

Vencendo antes da guerra

Um argumento pela consolidação de ganhos

Gen (BG) Matthew N. Metzger, Reserva do Exército dos EUA

Cel Jay Liddick, Exército dos EUA

Cel Heiva Hugh Kelley, Reserva do Exército dos EUA

Ten Cel Robert T. Greiner, Exército dos EUA

Travis Bolio

Em outubro de 2022, o Exército divulgou sua mais nova doutrina operacional na reunião anual da Associação do Exército dos Estados Unidos da América (EUA). O Manual de Campanha 3-0, *Operações (FM 3-0, Operations)*, anunciou a primeira revisão holística da metodologia de combate do Exército desde a doutrina Batalha Ar-Terra (*AirLand Battle*), 40 anos antes. O FM 3-0 pretende ser muito mais do que uma iteração de práticas herdadas. Em vez disso, consagra um novo conceito operacional de combate e deu início a uma revisão de cima a baixo de toda a doutrina. A ambição de longa data do [então] principal oficial do Exército, o Gen James McConville, é inspirar uma “mudança transformadora”, em vez de melhorar o Exército de forma gradual.¹ Para esse fim, o FM 3-0 reorienta vários termos e conceitos conhecidos, ao mesmo tempo que oferece outros novos para coordenar a aplicação das capacidades do Exército em apoio à força conjunta.

O princípio central do FM 3-0 é um conceito chamado operações em múltiplos domínios, definido como “o emprego de armas combinadas envolvendo as

capacidades conjuntas e do Exército para criar e explorar vantagens relativas.”² À primeira vista, essa definição certamente parece intuitiva. Afinal de contas, o emprego coordenado de armas combinadas modernas tem sido um princípio quase axiomático desde muito antes das trincheiras lamacentas da Primeira Guerra Mundial. Mas isso não dá a verdadeira noção da complexidade intrínseca da aplicação contemporânea do conceito e seu possível impacto nos ambientes operacionais cada vez mais dinâmicos. Além disso, embora as operações em múltiplos domínios sejam parte do vernáculo doutrinário do Exército há vários anos, sua importância no novo FM 3-0 é mais do que uma tentativa de oferecer “vinho velho em garrafa nova”. Não é uma variação de um conceito antigo, e, sim reflete um amadurecimento que codifica as lições adquiridas junto com o ambiente operacional em transformação nas últimas quatro décadas.

Sem dúvida, essa nova doutrina foi bem concebida e fortalecida por anos de testes e avaliações. No entanto, apesar de seus diversos pontos fortes, o FM 3-0 continua incompleto na definição e análise de uma das



O Comandante da Companhia D, 411ª Batalhão de Assuntos Cíveis (à esquerda), reúne-se com autoridades locais e organizações não governamentais, em 8 de dezembro de 2021, durante o exercício Combined Resolve XVI no Joint Multinational Readiness Center em Hohenfels, Alemanha. Militares de assuntos cíveis da Reserva do Exército dos EUA apoiaram a 1ª Brigada de Combate Blindada, 1ª Divisão de Infantaria, durante o exercício criado para aumentar a prontidão e aprimorar a interoperabilidade com aliados a fim de viabilizar os objetivos do teatro de operações do Exército dos EUA na Europa-África e do Comando Europeu dos EUA. (Foto: Rick Scavetta, 353º Comando de Assuntos Cíveis)

