sup>7</sup> A China hoje é o principal parceiro comercial do Brasil, do Chile, do Peru e do Uruguai, onde obtém minério (32% das importações), combustíveis minerais (19%), soja (16,7%) e cobre (5,6%). O presidente Xi Jinping planeja aumentar o comércio com a região para USD 500 bilhões até 2025.<sup>8</sup> Sem dúvida, esse nível de comércio econômico é benéfico para a região em um nível macro à medida que as exportações aumentam, especialmente para potências agrícolas e minerais, como o Brasil

**O Ten Cel John Kendall, do Exército dos EUA,** é oficial das Forças Especiais e especialista na área de serviço exterior servindo no Pentágono. Tem experiência de combate no Iraque e no Afeganistão e, anteriormente, lecionou no Departamento de Ciências Sociais da Academia Militar dos EUA em West Point. Formou-se pela Academia Militar em West Point e concluiu o mestrado em Ciência Política pela Stanford University.



e o Chile. No entanto, os países menores, desesperados por capital, muitas vezes sofrem as consequências do dinheiro fácil chinês.<sup>9</sup>

O Equador se tornou uma vítima da diplomacia chinesa de armadilha da dívida sob o presidente de esquerda Rafael Correa, que negociou 90% do petróleo bruto exportável por USD 6,5 bilhões em empréstimos com a China.<sup>10</sup> Diante de um enorme déficit orçamentário, o sucessor democraticamente eleito, Lenin Moreno, negociou a saída do Equador desse acordo oneroso mediante, primeiro, a readoção de políticas neoliberais, as quais levaram a um resgate de USD 17,4 bilhões do Fundo Monetário Internacional. A China contribuiu com USD 2 bilhões e concedeu uma anistia de um ano para a amortização do valor principal da dívida, oferecendo, ao mesmo tempo, novos empréstimos ao Equador.<sup>11</sup> Apesar da prorrogação, a China mantém o petróleo equatoriano como garantia, possivelmente influenciando a resposta do Equador a um recente protesto sobre a pesca ilegal chinesa na costa das ilhas Galápagos.<sup>12</sup>

O reconhecimento da China pelo Panamá é particularmente preocupante devido ao valor estratégico do Canal do Panamá como centro comercial, financeiro

Oficial da Marinha equatoriana olha imagens de barcos de pesca em um dispositivo, em 7 de agosto de 2020, depois que uma frota pesqueira de navios, em sua maioria com bandeira chinesa, foi detectada em um corredor internacional que faz fronteira com a zona econômica exclusiva das ilhas Galápagos, no Oceano Pacífico. (Foto: Santiago Arcos, Reuters via Alamy Stock Photo)

e de comunicações. Parece que o golpe diplomático da RPC foi cuidadosamente planejado e mediado valendo-se de negociações secretas com o então presidente Juan Carlos Varela.<sup>13</sup> O Panamá se tornou o primeiro país da América Latina a assinar um acordo sob a iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota”; em dezembro de 2018, o Equador também se tornou membro da iniciativa e, em seguida, 14 outros países aderiram.

A RPC tirou proveito de sua vitória ao iniciar a construção do terminal de contêineres do Porto de Colón, no Panamá, na entrada do canal no lado atlântico.<sup>14</sup> Os planos futuros incluem investimentos na Zona Franca de Colón, que está economicamente deprimida, e a construção de uma usina termelétrica a gás natural liquefeito.<sup>15</sup> No lado do Pacífico do canal,

os chineses construíram um novo centro de convenções, ganharam o contrato para construir a quarta ponte sobre o Canal do Panamá em um processo de licitação obscuro e estão construindo um terminal de cruzeiros.<sup>16</sup> Muitas dessas iniciativas foram paralisadas com a eleição do presidente Laurentino Cortizo, conforme o Panamá reavalia sua relação com a China.<sup>17</sup>

Esses exemplos não só demonstram como a China compete no cenário global para atingir seus objetivos nacionais, mas também como governos democráticos estáveis são essenciais para impedir o comportamento maligno chinês. A RPC é dedicada, disciplinada e ousada na execução de uma estratégia que incorpora uma abordagem da “nação como um todo”, mas é vulnerável quando confrontada por instituições fortes e uma população informada. Os EUA devem apoiar aliados e parceiros vulneráveis, especialmente em um momento em que o coronavírus está devastando as economias da periferia. Uma resposta dos EUA exigirá o uso audacioso do poder nacional, mas primeiro devemos compreender a natureza da guerra política.

## Guerra política: não se trata de um novo modo de guerra

A guerra política não é um novo modo de guerra, mas também não é uma teoria de guerra bem conhecida. A dissolução da União Soviética pareceu diminuir sua relevância, enquanto a Guerra Global contra o Terrorismo

Uma potência estrangeira pode usar a guerra política para pressionar economicamente um governo, ameaçá-lo com força convencional ou minar sua legitimidade ao explorar o *zeitgeist* atual. O *zeitgeist* é o tema geracional de uma sociedade.<sup>18</sup> O *zeitgeist* tende a ser radical, revolucionário e a base ideológica para o conflito, que perturba o paradigma político dominante. As ideologias sociopolíticas são a base da civilização e, à medida que novas surgem, elas criam tensões que desafiam a ordem estabelecida. Exemplos dessa destruição criativa incluem a contestação ao catolicismo pela Reforma Protestante, o conceito estadunidense de soberania popular, a destruição da monarquia pelo nacionalismo napoleônico, a vitória de Adam Smith sobre o mercantilismo e o ataque de Marx e Lenin ao Estado capitalista da burguesia.

O *zeitgeist* de hoje é fruto das consequências não intencionais da globalização relativas ao aumento da desigualdade econômica e a uma revolução da informação. Os destituídos de direitos civis “globalizados” se sentem perdidos, temerosos e ressentidos, enquanto os vencedores “globalizadores” lutam por uma integração maior. Líderes populistas e atores externos se apropriam desse fenômeno para criar um clima de cinismo, desconfiança e ódio que amplia as divisões entre comunidades poderosas e impotentes, rurais e urbanas, conservadoras e liberais e nativistas e imigrantes.<sup>19</sup> O populismo sempre usou mecanismos de

“ A natureza subversiva da guerra política e a disposição de contornar as regras e normas da política internacional a tornam assimétrica, não tradicional e controversa na sociedade ocidental. ”

pós-11 de Setembro se concentrou na guerra irregular, que é o subconjunto militar da guerra política. A natureza subversiva da guerra política e a disposição de contornar as regras e normas da política internacional a tornam assimétrica, não tradicional e controversa na sociedade ocidental. O espectro da guerra política inclui o uso irrestrito do poder nacional e explora o *zeitgeist* (espírito da época) para influenciar aliados e adversários.

informação para espalhar sua mensagem, mas nunca, na história da humanidade, supercomputadores haviam hackeado emoções humanas subconscientemente. A revolução da informação de hoje dá imenso poder aos estrategistas de guerra política.

Os adversários estão implementando, de modo implacável, a guerra política ao longo do amplo espectro dos conflitos para atingir seus objetivos estratégicos.

A RPC disfarçou habilmente sua influência sobre governos, populações e empresas ao recrutar clientes para sua órbita econômica. É por isso que os EUA não podem se concentrar apenas em seus mecanismos tradicionais de poder. A comunidade interagên-

a divisão e uma visão de mundo autoritária e com falsas promessas de resultados “ganha-ganha”. A competição duradoura fortalece os esforços de combate à corrupção e oferece oportunidades econômicas e educacionais para populações ameaçadas. Promove a confiança necessária



Técnico do Ifras Water Center ajusta a entrada de água de acordo com o novo protocolo de operações e manutenção apresentado pelo Projeto de Governança e Responsabilidade de Desempenho do Iraque (*Iraq Governance and Performance Accountability, IGPA*)/Takamul da USAID, 26 de março de 2018, em Erbil, Iraque. Com a ajuda da USAID, o IGPA apoia as diretorias de água nas províncias do Iraque e na região do Curdistão para melhor responder aos apelos urgentes dos cidadãos por serviços estáveis de água potável por meio da reengenharia do fluxo de trabalho e operações do sistema de água. Projetos como esse ajudam os EUA a competir com a China, oferecendo opções mais atraentes para parcerias estrangeiras. (Foto: Maria Lourdes Luces, Projeto IGPA/Takamul)

cias, incluindo as Forças Armadas, deve criar meios inovadores e econômicos de competir com a guerra política adversária e desorganizá-la.

### **Competição duradoura: uma maneira necessária de competir**

A competição duradoura corrige insuficiências de escala e escopo ao reforçar instituições e capacitar governos e populações a expor a influência maligna. Essa importante contribuição enfraquece o populismo,

na sociedade civil para que as instituições democráticas tratem adequadamente dessas queixas, ao mesmo tempo que incute ceticismo quanto à influência maligna.

Os EUA têm dificuldade para implementar a competição duradoura, dadas as autoridades, os limites institucionais e um modelo de engajamento que dá maior prioridade a governos e entidades militares estrangeiros que à população estrangeira. Envolver uma população estrangeira pode parecer violar as normas ocidentais de não interferência nos assuntos internos de outro país, mas

não é algo inédito. Desde 1961, os EUA têm promovido a democracia, incentivando a transição para instituições democráticas ou seu aprimoramento em outros países.<sup>20</sup>

A assistência estadunidense à promoção da democracia serve como um modelo para a competição duradoura. A assistência à promoção da democracia fortalece governos, instituições e a participação democrática ao fornecer apoio eleitoral e municipal e reforma judicial e de órgãos de segurança pública e ao destacar a importância dos direitos humanos e do Estado de Direito.<sup>21</sup> O Gabinete para Assuntos Internacionais Relacionados ao Controle e Repressão às Drogas e Aplicação da Lei do Departamento de Estado (*State Department's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International*

A competição duradoura ajuda a combater a influência e atividades malignas da RPC e retrata os EUA como um parceiro mais desejável entre as populações estrangeiras. Essa abordagem é importante porque o investimento da RPC na periferia não se concentra apenas em projetos de desenvolvimento de grande escala, como portos e barragens, mas explora investimentos locais e provinciais. O investimento nessas economias de pequena escala é atraente para muitas elites locais e nacionais, mas acarreta riscos em detrimento das populações marginalizadas. Populações indígenas, sindicatos e outros grupos reconhecem que os investimentos da RPC acarretam custos de longo prazo, como extração irresponsável de recursos, danos ambientais e violações das normas trabalhistas. Essas queixas são grandes oportunidades, por meio das quais os EUA podem prejudicar sutilmente os objetivos da RPC.

“ A competição duradoura não busca a mudança de regime, mas sim a defesa moderada e indireta da democracia, da sociedade civil, dos direitos humanos e dos interesses mútuos. ”

*Development*, USAID) e a Fundação Nacional para a Democracia (*National Endowment for Democracy*, NED), uma organização privada sem fins lucrativos com sede em Washington, D.C., são os principais responsáveis por fornecer esse tipo de assistência. A polêmica associação da promoção da democracia à justificativa neoconservadora para a mudança de regime no Iraque é problemática, mas não devemos desconsiderar sua contribuição significativa para a competição duradoura.<sup>22</sup>

A competição duradoura não busca a mudança de regime, mas sim a defesa moderada e indireta da democracia, da sociedade civil, dos direitos humanos e dos interesses mútuos. A competição duradoura fortalece a sociedade civil e, ao mesmo tempo, enfraquece a influência econômica da RPC ao capacitar grupos locais com treinamento organizacional, financiamento criterioso e amplificação de sua voz para identificar, monitorar e bloquear as intenções do adversário. A estratégia ecoa abordagens de contraterrorismo ao inocular as populações locais contra o radicalismo.

O objetivo da competição duradoura é defender a democracia e interromper o ritmo do adversário por meio de parceiros estrangeiros. Esse mecanismo é um esforço complementar, e não concorrente com a dissuasão e diplomacia tradicionais. Não é uma solução mágica, mas promete ação preventiva se os formuladores de políticas estiverem dispostos a investir em instituições estadunidenses que facilitem a coordenação interagências.

### Como fazer isso funcionar

Os governos ocidentais evitam métodos de “zona cinzenta” que operam no espaço entre as escolhas binárias de guerra e paz, porque são estruturados para operar nessas duas modalidades. Os EUA devem ajustar suas instituições e cultura a uma cultura de competição duradoura para que possam usar seu poder nacional para defender a democracia e fazer frente à guerra política adversária. Uma forma de competir consiste em estabelecer centros de engajamento de país (*country engagement centers*, CECs) nas embaixadas dos EUA.

As missões diplomáticas dos EUA podem determinar o uso apropriado da competição duradoura por meio de CECs que planejam, executam e avaliam campanhas nessa área. O embaixador ou chefe de missão diplomática (CMD) tem a autoridade, influência interagências e conhecimento inato do ambiente operacional para viabilizar esse modelo. O CMD teria autoridade de aprovação sobre as inicia-

A competição duradoura pode envolver uma instituição de nível nacional ou maior coordenação pelo Conselho de Segurança Nacional, mas o sucesso reside em seu planejamento e execução no nível mais baixo. O modelo acima busca resolver a complexidade da implementação integrando autoridades e eliminando conflitos entre diferentes interesses à velocidade da relevância. Propõe uma revisão das funções, autoridades e capacidades institucionais

“ Alguns líderes acolherão com cautela as campanhas de competição duradoura, uma vez que as consequências de operações expostas podem prejudicar as relações internacionais. ”

tivas do CEC e forneceria orientação a um comitê gestor interagências, que incentivaria iniciativas no nível da equipe de país e garantiria que os planos de competição duradoura fossem sincronizados com a estratégia integrada da embaixada para o país.

O comitê gestor seria composto do conselheiro político, funcionário sênior de defesa/adido de defesa, oficial de comunicação social, adido do tesouro, adido comercial e diretor da missão da USAID e seria liderado pelo vice-chefe da missão diplomática ou outro funcionário qualificado da embaixada. O trabalho diário do CEC seria realizado por uma equipe de planejamento interagências que apresentaria os projetos de planos de competição duradoura ao comitê gestor para análise.