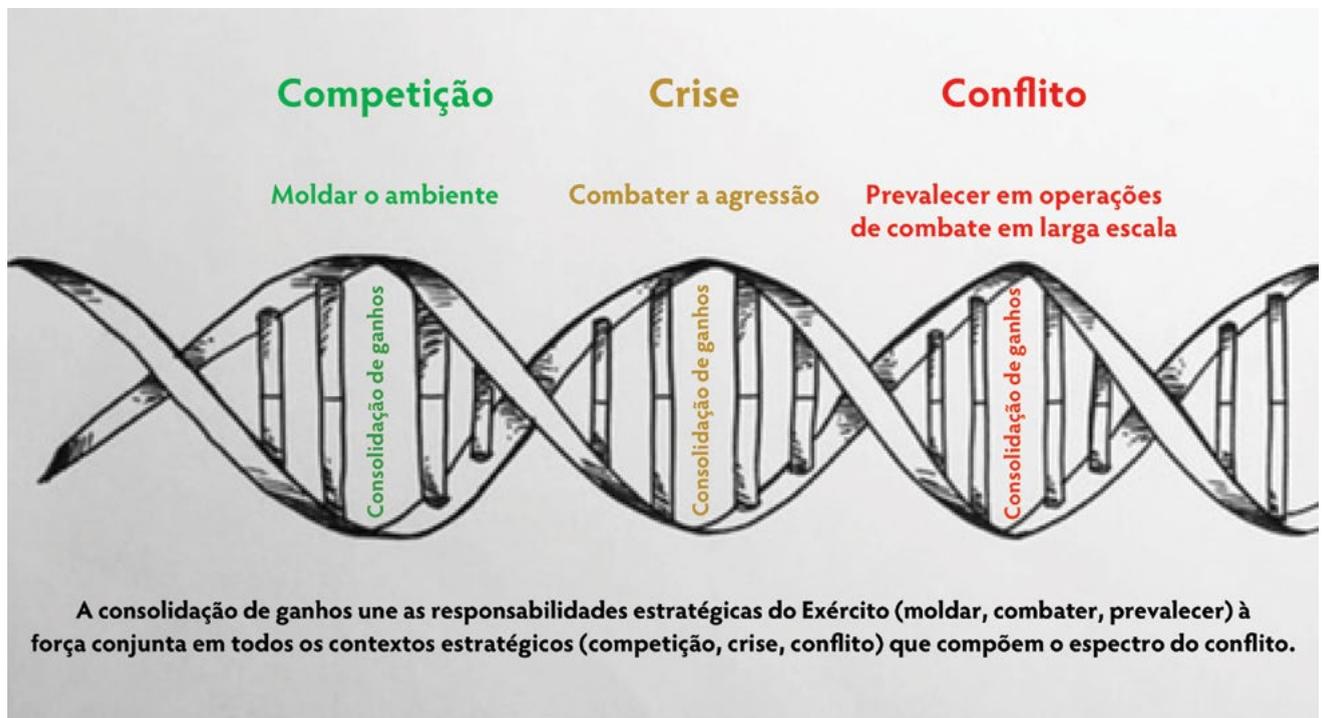
contribuições fundamentais do Exército: a consolidação de ganhos (CG). De fato, “consolidação de ganhos” é um termo usado com tanta frequência e em tantos contextos no FM 3-0 que não oferece um único significado ou clareza de propósito. É uma função estratégica, um resultado das operações em múltiplos domínios, um imperativo e um conjunto de esforços operacionais.³ Essa falta de uniformidade prejudica o impacto crucial obtido por meio da CG e, ao mesmo tempo, ofusca o fato de que essa função está profundamente enraizada no DNA do Exército e é orgânica à sua missão.

A ampliação do FM 3-0 definirá melhor o significado e o valor resultante da CG. Isso demonstrará por que o Exército é a Força Singular mais bem posicionada para liderar os esforços de CG em nome da força conjunta. Para atingir esses objetivos, o artigo definirá primeiro o propósito de consolidar os ganhos antes de descrever brevemente a evolução do

termo e sua proeminência intrínseca na missão do Exército. Em seguida, aplicará exemplos da doutrina e experiências recentes para demonstrar a utilidade dos ganhos consolidados na preparação, dissuasão e vitória na guerra como parte de uma estratégia de “governo como um todo”. Depois, o artigo discutirá os riscos envolvidos caso os ganhos sejam mal consolidados e concluirá oferecendo ferramentas e abordagens a serem consideradas pelos planejadores.

Consolidação de ganhos: uma proposta de valor

Os comandantes nas diferentes unidades empregam forças para tarefas específicas que agregam valor físico ou não físico. Isso pode incluir o controle do terreno, posição de vantagem, apoio de uma população, idoneidade moral ou a negação de qualquer um desses fatores a um adversário. No entanto, as ações no campo de



(Figura: Rachel E. Metzler-Beggs)

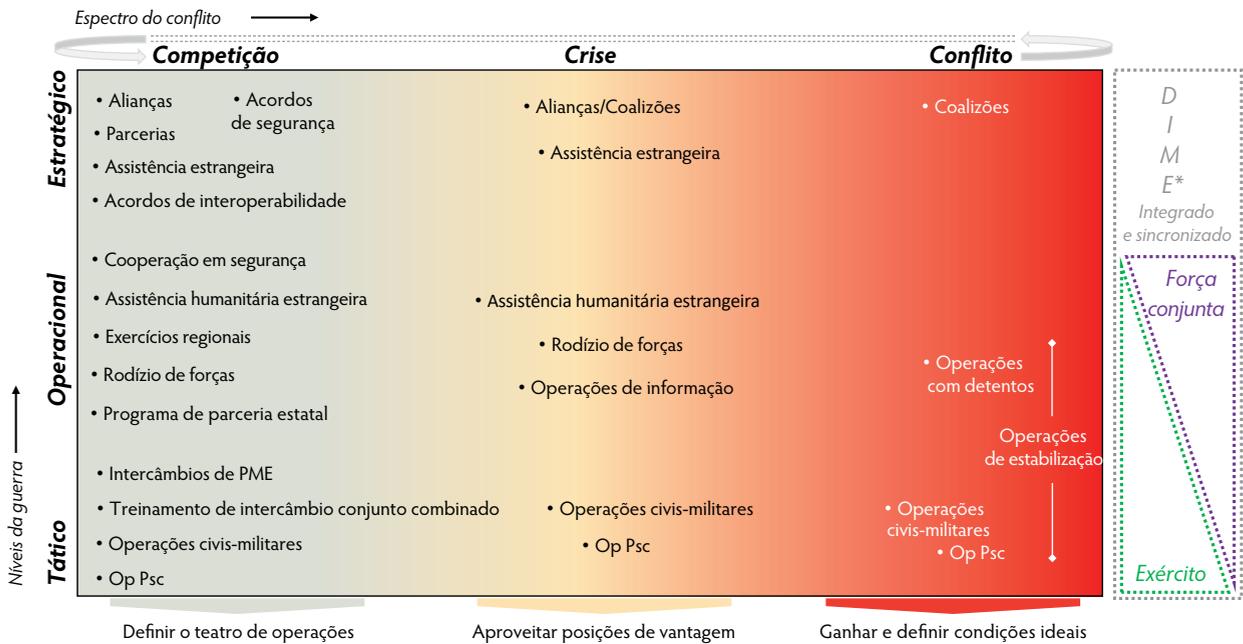
Figura 1. A consolidação de ganhos está no DNA do Exército

batalha, se forem adequadamente planejadas e integradas à arte estratégica, raramente se destinam a ser acontecimentos isolados. Essas ações táticas independentes são realizadas como parte de uma coreografia complexa e, de forma holística, são entrelaçadas para formar a trama de um determinado conflito. Cada atividade se propõe a apresentar dilemas adicionais ao inimigo, proporcionando assim uma posição de vantagem sobre o oponente para influenciar os resultados do teatro de operações ou os estados finais. Portanto, a CG é uma proposta de valor para a força conjunta, pois a soma dos investimentos táticos de baixo custo é reunida em um objetivo operacionalmente sólido para obter um efeito estratégico de alto rendimento.

Para alcançar os objetivos nacionais, os estrategistas civis e militares devem buscar todas as circunstâncias ou oportunidades favoráveis para atingir o fim desejado. Esses resultados, quer sejam obtidos intencionalmente quer não, podem ser considerados “ganhos”. Embora os ganhos sejam frequentemente mencionados por categoria, como “ganhos de segurança” ou “ganhos políticos,” todos eles geram valor, mesmo quando isolados em sua respectiva tipologia. A “consolidação” envolve a integração desses ganhos em um objetivo estratégico. A sinergia resultante da

consolidação desses ganhos apresenta vários dilemas ao inimigo. Em resumo, definimos a CG como o reconhecimento deliberado de resultados que favorecem os fins desejados e a compreensão desses ganhos em uma estrutura que leva em conta seus efeitos cumulativos.

Para entender o valor dos ganhos consolidados, é necessário que o Exército desaprenda vários conceitos errôneos associados ao uso histórico do termo. Ao contrário das interpretações anteriores, em que os ganhos seriam consolidados no objetivo como parte da reorganização e preparação para a operação seguinte, a aplicação contemporânea não se limita a questões de natureza tática ou cinética. Em vez disso, ela agora permite que os comandantes em todos os níveis obtenham resultados melhores ao integrar toda a gama de esforços e atores relevantes, abrangendo atividades militares, civis, de aliados e de parceiros. As vantagens obtidas em qualquer um deles podem ter um efeito cumulativo sobre os outros em todo o espectro do conflito. A CG — quando bem executada — atua como um aglutinante que transcende os contextos estratégicos (competição, crise ou conflito) para unir atividades díspares realizadas em outras funções estratégicas do Exército (veja a Figura 1).



As atividades de consolidação de ganhos permeiam todos os níveis da guerra em todo o espectro do conflito

*DIME – modelo que compreende os quatro instrumentos do poder nacional: diplomático, informacional, militar e econômico

(Figura: Heiva Kelley)

Figura 2. Influência onipresente da consolidação de ganhos

O Exército reconhece cada vez mais a importância da CG, conforme demonstrado por sua crescente presença na doutrina. Entretanto, a instituição aparentemente continua a subestimar a totalidade de sua contribuição para o esforço. Como a principal Força de poder terrestre, o Exército é capaz de liderar diferentes parceiros e prioridades em conjunto, no tempo e no espaço, para maximizar seu valor para a força conjunta. A consolidação de ganhos envolve contribuições de toda a força conjunta para aproveitar o acesso, os recursos e as capacidades do Exército. No nível estratégico, consolidar ganhos envolve a coordenação cuidadosa dos instrumentos diplomático, informacional, militar e econômico (DIME) do poder nacional.