O Departamento de Estado, a USAID, o Departamento de Comércio e o Departamento do Tesouro são atores importantes devido ao seu envolvimento aberto com o governo e a população. A comunidade interagências deve reforçar e apoiar seus esforços sem comprometer sua legitimidade. Fora desses esforços tradicionais, possibilitar o apoio a grupos marginalizados é uma nova maneira de resistir à desinformação e práticas econômicas impróprias do adversário em lugar de ações imputáveis aos EUA que possam deslegitimar esforços locais. Declarações fortes, diligências diplomáticas e desdobramentos militares estabelecem limites, mas sua natureza efêmera não chega a enfraquecer adversários.

para determinar se lidam com o ambiente estratégico atual. Essas operações podem abranger desde a diplomacia pública transparente até operações secretas, mas exigem que o embaixador seja o árbitro final do risco.

## Conclusão

Os líderes devem reconhecer o valor da competição duradoura apesar dos riscos e reavaliar como o “governo como um todo” pode oferecer uma maneira poderosa de competir contra adversários. Naturalmente, existem preocupações quanto a quem assume a responsabilidade por operações comprometidas, escalada e consequências inesperadas. Os líderes perguntarão sobre o retorno sobre o investimento e os custos de oportunidade, pois essa iniciativa envolverá financiamento plurianual, treinamento e uma reavaliação das prioridades, mas é uma pechincha quando comparada aos mecanismos tradicionais de poder.

Combater a influência adversária por meio da competição duradoura exigirá que os líderes recalcularem seu apetite pelo risco e demarquem, claramente, os papéis, funções e missões de cada organização à medida que elas avançarem em direção a uma cultura integrada e em rede. Alguns líderes acolherão com cautela as campanhas de competição duradoura, uma vez que as consequências de operações expostas podem prejudicar as relações internacionais. Outros podem não estar familiarizados com as autoridades de departamentos e agências devido à raridade desse tipo de ação.

Os cálculos de decisão devem pesar os custos de inatividade, reação à ação adversária e risco de escalada. O risco está diretamente relacionado ao tipo de ação e à permissividade do ambiente. Normalmente, o risco aumenta à medida que o ambiente se torna cada vez mais não permissivo e as operações se tornam mais secretas. Esse é um risco de primeira ordem, pois o início da competição sem dúvida provocará uma reação dos adversários. O risco de segunda ordem envolve uma escalada “olho por olho”, conforme visto na guerra comercial entre os EUA e a China, que assistiu a uma combinação de tarifas, mensagens abertas e, finalmente, ações judiciais contra empresas chinesas, como a Huawei e o TikTok.

A grande maioria das operações de competição duradoura deve ser aberta, atribuível e conduzida com o conhecimento tácito ou participação ativa da nação parceira. Mensagens diplomáticas alertando o governo e população colombiana sobre os perigos de uma empresa de telecomunicações chinesa apresenta um risco relativamente baixo em comparação com uma operação de difusão de mensagens que possa ser atribuída indevidamente e que induza uma população a contestar um acordo chinês para a construção de um porto. Capacitar um grupo indígena para protestar contra os danos ambientais gerados por uma barragem ou mina chinesa inflamará as elites empresariais locais e talvez internacionais, mas difamará a imagem da China como um parceiro respeitável. A calibragem dessa ferramenta é fundamental.

Para ajudar a administrar esse risco, os formuladores de políticas devem reconhecer o valor dos CECs como um mecanismo imediato para combater a crescente influência adversária que busca minar as instituições democráticas, os mercados justos e a

sociedade civil. Os CECs priorizam a autoridade do CMD e a supervisão do Departamento de Estado, integrando, ao mesmo tempo, a expertise interagências para oferecer opções não tradicionais. O Departamento de Defesa tem um papel a cumprir ao desafiar o ELP. Também deve reconhecer que a competição duradoura é complementar às operações de dissuasão.

Em suma, a competição duradoura fornece uma maneira nova para os EUA e seus parceiros competirem abaixo do nível do conflito armado. Esse mecanismo é particularmente adequado à periferia devido às restrições endêmicas de recursos. Preocupações com relação ao risco são válidas, mas podem ser mitigadas, e têm um peso menor que o risco de inação em face do amplo uso da guerra política por nossos adversários. A promoção da democracia e o combate à influência maligna por, com e por meio de parceiros de nível local a nacional são necessários para preservar a ordem mundial atual, não apenas hoje, mas também indefinidamente. ■

*O autor gostaria de agradecer às seguintes pessoas por seu apoio: Ten Cel Jody Daigle, Forças Especiais do Exército dos EUA; CF Chris Blosser, Divisão de Assessoria Jurídica do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA; e Ten Cel Phillip Miller, piloto da Força Aérea dos EUA. Eles forneceram contribuições inestimáveis ao longo de vários rascunhos. Minha gratidão estende-se à Cel Kendra Li, Força Aérea dos EUA, que fez várias rodadas de revisões concisas. Muitos outros forneceram informações e conselhos sobre esse importante assunto, pelos quais sou eternamente grato. Todas as opiniões e erros continuam sendo de minha responsabilidade e não refletem necessariamente a política ou posição oficiais do Departamento de Defesa ou das Forças Armadas dos EUA.*

## Referências

1. Eleanor Albert, Beina Xu e Lindsay Maizland, “The Communist Party”, Council on Foreign Relations, 9 June 2020, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.cfr.org/background/chinese-communist-party>.

2. Peter Mattis, “China’s ‘Three Warfares’ in Perspective”, War on the Rocks, 30 January 2018, acesso em 9 abr. 2021, <https://warontherocks.com/2018/01/chinas-three-warfares-perspective/>.

3. Monica Wang, “China’s Strategy in Djibouti: Mixing

Commercial and Military Interests”, Council on Foreign Relations, 13 April 2018, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.cfr.org/blog/chinas-strategy-djibouti-mixing-commercial-and-military-interests>.

4. Costas Paris, “China Tightens Grip on East African Port”, *Wall Street Journal* (site), 21 February 2019, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.wsj.com/articles/china-tightens-grip-on-east-african-port-11550746800>.

5. Lauren Ploch Blanchard e Sarah R. Collins, *China’s*

*Engagement in Djibouti*, Congressional Research Service (CRS) Report No. IF11304 (Washington DC: CRS, 2019), acesso em 13 abr. 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11304/3>.

6. Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port", *New York Times* (site), 25 June 2018, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>; Gurmeet Kanwal, "Pakistan's Gwadar Port: A New Naval Base in China's String of Pearls in the Indo-Pacific", *Center for Strategic & International Studies*, 2 April 2018, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.csis.org/analysis/pakistans-gwadar-port-new-naval-base-chinas-string-pearls-indo-pacific>.

7. Mark Sullivan e Thomas Lum, *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*, CRS Report No. IF10982 (Washington DC: CRS, 2020), acesso em 13 abr. 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982>.