Mais do que ações pós-conflito na zona de reunião

Após as experiências das Operações Iraqi Freedom e Enduring Freedom, as atividades de CG permaneceram intimamente associadas às operações de estabilização no nível tático e, principalmente, como uma fase posterior às operações de combate. O novo FM 3-0 faz um trabalho admirável ao reformular essa narrativa, mas a

conotação ainda pode ser encontrada em outras partes da doutrina. Por exemplo, a Publicação Conjunta 3-31, *Operações Terrestres Conjuntas* (JP 3-31, *Joint Land Operations*), discute a CG exclusivamente em “Estabilidade” e como um meio de “tirar proveito do sucesso operacional e estabelecer condições para um ambiente estável e uma transição final para autoridades legítimas.”⁴ De fato, a CG inclui atividades que permeiam os níveis tático, operacional e estratégico da guerra e se estendem por todo o espectro de competição, crise e conflito. A Figura 2 apresenta uma descrição abrangente do alcance das atividades de CG, levando a importantes *insights* sobre o conceito.

O Exército dos EUA desempenha um papel de liderança na maior parte das atividades de CG no nível tático, devido às suas capacidades em múltiplos domínios em larga escala, poder de permanência em condições difíceis e forte presença no domínio terrestre onde pessoas residem. Por outro lado, a consolidação de ganhos no nível operacional requer maior coordenação, recursos e efeitos que exigem contribuições de toda a força conjunta para aproveitar o acesso, os recursos e as capacidades do Exército.



Um soldado questiona uma jovem comunista em um campo de prisioneiros de guerra em Gurijae, Coreia do Sul, por volta de 1951. (Foto: Cb Paul E. Stout via Arquivo Nacional dos EUA)

No nível estratégico, a obtenção de ganhos depende da coordenação e da aplicação dos instrumentos DIME.

O emprego ideal da CG baseia-se em atividades alinhadas em cada nível da guerra para produzir efeitos sinérgicos cada vez maiores. Por exemplo, as atividades de CG no nível tático podem envolver uma equipe de assuntos civis do Exército que trabalhe com uma pequena aldeia para entender e resolver uma queixa. No nível operacional, a CG pode se combinar para afetar grupos sociais maiores, como uma força-tarefa conjunta que reúne diversas atividades de assistência

O Gen (BG) Matthew

N. Metzel é estrategista do Exército e atua como Subcomandante (operações) do 200º Comando da Polícia Militar. Foi bolsista da Georgetown University com três mestrados: História Militar, Gestão Organizacional e Operações de Teatro de Operações.

O Cel Jay Liddick é oficial de assuntos civis do Exército e atua como diretor do Instituto de Operações de Estabilização e Manutenção da Paz do Exército dos EUA, em Carlisle Barracks, Pensilvânia. Formou-se pelo Army War College em 2017.

humanitária estrangeira para reduzir o sofrimento humano e ajudar a trazer estabilidade a uma determinada nação ou região. No nível estratégico, a CG pode aproveitar os relacionamentos criados por meio das atividades mencionadas acima para obter acesso militar a portos e campos de pouso essenciais dentro das fronteiras da nação anfitriã.

Quando os esforços de CG são organizados ao longo do espectro do conflito, surgem propósitos distintos para as atividades de competição, crise e conflito. Na competição, a CG contribui para definir o teatro de operações e reduzir o “risco la-

tente” por meio de ações, como a melhoria das condições de vida e da infraestrutura física, que ajudam a criar boa vontade e boa governança com as nações parceiras. Em uma crise, as atividades de CG têm como objetivo tirar proveito dos relacionamentos para obter acesso a campos de pouso, portos e áreas de concentração essenciais que imponham custos e dissuadam possíveis adversários. Por fim, em um conflito, a CG serve à força conjunta ao ajudar a proteger as linhas de comunicação, derrotando os elementos remanescentes do inimigo por trás das linhas avançadas e preparando para a transição para um foco em atividades de estabilização. Dessa forma, a maior parte dos investimentos em CG deve ocorrer durante a competição para melhor posicionar a força conjunta durante crises e conflitos. Visualizar as atividades de CG dessa forma pode ajudar a força conjunta a obter uma compreensão melhor de seu possível impacto em todo o espectro do conflito e em todos os níveis da guerra.

Vencendo antes da guerra

Vencer antes da guerra exige muito mais do que a condução de atividades de CG pelas forças militares dos EUA de forma isolada. No nível estratégico maior, o Departamento de Estado e a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (U.S.

Agency for International Development, USAID) conduzem os esforços diplomáticos e de desenvolvimento com outras nações em todo o espectro da competição. Quando combinados com o apoio do Departamento de Defesa, afetam coletivamente as populações locais, a governança das nações parceiras e os sistemas da sociedade civil para vencer na competição e evitar a escalada para uma crise ou conflito.

No Departamento de Defesa, o tamanho e a missão do Exército o tornam singularmente capaz de liderar os esforços de CG na força conjunta. Como Força Singular, o Exército mantém uma estrutura de força que lhe permite envolver-se diretamente e integrar-se estreitamente às populações locais, os parceiros internacionais, os aliados, a força conjunta e interagências. Essa vantagem ajuda a estabelecer ganhos duradouros de forma a posicionar melhor a força conjunta para responder em caso de escalada para uma crise ou conflito.

A cooperação em segurança é um ótimo exemplo de CG antes do conflito. Ela permite que a força conjunta aproveite as capacidades de nossos parceiros e aliados para atingir os objetivos estratégicos, gerando poder de combate, mantendo a liberdade de ação, aumentando a compreensão do ambiente operacional e o espaço de decisão do comandante. A cooperação em segurança oferece um exemplo de uma abordagem de “governo como um todo” para a liderança estratégica. O Departamento de Estado lidera a abordagem de “governo como um todo” e supervisiona a cooperação em segurança. A maioria das atividades é executada e coordenada pelo Exército do teatro de operações, com ele ou por meio dele. A cooperação em segurança ocorre sob a classificação mais ampla da assistência estrangeira. O Escritório de Assistência Externa (*Office of Foreign Assistance*) é responsável pela supervisão e direção estratégica geral dos programas de assistência externa administrados pelo Departamento de Estado e pela USAID.

Quando todos os esforços são combinados de forma coerente e calculada, os esforços do governo estadunidense são mais eficazes e impactantes.⁵

O Cel Heiva H. Kelley é estrategista do Exército e atua como diretor de Iniciativas Estratégicas da Reserva do Exército dos EUA. Formou-se pelo National War College em 2021.



Participantes do Comando de Forças Combinadas (CFC), Forças dos EUA na Coreia, Comando das Nações Unidas e comandos componentes subordinados sob o CFC iniciam o exercício Ulchi Freedom Shield, em 22 de agosto de 2022, em Camp Humphreys, Coreia do Sul. (Foto cedida pelo Ministério da Defesa Nacional da Coreia do Sul)

A assistência às forças de segurança (*Security Force Assistance, SFA*) auxilia na definição de condições para ganhos futuros, ajudando a integrar e reforçar parcerias e a compreensão compartilhada do ambiente estratégico competitivo e de objetivos realistas. A SFA permite que as capacidades certas, no lugar certo e no momento

O Ten Cel (P) Robert T. Greiner é estrategista do Exército designado para o Joint Enabling Capabilities Command em Norfolk, Virgínia. É professor assistente do U.S. Army War College e do Strategic Studies Institute. É ex-aluno da Ohio University, Yale University e da turma de 2022 do U.S. Army War College.

Travis Bolio é analista do U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, encarregado da análise e desenvolvimento de programas de assistência humanitária, econômica e de infraestrutura. É o gestor da Publicação Conjunta Aliada-3.28 da OTAN, *Doutrina Conjunta Aliada para a Contribuição Militar à Estabilização* (NATO Allied Joint Publication-3.28, *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Stabilization*). É também diretor do Joint Interagency Stabilization Course. Bolio tem experiência como oficial de assuntos civis, especialista militar do governo em economia e em finanças e sistema bancário do setor privado. É bacharel em Matemática e tem mestrado em Administração de Empresas, com especialização em Liderança.



O Maj Keith M. Shively, da 11ª Brigada de Polícia Militar, preside um *briefing* de atualização da situação de combate com o Gen Div Dato Tengku Fauzi, Comandante do Comando de Campanha Ocidental do Exército da Malásia, e estado-maior, durante o Keris Strike de 2023, de 14 de julho a 9 de agosto de 2023, na Malásia. Isso ocorria todas as manhãs como parte da rotina de trabalho da brigada malásia, em todas as fases do exercício. Shively estava totalmente integrado à brigada malásia e trabalhava em estreita colaboração com a equipe de Sabri para aperfeiçoar a aplicação do processo de avaliação militar da Malásia, sua versão do processo decisório militar do Exército dos EUA. Seu envolvimento garantiu que os meios dos EUA fossem usados em seu potencial máximo e que fossem feitas correções substanciais no plano do exercício para maximizar o valor do treinamento para todos os envolvidos. Um exemplo disso é a introdução das operações de apoio ao combate da polícia militar, que antes eram mal compreendidas, mas foram posteriormente integradas às partes de treinamento em sala de aula e exercícios práticos. (Foto cedida pela 11ª Brigada de Polícia Militar)