8. Ibid.

9. Ibid.

10. Chris Kraul, "Ecuador Faces a Huge Budget Deficit Because of Loans It Received from China", *Los Angeles Times* (site), 10 December 2018, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.latimes.com/world/la-fg-ecuador-loans-china-20181210-story.html>.

11. Gideon Long, "Ecuador Basks in Glow of Debt-Restructuring Success", *Financial Times* (site), 6 September 2020, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.ft.com/content/1dd975c9-e3a1-4fcc-b049-f29dbd59f6fa>.

12. Lisa McKinnon Munde, "The Great Fishing Competition", *War on the Rocks*, 17 August 2020, acesso em 9 abr. 2021, <https://warontherocks.com/2020/08/the-great-fishing-competition/>.

13. Evan Ellis, "The Evolution of Panama-PRC Relations since Recognition, and Their Strategic Implications for the U.S. and the Region", *Global Americans*, 21 September 2018, acesso em 9 abr. 2021, <https://theglobalamericans.org/2018/09/the-evolution-of-panama-prc-relations-since-recognition-and-their-strategic-implications-for-the-u-s-and-the-region/>.

14. "Primera piedra del Proyecto Panama Colon Container Port", *Panama Colon Container Port*, 10 November 2018, acesso em 13 abr. 2021, [http://www.pccp.com.pa/pccp/index.php/](http://www.pccp.com.pa/pccp/index.php/sala-de-prensa/116-primera-piedra-del-proyecto-panama-colon-container-port)

[sala-de-prensa/116-primera-piedra-del-proyecto-panama-colon-container-port](http://www.pccp.com.pa/pccp/index.php/sala-de-prensa/116-primera-piedra-del-proyecto-panama-colon-container-port).

15. "China mira a la Zona Libre de Colón como socio estratégico para el comercio de mercaderías", *El Capital Financiero*, 12 October 2017, acesso em 9 abr. 2021, <https://elcapitalfinanciero.com/china-mira-la-zona-libre-colon-socio-comercio-mercaderias/>; Wilfredo Jordán, "Al menos \$1,800 millones de inversión China en Colón", *La Prensa*, 18 September 2018, acesso em 9 abr. 2021, [https://impresa.prensa.com/panorama/millones-inversion-china-Colon\\_0\\_5124987544.html](https://impresa.prensa.com/panorama/millones-inversion-china-Colon_0_5124987544.html).

16. Roberto G. Jiménez, "Entregan orden de proceder para el cuarto puente sobre el canal", *La Prensa*, 4 December 2018, acesso em 9 abr. 2021, [https://www.prensa.com/economia/Entregan-proceder-cuarto-puente-Canal\\_0\\_5183481619.html](https://www.prensa.com/economia/Entregan-proceder-cuarto-puente-Canal_0_5183481619.html).

17. Rekha Chandiramani, "Consortio Cuarto Puente rechaza multa por atraso", *La Estrella de Panama* (site), 10 February 2020, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/202010/consorcio-cuarto-puente-rechaza-multa>.

18. Paul A. Smith, *On Political War* (Washington, DC: National Defense University Press, 1989), p. 14.

19. Kwame Anthony Appiah, "The False Divide Between Locals and Citizens of the World", *Wall Street Journal* (site), 3 October 2019, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.wsj.com/articles/the-false-divide-between-locals-and-citizens-of-the-world-11570119813>; Kara Swisher, "No More Phones and Other Tech Predictions for the Next Decade", *New York Times* (site), 31 December 2019, acesso em 9 abr. 2021, <https://www.nytimes.com/2019/12/31/opinion/2019-in-tech.html>.

20. Marian L. Lawson e Susan B. Epstein, *Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance*, CRS Report No. R44858 (Washington, DC: CRS, 2019), acesso em 13 abr. 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44858/7>.

21. Ibid.

22. Paul R. Pillar, "What Ever Happened to Democracy Promotion", *Responsible Statecraft*, 22 October 2020, acesso em 9 abr. 2021, <https://responsiblestatecraft.org/2020/10/22/what-ever-happened-to-democracy-promotion/>.



Oficial executivo da força-tarefa do 1º Batalhão do 27º Regimento de Infantaria apresenta *briefing* à equipe de comando durante o Exercício *Hamel*, parte do Exercício *Talisman Saber*, na zona de reunião de McLachlan, Área de Treinamento de Shoalwater Bay, Rockhampton, Queensland, Austrália, em 17 de julho de 2019. Exercícios como o *Talisman Saber* fornecem treinamento eficaz e intenso para garantir que as forças dos EUA e da Austrália sejam capazes, interoperáveis e desdobráveis em curto prazo e estejam prontas para o combate. (Foto: 2º Sgt Nicolas A. Cloward, Exército dos EUA)

# Os Níveis da Guerra como Níveis de Análise

Andrew S. Harvey, Ph.D.

*O propósito primordial de qualquer teoria é esclarecer conceitos e ideias que tenham se tornado, por assim dizer, confusos e complicados.*<sup>NT</sup>

—Carl von Clausewitz

NT: Os trechos da obra *Da Guerra* foram extraídos da tradução do inglês para o português do CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, a partir da versão em inglês de Michael Howard e Peter Paret.

Muitos oficiais superiores e alunos do Curso de Comando e Estado-Maior (*Command and General Staff Officers' Course, CGSOC*) têm dificuldade em distinguir entre os níveis da guerra. Este artigo busca esclarecê-los, propondo que devam ser considerados níveis de análise. Muitas disciplinas encontraram utilidade no uso de níveis de análise para esclarecer o raciocínio e como uma abordagem para

a pesquisa e análise. Parece razoável acreditar que abordar os níveis da guerra como níveis de análise fará o mesmo para os alunos do CGSOC. As vantagens dessa abordagem serão identificadas mediante o exame dos níveis da guerra e de problemas comuns

guerra (um construto de classificação), mas “não há limites ou fronteiras claras entre esses níveis”.<sup>6</sup> Isso é um problema para os alunos quando eles tentam identificar a qual nível da guerra uma missão, tarefa ou objetivo específico pertence. Para eles, a questão é identificar qual *categoria se*



Quando não há um delineamento claro dos limites ou fronteiras entre os níveis da guerra, é muito complicado classificar o propósito corretamente.



que os alunos têm com eles, do modelo de níveis de análise (incluindo a questão da unidade de análise) e dos benefícios de usar os níveis da guerra como níveis de análise para esclarecer o raciocínio.

O conceito de níveis da guerra tem uma longa história, começando com Carl von Clausewitz, que identificou dois deles: estratégia e tática.<sup>1</sup> Aleksandr A. Svechin, um oficial do Exército Vermelho soviético na década de 1920, propôs, pela primeira vez, o conceito de um nível operacional da guerra.<sup>2</sup> No entanto, o Exército dos Estados Unidos da América (EUA) só adotou o nível operacional da guerra como doutrina em 1982, no Manual de Campanha 100-5, *Operações* (FM 100-5, *Operations*).<sup>3</sup>

A doutrina atual sobre os níveis da guerra pode ser encontrada na Publicação Conjunta 1, *Doutrina para as Forças Armadas dos Estados Unidos da América* (JP 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*) e na Publicação Conjunta 3-0, *Operações Conjuntas* (JP 3-0, *Joint Operations*).<sup>4</sup>

Os três níveis da guerra — estratégico, operacional e tático — vinculam ações táticas à consecução dos objetivos nacionais. Não há limites ou fronteiras claras entre esses níveis, mas eles ajudam os comandantes a conceber e sincronizar operações, alocar recursos e atribuir tarefas ao comando apropriado. O propósito estratégico, operacional ou tático do emprego depende da natureza do objetivo, missão ou tarefa.<sup>5</sup>

Essa descrição, extraída da JP 1, apresenta os fundamentos e também ilustra a questão epistemológica inerente ao conceito doutrinário. Existem três níveis da

aplica e, embora os níveis da guerra não sejam, realmente, categorias, elas são, geralmente, como os alunos abordam os níveis da guerra. A doutrina busca esclarecer a questão com a advertência de que “o propósito estratégico, operacional ou tático do emprego depende da natureza do objetivo, missão ou tarefa”.<sup>7</sup> Ou seja, o *propósito* da ação ou objetivo é o que determina o nível da guerra. No entanto, isso não retifica completamente o problema da classificação epistemológica. Quando não há um delineamento claro dos limites ou fronteiras entre os níveis da guerra, é muito complicado classificar o propósito corretamente. A doutrina disposta na JP 1 cria um problema relacionado a como os alunos podem entender e usar os níveis da guerra em seu raciocínio (veja a Figura 1).

A JP 3-0 não ajuda a esclarecer a questão e, na verdade, reforça o problema. Uma contribuição positiva, no entanto, é o alerta contra a questão da unidade de análise. O aviso reitera que existem três níveis da guerra e que não há limites ou fronteiras fixas entre eles. O aluno é alertado contra a inclusão da unidade de análise (por exemplo, escalão de comando, tamanho das unidades, tipos de equipamento) na classificação em níveis da guerra. Esse é um aviso útil porque os alunos, muitas vezes, cometem esse erro quanto à unidade de análise e confundem escalão de comando, tamanho das unidades ou tipos de equipamento com um determinado nível da guerra. Por outro lado, o problema de classificação ainda é baseado na natureza da tarefa, missão ou objetivo. O trecho no qual a JP 3-0 reforça o problema epistemológico é quando afirma:

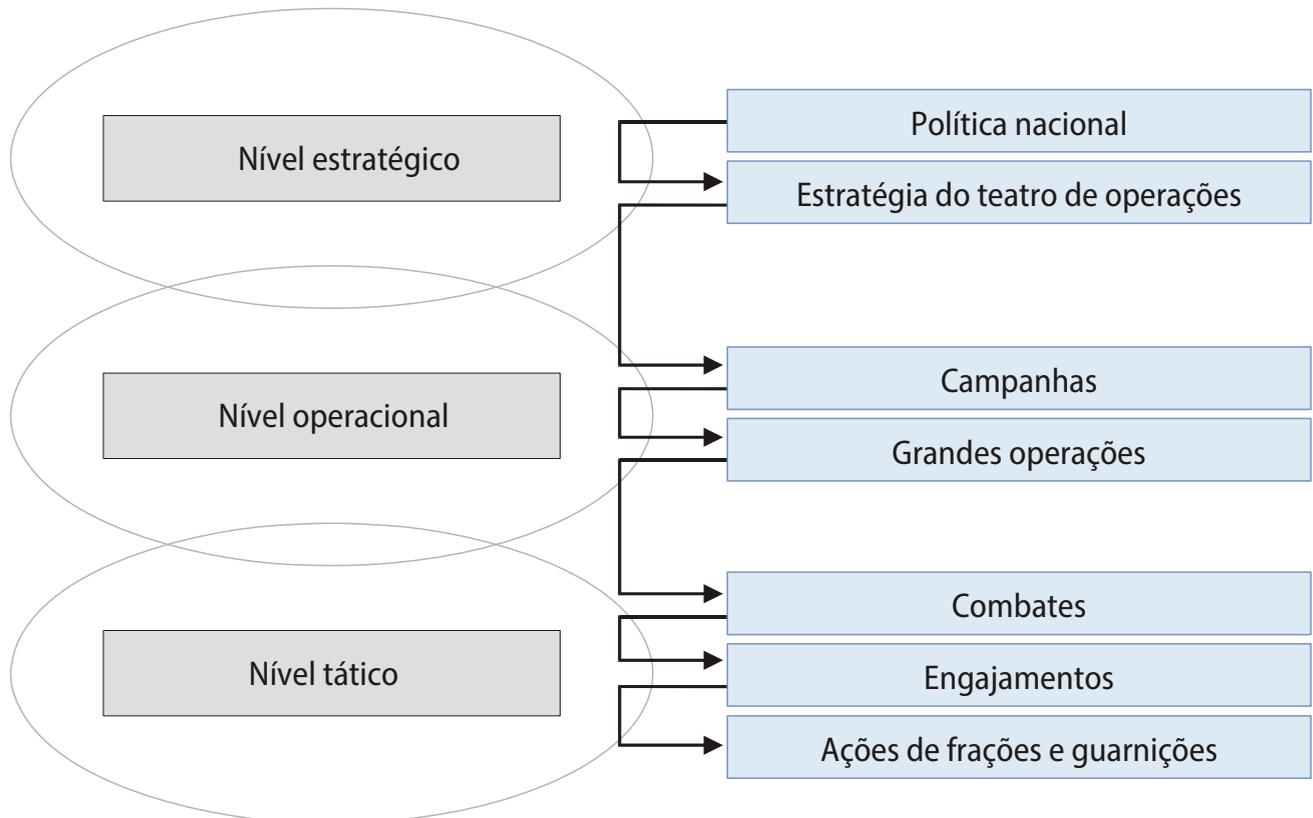
Por exemplo, satélites de inteligência e comunicações, antes considerados, predominantemente, meios estratégicos, também

são recursos significativos para operações táticas. Da mesma forma, ações táticas podem causar consequências estratégicas intencionais e não intencionais, especialmente no ambiente atual de comunicações globais difusas e imediatas e ameaças em rede.<sup>8</sup>

Dado que não há limites ou fronteiras fixas entre os níveis da guerra, como o aluno os diferencia quando meios estratégicos têm aplicações táticas e quando ações táticas têm consequências estratégicas intencionais e não intencionais? Com base na explicação disposta na JP 1 e na JP 3-0, uma ação *tática* com uma consequência estratégica intencional (propósito) a colocaria no nível *estratégico* da guerra. Cabe observar, também, que a explicação da JP 3-0 não menciona o nível operacional da guerra.

Não surpreende que muitos alunos do CGSOC no Departamento de Ensino a Distância tenham dificuldade para distinguir entre os níveis da guerra; a doutrina tem um problema epistemológico intrínseco quanto à clareza do delineamento entre os níveis (veja a Figura 2).