certo, apoiem e moldem os esforços diplomáticos e de segurança conjuntos e multinacionais. Em suma, a SFA é fundamental para consolidar os ganhos posteriormente. As forças de SFA devem estar preparadas para ajustar e expandir as atividades de SFA para a CG obtida na competição. Quando implementada e utilizada corretamente, a SFA será uma etapa essencial para consolidar os ganhos no nível regional.

Ao tentar simplificar e generalizar a CG, é preciso reconhecer que, no mínimo, deve haver um ambiente seguro e protegido para atingir os objetivos estratégicos. A CG torna-se complexa quando os profissionais tentam entender a interação dos fatores que devem ser considerados para consolidar todas as ações necessárias para realizar isso. Para consolidar ganhos, os profissionais devem estabelecer as condições de segurança necessárias para apoiar: segurança civil, controle

civil, serviços essenciais, governança, desenvolvimento econômico e de infraestrutura.⁶ Compreender essas funções no contexto adequado de CG é fundamental para atingir os objetivos estratégicos. Por exemplo, as atividades de cooperação em segurança e SFA no Iraque atual podem ajudar a força conjunta a praticar a dissuasão durante crises e, se necessário, vencer em um conflito durante um combate futuro com um oponente regional.

Um estudo de caso pelo investimento inicial

A abordagem da CG pelos EUA e a forma como foi (ou não) implementada para alcançar o sucesso de forma geral e os objetivos estratégicos são examinadas no quarto relatório do Inspetor Geral Especial para a Reconstrução do Afeganistão, *Stabilization: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (“Estabilização:

Lições da experiência dos EUA no Afeganistão”, em tradução livre). Esse relatório destaca a necessidade de uma resposta coesa, planejada, personalizada e consolidada ao Afeganistão, ressaltando, assim, a necessidade de os planejadores terem uma compreensão aprofundada da CG como parte de uma abordagem de “governo como um todo” para fins de alcance do objetivo político.⁷

A estabilização, na maioria dos casos, tem sido vista apenas como a reconstrução ou o apaziguamento de fatores exacerbados durante o conflito. Isso, no entanto, é apenas parte do problema ao analisar as regiões com uma visão mais abrangente e pragmática. “Mesmo nas melhores circunstâncias, a estabilização leva tempo. Sem a paciência e a vontade política para um esforço planejado e prolongado, as missões de estabilização em larga escala provavelmente fracassarão.”⁸ Um foco intencional na CG durante a competição pode, na melhor das hipóteses, dissuadir os oponentes de entrar em um conflito e, no mínimo, estabelecer condições vantajosas em caso de crise ou conflito. A CG ajuda os líderes a entenderem melhor as condições, os atores e a dinâmica no ambiente operacional. As atividades de estabilização militar contribuem para a CG mediante a integração calculada de esforços em uma abordagem coerente e abrangente para atingir os objetivos gerais dos parceiros, aliados e interagências.

Há muito tempo, as Forças Armadas defendem a necessidade de segurança física, conforme amplificada pelo relatório do Inspetor Geral Especial para a Reconstrução do Afeganistão, que chama a “segurança física [...] de alicerce da estabilização.”⁹ Além disso, a segurança e a governança devem ser consideradas simultaneamente, do nível tático ao estratégico.¹⁰ Essas conclusões reforçam a ideia de que os esforços de CG não podem ser relegados às atividades pós-conflito. Em vez disso, a CG deve ser um conjunto deliberadamente direcionado de pré-condições, ações e efeitos para derrotar as ameaças à segurança em todo o espectro do conflito. O Exército é estruturado e encarregado de definir e aprimorar a segurança como parte dos esforços gerais do governo dos EUA em todo o espectro, permitindo, assim, esforços mais amplos para enfrentar os desafios em todos os outros setores. Por sua vez, isso reforça a necessidade de um planejamento colaborativo constante em todo o espectro do conflito para obter resultados que promovam e sejam fundamentados pelos interesses de aliados, parceiros e interagências.