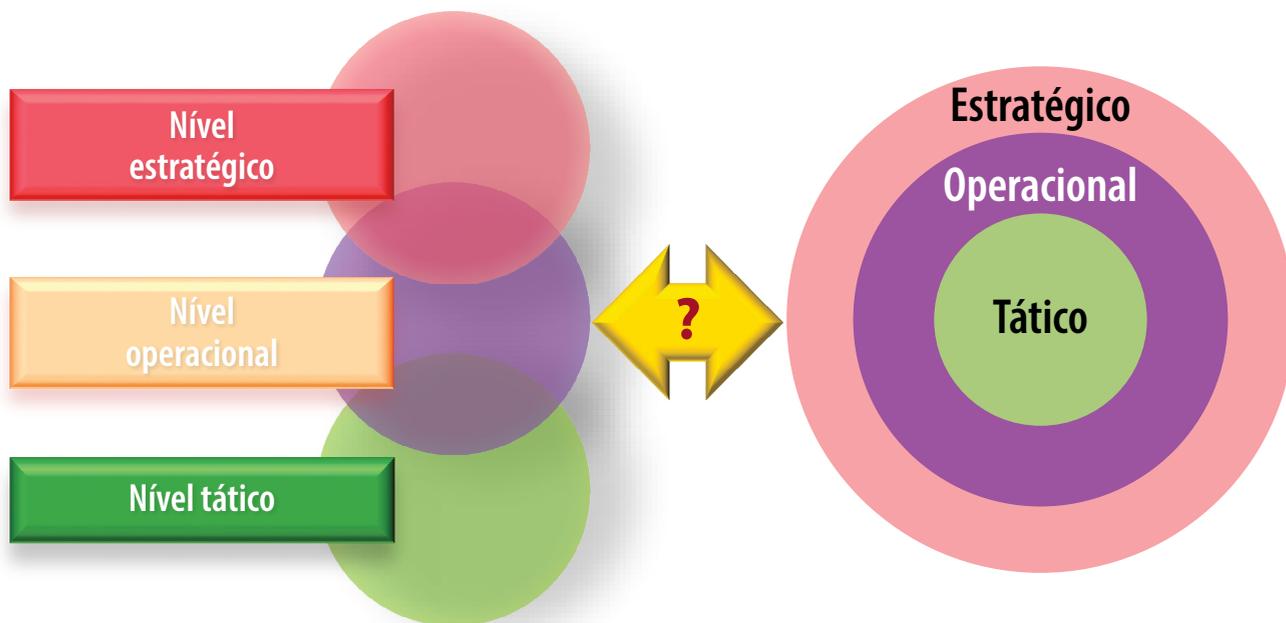
Existem dois problemas comuns que os alunos têm com os níveis da guerra. Primeiro, eles frequentemente os combinam, ou seja, eles não fazem nenhuma distinção entre estratégico (nacional e de teatro de operações), operacional e tático; o erro mais comum é combinar os níveis estratégico e operacional. Estes dois últimos são os níveis com os quais eles têm menos experiência. O outro erro comum é confundir ações ou objetivos em um nível com aqueles realizados em outro nível, seja ele



(Figura: JP 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*)

## Figura 1. Níveis da Guerra

Este gráfico mostra os níveis da guerra como uma hierarquia bem definida, com áreas marginalmente sobrepostas entre o estratégico e o operacional e entre o tático e o operacional. Nessa estrutura hierárquica, não há sobreposição entre o tático e o estratégico, conforme sugerido pela descrição disposta em JP 3-0, *Joint Operations*.



(Gráfico: DeEtte Lombard, plano de aula do curso C200 do CGSOC, ano acadêmico de 2019-2020; consulte JP 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*)

## Figura 2. Os Três Níveis da Guerra

Este gráfico dos níveis da guerra, extraído de um plano de aula do curso C200 do CGSOC, mostra, à esquerda, uma versão do gráfico de hierarquia bem definida constante da JP 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, mas apresenta, à direita, os níveis da guerra como integrados ou inseridos um no outro. Isso indica que os níveis tático e operacional estão contidos no nível estratégico e que o nível tático está contido no nível operacional. Este gráfico se encaixaria melhor no exemplo visto em JP 3-0, *Joint Operations*. Por outro lado, se os níveis são integrados e inseridos um no outro, em vez de distintos com uma sobreposição mínima, como o aluno poderá diferenciá-los?

superior ou inferior. O resultado desses erros é uma análise confusa e complicada. Os erros impedem os alunos de pensar com clareza sobre problemas que lidam com a arte operacional e são um obstáculo à sua capacidade de compreender conceitos-chave. A maioria dos alunos pensa em suas experiências profissionais militares e faz conexões com tais experiências para dar contexto a novas informações. A abordagem habitual é relacionar os novos conceitos do CGSOC a um modelo tático, uma vez que a maioria das experiências militares dos alunos está nesse nível. Essa é uma resposta natural e uma heurística comum, mas leva a generalizações precipitadas e a uma interpretação tendenciosa das informações. Atualmente, há

poucos recursos para ajudar os alunos que têm dificuldade em compreender os níveis da guerra, exceto remetê-los de volta à doutrina. O que é necessário é um novo modo de esclarecer e apresentar os níveis da guerra, de forma que ajude os alunos a absorver o conceito em um novo modelo, sem tentarem fazer conexões com suas experiências táticas. Um modelo utilizado em muitas disciplinas é chamado de “nível de análise”. Ele pode ajudar os alunos do CGSOC a esclarecer seu raciocínio e análise.

O nível de análise é uma ferramenta encontrada em várias ciências sociais (por exemplo, ciência política, sociologia, psicologia, antropologia) que ajuda o acadêmico a definir a escala e o escopo de sua pesquisa.

Independentemente da área de pesquisa acadêmica, sempre há várias maneiras pelas quais os fenômenos em estudo podem ser classificados e organizados para fins de análise sistêmica. Seja nas ciências físicas ou sociais, o observador pode escolher focalizar as partes ou o todo, os componentes ou o sistema.<sup>9</sup>

O exemplo utilizado aqui é de uma teoria das relações internacionais na ciência política, campo com o qual este autor está mais familiarizado. Na ciência

se enquadram em seu escopo. Se um pesquisador usa o sistema internacional como nível de análise, essa escolha impede, por exemplo, que a personalidade do *Kaiser* alemão (nível de análise “indivíduo”) seja considerada um fator no sistema internacional de alianças e tratados anteriores à Primeira Guerra Mundial. Isso não significa que qualquer nível de análise seja superior; pelo contrário, todos os níveis ou perspectivas a respeito de um assunto são necessários para compreendê-lo mais plenamente. No

“ A utilidade de selecionar um nível de análise é metodológica; permite ao aluno estruturar sua pesquisa de uma forma clara e racional. ”

política, o problema do nível de análise foi descrito por J. David Singer em 1961, mas ele descreveu apenas dois níveis: o sistema internacional e o Estado.<sup>10</sup> Kenneth N. Waltz, em *Man, the State, and War* (intitulado *O Homem, o Estado e a Guerra no Brasil*) e em *Theory of International Politics* (intitulado *Teoria das Relações Internacionais no Brasil*), propõe três níveis de análise que agora são mais comumente usados: o indivíduo, o Estado e o sistema internacional.<sup>11</sup> Esses três níveis permitem que um pesquisador investigue fenômenos a partir de perspectivas muito diferentes. Por exemplo, se o nível de análise “indivíduo” for selecionado, a pesquisa se concentrará no que o decisor individual faz em termos de política e por que tomou tal decisão. Se o nível de análise “Estado” for escolhido, o foco será o funcionamento interno do Estado e como as burocracias e grupos tomam decisões (por exemplo, o trabalho de Graham Allison sobre a crise dos mísseis em Cuba<sup>12</sup>). Se o “sistema internacional” for escolhido, a pesquisa se concentrará na estrutura do sistema e nas interações entre atores dentro dele (por exemplo, a estrutura de alianças e tratados anteriores à Primeira Guerra Mundial).