Integrantes da 493ª Companhia de Polícia Militar ministram um curso de imobilização e algemamento durante a parte de intercâmbio de especialistas do Keris Strike de 2023, de 14 de julho a 9 de agosto de 2023, na Malásia. Atualmente, a polícia militar da Malásia não é responsável por operações com detentos de qualquer tipo, e esse treinamento foi totalmente novo para eles. (Foto cedida pela 11ª Brigada de Polícia Militar)

Capacitando a força conjunta para dissuadir e vencer

A Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*) define a dissuasão integrada como “a combinação coesa de capacidades para convencer possíveis adversários de que os custos de suas atividades hostis superam os benefícios.”¹¹ A dissuasão integrada impõe efeitos sustentados sobre rivais capazes, abarcando todos os elementos DIME do poder nacional. Sincroniza atividades conjuntas, interagências, intergovernamentais e multinacionais, enquanto opera em todos os teatros de operações e em todos os domínios. O Exército apoia a dissuasão integrada por meio da CG, fornecendo à força conjunta uma vantagem posicional (capacidade em múltiplos domínios, postura, presença), preparação (interoperabilidade, preparação do teatro de



Colin H. Kahl, Subsecretário de Defesa para Políticas, cumprimenta o Príncipe Khalid bin Salman, Vice-Ministro da Defesa da Arábia Saudita, em 6 de julho de 2021, no Pentágono, Washington, D.C. (Foto: 3º Sgt Jack Sanders, Força Aérea dos EUA)

operações) e estratégica (influência), ao mesmo tempo que apresenta vários dilemas aos possíveis adversários.

Historicamente, a força conjunta reconheceu o Exército como a Força Singular à frente da consolidação de ganhos da força conjunta e do apoio à dissuasão integrada posicional no domínio terrestre.¹² Mesmo assim, alguns líderes subestimam muitas das capacidades do Exército que operam nos domínios aéreo, marítimo, cibernético e espacial não tradicionais.¹³ À medida que a força conjunta busca opções de baixo custo que proporcionem resultados de grande impacto, a postura e a presença do Exército proporcionam efeitos psicológicos e físicos para ajudar a dissuadir possíveis adversários e, quando necessário, combater e prevalecer em operações de combate em larga escala.¹⁴ Além disso, a Força apoia a integração de efeitos conjuntos e em múltiplos domínios para tomar e proteger, de forma coesa, o acidente capital em todo o espectro do conflito.¹⁵ À medida que os líderes políticos enfrentam ameaças crescentes no ambiente operacional, o Exército oferece capacidades de grande e pequeno porte que apresentam vários dilemas aos possíveis adversários e se vale de um efetivo total de mais de um milhão de militares do componente da

ativa, da Guarda Nacional e da reserva do Exército.¹⁶ A postura e a presença do Exército apoiaram e continuam apoiando os requisitos dos comandos combatentes unificados^{NT1} em todo o mundo, disponibilizando efeitos de dissuasão mensuráveis sobre possíveis adversários e, ao mesmo tempo, tranquilizando aliados e parceiros quanto ao compromisso dos EUA em regiões importantes do globo.¹⁷

Além disso, o Exército propicia à força conjunta o apoio preparatório para a dissuasão integrada. A preparação inclui exercícios de adestramento bilaterais e multilaterais nos escalões para aumentar a prontidão e, ao mesmo tempo, melhorar a interoperabilidade humana, procedimental e técnica. O Exército também oferece capacidades essenciais de preparação do teatro de operações e de sustentação para consolidar os ganhos bem antes da eclosão de uma crise ou conflito. Todos os dias, o Exército ajuda a estabelecer uma estrutura arquitetônica firme de sustentação que habilita a força conjunta a lutar e vencer em

NT1: Para obter mais informações sobre os comandos combatentes dos EUA e sua evolução histórica, veja Coronel de Cavalaria Douglas Bassoli, Exército Brasileiro, "Nivelando Conhecimentos sobre o Sistema de Defesa dos Estados Unidos da América", https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20111031_art004POR.pdf.

operações de combate em larga escala. Os futuros esforços de sustentação do Exército estão em desenvolvimento e incluirão “redes” de capacidades de proteção, comunicação e sustentação, proporcionando aos comandantes da força conjunta uma posição de vantagem sobre possíveis adversários.¹⁸

Por fim, o Exército reforça a dissuasão integrada ao consolidar ganhos mediante a influência dos líderes no aparato de segurança das nações parceiras e aliadas. Muitas atividades de treinamento e compromissos de segurança com parceiros e aliados no nível tático plantam as sementes da confiança, que produzem uma colheita de compromisso estratégico para os anos futuros.¹⁹ Como os Estados-nação geralmente dependem dos comandantes de forças terrestres para fornecer conselhos sobre acordos de segurança, os relacionamentos dos comandantes do Exército com seus homólogos da nação anfitriã podem proporcionar uma vantagem decisiva. Desde a presença duradoura do Exército dos EUA nos Estados-nação membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) até as atividades remotas de cooperação em segurança em ilhas menos conhecidas do Pacífico, a capacidade do Exército para consolidar ganhos por meio da influência de parceiros e aliados desempenha um papel vital no apoio à dissuasão integrada.