Assim, a utilidade de selecionar um nível de análise é metodológica; permite ao aluno estruturar sua pesquisa de uma forma clara e racional. Evita que conceitos e ideias se tornem confusos e complicados ao limitar o que está sob investigação às coisas que

entanto, o uso de níveis de análise fornece clareza e foco ao examinar assuntos complexos.

Para melhorar ainda mais a clareza na análise, o estudioso militar deve estar ciente de outro conceito conhecido como unidade de análise. Nível de análise não é o mesmo que unidade de análise. A unidade de análise é o objeto que é foco da análise; é a coisa estudada. O importante é que a unidade de análise “depende do nível de investigação”.<sup>13</sup> Uma unidade de análise pode ser indivíduo(s), grupo(s), organização(ões), Estado(s) ou um sistema. A unidade de análise depende do modelo da análise, que é o nível de análise. Se um militar estiver considerando o nível estratégico de análise, sua unidade de análise poderá consistir nas ações de um comandante de teatro de operações, do Chefe do Estado-Maior Conjunto ou do Secretário de Defesa. Também poderia consistir nas ações de um cabo, sargento ou oficial subalterno quando tais

**Andrew S. Harvey, Ph.D.,** é professor assistente no Departamento de Ensino a Distância, Command and General Staff College, em Fort Leavenworth, Kansas. Concluiu o doutorado em Ciência Política pela University of Kansas. É oficial da reserva remunerada do Exército dos EUA, tendo servido em várias funções como oficial de blindados e especialista na área de serviço exterior, inclusive durante a Operação *Iraqi Freedom*.



ações estiverem no nível estratégico. Isso condiz com a doutrina em relação à unidade de análise e aos níveis da guerra, conforme mencionado anteriormente, quando a JP 3-0 afirma:

Escalão de comando, tamanho das unidades, tipos de equipamento e tipos e localização de forças ou componentes podem, frequentemente, estar associados a um determinado nível, mas o propósito estratégico, operacional ou tático de seu emprego depende da natureza de sua tarefa, missão ou objetivo.<sup>14</sup>

Esse é o equivalente doutrinário de afirmar que a unidade de análise depende do nível de análise (nível da guerra). Usar os níveis da guerra como níveis de análise é coerente com a doutrina e ajuda a esclarecê-la.

Usar os níveis da guerra como níveis de análise oferece vários benefícios. Primeiro, esse uso esclarece a doutrina e elucida a questão epistemológica descrita anteriormente. Isso é bastante simples, mas não é algo intuitivo para a maioria dos alunos. A maioria dos alunos tenta encaixar as informações que recebem em um nível da guerra como uma *categoria*

Carros de combate M1A1 Abrams da 3ª Divisão Blindada saem em uma missão durante a Operação Desert Storm, 15 de fevereiro de 1991. Um carro de combate M2/M3 Bradley pode ser visto ao fundo. (Foto: 1º SG D. W. Holmes II, Marinha dos EUA)

durante sua análise. Tratar os níveis da guerra como níveis de análise exigiria que os alunos *primeiro* determinassem o escopo e as limitações de cada nível da guerra em um determinado cenário *antes* de realizar qualquer análise do assunto. Isso muda o foco do aluno, pois, no lugar de tentar separar as informações em categorias vagamente definidas e sobrepostas *durante* a análise, ele passa a iniciá-la com um modelo que tem parâmetros predeterminados para o que define cada nível de análise/nível da guerra. Tal como acontece com as ciências sociais, o uso de níveis de análise esclarece o escopo da pesquisa e da análise ao descrever claramente o que deve ser objeto de investigação *antes* da análise. O exemplo da JP 3-0 que descreve uma ação *tática* no nível *estratégico* da guerra seria esclarecido. A unidade de análise não é o fator determinante. Se o aluno estivesse usando

o nível estratégico da guerra como nível de análise, então essa ação seria simplesmente vista como uma ação estratégica, independentemente de qual escalão de comando ou unidade houvesse conduzido a ação. De fato, as *ações* (unidade de análise) conduzidas por uma unidade tática podem ser táticas, operacionais ou estratégicas. Isso é muito mais claro. Trata-se tão somente de uma mudança na abordagem e não uma mudança na definição ou nos parâmetros (escopo) de cada nível da guerra.

A doutrina disposta na JP 1 já estabelece os parâmetros (escopo) de cada nível da guerra de forma que cada um possa ser usado como um nível de análise. O nível estratégico da guerra envolve diretrizes e recursos nacionais (ou multinacionais) para alcançar os objetivos nacionais ou no âmbito do teatro de operações. O nível estratégico de análise se concentraria em quaisquer ações realizadas que envolvessem diretrizes, recursos ou objetivos nacionais (ou multinacionais) e estado final. O nível operacional da guerra envolve o planejamento e execução de campanhas e grandes operações usando a arte operacional para alcançar objetivos militares. O nível operacional

e execução de combates e engajamentos mediante a “distribuição ordenada e manobra de elementos de combate em relação uns aos outros e ao inimigo para alcançar objetivos de combate”<sup>16</sup>). Fica imediatamente claro que são os objetivos ou ações (combates e engajamentos), e não o escalão de comando (Corpo de Exército), que determinam o nível da guerra ao aplicar tais níveis como níveis de análise.

Há então uma questão final de determinar se os níveis da guerra devem ser vistos como uma hierarquia ou como estando integrados e inseridos um no outro. Outro aspecto da utilidade de usar os níveis da guerra como níveis de análise é que ambas as abordagens podem ser empregadas. Assim como acontece com os níveis de análise na ciência política (indivíduo, Estado e sistema internacional), um indivíduo está integrado ou inserido no Estado, que também está integrado ou inserido no sistema internacional, mas há uma hierarquia em termos de escopo que se expande do indivíduo para o Estado e, então, para o sistema internacional. Determinar se os níveis da guerra podem ser considerados como uma hierarquia ou como estando integrados e inse-

“ Trata-se tão somente de uma mudança na abordagem e não uma mudança na definição ou nos parâmetros (escopo) de cada nível da guerra. ”

de análise se concentraria em quaisquer ações realizadas que envolvessem arte operacional e o planejamento e execução de campanhas e grandes operações. O nível tático da guerra envolve o planejamento e execução de combates e engajamentos mediante a “distribuição ordenada e manobra de elementos de combate em relação uns aos outros e ao inimigo para alcançar objetivos de combate.”<sup>15</sup> O nível tático da análise se concentraria em quaisquer ações tomadas que envolvessem essas atividades.

Um bom exemplo é a Operação *Desert Storm*. Quando os níveis da guerra são definidos como níveis de análise utilizando-se os parâmetros da doutrina, fica claro que o VII Corpo de Exército estava funcionando no nível tático da guerra (planejamento

ridos um no outro vai depender de como o modelo do nível da guerra como nível de análise é utilizado. Os alunos podem e devem se acostumar com as duas maneiras de ver os níveis da guerra.

## Conclusão

Os alunos demonstraram, repetidamente, dificuldade em compreender e aplicar os níveis da guerra em seus cursos. Isso ocorre porque há um problema epistemológico com a doutrina atual e com a abordagem dos alunos em relação aos níveis da guerra como categorias a serem usadas durante o processo de análise. Além disso, eles frequentemente usam suas experiências no nível tático como heurística, mas isso causa generalizações precipitadas e uma interpretação tendenciosa

das informações. Esses problemas causam um raciocínio confuso e complicado, resultando em uma análise deficiente. Usar os níveis da guerra como níveis de análise fornece um método para esclarecer o raciocínio dos alunos. Trata-se de um desvio da abordagem atual, primordialmente em termos de processo. A principal diferença é mudar a visão do aluno sobre os níveis

da guerra, passando de algumas categorias usadas no processo de análise para níveis de análise considerados como um modelo a ser aplicado a um cenário *antes da* análise. Isso ajudará a eliminar a questão da unidade de análise muitas vezes criada pelos alunos, bem como remover a questão epistemológica das fronteiras pouco claras entre os níveis da guerra. ■

---

## Referências

**Epígrafe.** Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989), p. 132. [NT – Os trechos da obra *Da Guerra* foram extraídos da tradução do inglês para o português do CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, a partir da versão em inglês de Michael Howard e Peter Paret.]

1. Sun Tzu, *The Art of War* (China: Sweetwater Press, 2006); Clausewitz, *On War*, p. 178. A ideia da diferença entre estratégia e tática aparece no capítulo 3 de *The Art of War*, "Attack by Stratagem".

2. Jacob Kipp, "Soviet Military Doctrine and the Origins of Operational Art, 1917-1936", in *Soviet Doctrine from Lenin to Gorbachev, 1915-1991*, ed. William C. Frank Jr. e Philip S. Gillette (Westport, CT: Greenwood, 1992), p. 88.

3. Huba Wass de Czege e L. D. Holder, "The New FM 100-5", *Military Review* 62, no. 7 (July 1982): p. 56.

4. Joint Publication (JP) 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office [GPO], 12 July 2017), p. I-7 a I-8, acesso em 30 mar. 2021, [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1\\_ch1.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf); JP 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: U.S. GPO, 22 October

2018), p. I-12 a I-14, acesso em 30 mar. 2021, [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3\\_0ch1.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_0ch1.pdf).

5. JP 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, p. I-7.

6. *Ibid.*, p. x.

7. *Ibid.*, p. I-7.

8. JP 3-0, *Joint Operations*, p. I-12.

9. J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics* 14, no. 1 (1961): p. 77, <https://doi.org/10.2307/2009557>.

10. *Ibid.*, p. 80-84.

11. Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979).

12. Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1st ed. (Boston: Little, Brown, 1971).

13. Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 4th ed. (Los Angeles: SAGE Publications, 2009), p. 31.

14. JP 3-0, *Joint Operations*, p. I-12.

15. JP 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, p. I-8.

16. *Ibid.*

# AS ESCOLAS DE SERVIÇO GERAL

FORT LEAVENWORTH, KANSAS

ORDENS GERAIS Nr 92

23 de dezembro de 1921

1. Os oficiais relacionados a seguir, além de suas funções na classe de estado-maior, são designados como instrutores em exercício, nestas escolas:
  - Coronel Evan H. Humphrey, Cavalaria,
  - Tenente-Coronel Thomas W. Brown, Infantaria,
  - Major Robert R. Ralston, Corpo de Engenharia,
  - Major Donald C. Cubbison, Artilharia de Campanha,
  - Major Samuel T. Mackall, Infantaria,
  - Major Edward J. Moran, Infantaria,
  - Major Karl Truesdell, Corpo de Comunicações.
2. Nestas escolas, é estabelecida uma Divisão de Publicações com as seguintes funções:
  - a. Redação dos manuscritos de todas as publicações que o Departamento de Guerra incumbir estas escolas de elaborar.
  - b. Supervisão e elaboração de todos os documentos para a “Lista de Distribuição”.
  - c. Publicação de todos os textos escolares ou livros de referência.
  - d. Tradução e publicação de literatura estrangeira de valor militar para estas escolas.
  - e. Publicação mensal dos títulos e uma breve sinopse das principais notícias de valor militar para os instrutores destas escolas.
  - f. Preparação e realização de qualquer curso escolar por correspondência que doravante possa ser estipulado.
3. As Ordens Gerais Nr 5 e 8, estas escolas, 1920, são modificadas segundo o disposto no parágrafo 2 desta ordem.
4. O Coronel Ewing E. Booth, Cavalaria, D.O.L., é anunciado Diretor da Divisão de Publicações.

POR ORDEM DO GENERAL DE BRIGADA ELY:

F. L. MUNSON, *Oficial Executivo.*

OFICIAL:

ALFRED J. BOOTH, Ajudante.

Escolas de Serviço Geral, Fort Leavenworth—12-29-21—400

**A** *Military Review* oferece uma coleção de artigos centrados nas forças armadas, os quais são amostras representativas do pensamento e dos fatos de cada época do Exército dos EUA, desde suas origens como uma força regional e expedicionária relativamente pequena no início do século XX até manifestar-se como principal força terrestre do mundo no século XXI. A ordem anexa é o ato constitutivo original da revista, publicada como parte da mesma ordem que atualizou o papel e a organização da Escola de Estado-Maior do Exército para os oficiais superiores da Força no início da década de 1920. Concebida originalmente como um tipo de lista detalhada de leitura para apoiar a instrução pelo corpo docente e pesquisa dos alunos, a publicação original era, em sua íntegra, uma

coletânea da literatura militar existente oriunda de outras fontes, principalmente de publicações estrangeiras. Entretanto, ela se transformou gradualmente em um fórum de trabalhos originais para criticar e debater temas de interesse para as Forças Armadas dos EUA. No final da década de 1930, já havia se convertido em um veículo plenamente amadurecido para a publicação de artigos originais, redigidos principalmente por oficiais militares estadunidenses. Desde então, tem servido como um fórum de valor inestimável para o novo pensamento e debate sobre temas que ganham importância conforme o Exército dos EUA evolui, servindo tanto como testemunha quanto como verdadeira participante intelectual no desenvolvimento da Força durante sua ascensão à proeminência global.