Ganhos isolados: reduzindo o risco de uma consolidação deficiente

As Forças Armadas estadunidenses devem empregar, de forma sistemática, atividades de CG em todas as operações, em todo o espectro do conflito, pelos seguintes motivos: os rivais estão competindo ativamente para obter ganhos agora; se os EUA não consolidarem os ganhos, um rival o fará; e a implementação com êxito da CG reduz o risco para a Força e o risco para a missão nas fases posteriores do espectro do conflito.

Há mais de 2.500 anos, Sun Tzu observou: “Subjugar o exército inimigo sem lutar é o verdadeiro auge da



Crianças coreanas órfãs recebem dinheiro, roupas, alimentos e brinquedos doados por milhares de estadunidenses. (Foto: John Miller Jr., Owen J. Curroll e Margaret E. Tackley, *Korea, 1951-1953* [1956; repr. Washington, DC: U.S. Army Center of Military History, 1997])

excelência”²⁰ Mais do que qualquer outro adversário com poder de combate quase equiparado, a República Popular da China (RPC) aproveita a CG da “nação como um todo” para estabelecer uma posição segura em todo o mundo sem combater. A RPC apresenta um padrão de comportamento nas relações internacionais que tem se mostrado eficaz na criação de condições favoráveis à vantagem estratégica. Mediante engajamentos diplomáticos, a RPC reconhece nações que (em muitos casos) buscam inicialmente um engajamento mínimo enquanto se protegem de, ou evitam completamente, a política de grandes potências em jogo. A RPC converte, de forma eficaz, os investimentos econômicos em acesso e influência por meio da iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota”. Ao mesmo tempo, as empresas privadas chinesas normalizam as atividades chinesas e fortalecem ainda mais sua posição de vantagem em relação aos objetivos nacionais

subsequentes. Um último exemplo é o uso do Exército de Libertação Popular pela RPC para expandir as fronteiras da China por meio da construção militar em recifes e atóis disputados no Mar do Sul da China.²¹

Embora seja difícil demonstrar quantitativamente a causalidade entre as contribuições da CG e o alcance dos objetivos estratégicos, é evidente que a ausência de integração deliberada dos ganhos cria um vácuo geoestratégico. Isso, por sua vez, proporciona aos rivais e adversários em potencial o tempo e o espaço necessários para reforçar seus próprios interesses na região. Para competir e vencer nesses ambientes, os EUA devem envolver de forma sensata outras nações, oferecendo uma proposta de valor igual ou superior, que inclua valores democráticos tradicionais, liberdades pessoais e uma economia de mercado livre. Além disso, os EUA se beneficiaram ao oferecer iniciativas de CG lideradas pelo Exército no terreno, que proporcionam melhorias tangíveis à segurança e estabilidade das nações parceiras participantes.

Os benefícios obtidos por meio das atividades de CG lideradas pelo Exército decerto ajudam a gerir os recursos finitos de nossa nação para fins de influência no exterior. Além disso, esses investimentos de custo relativamente baixo reduzem o risco para a Força e o risco para a missão, ao impor custos significativos aos possíveis adversários. Se os EUA aproveitarem essas vantagens adicionais durante os períodos de cooperação ou de competição normalizada, isso poderá proporcionar aos comandantes uma posição de vantagem necessária para impedir uma crise e, se necessário, vencer um conflito.

Abordagens e considerações para uma consolidação eficaz

A tentativa de alcançar a CG continuará sendo um esforço difícil, com muitas facetas diferentes que devem ser consideradas. Como ponto de partida para lidar com esses desafios intrínsecos, os planejadores do Exército e da força conjunta devem entender a doutrina e as políticas pertinentes que servem como diretrizes. Desde 2017, a doutrina tem feito grandes avanços na codificação do valor das atividades de CG lideradas pelo Exército em apoio à força conjunta. Outros *insights* para a CG podem ser encontrados na Estratégia dos EUA para Prevenir Conflitos e Promover a Estabilidade (*U.S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*); na Revisão da

Assistência à Estabilização (*Stabilization Assistance Review – SAR*); na Lei da Fragilidade Global (*Global Fragility Act – GFA*); na Instrução 3000.05, *Estabilização*, do Departamento de Defesa (DOD Instruction 3000.05, *Stabilization*); e na Publicação Conjunta 3-07, *Atividades Conjuntas de Estabilização* (JP 3-07, *Joint Stabilization Activities*).²²

A SAR foi promulgada em conjunto pelos Secretários de Defesa e Estado e pelo gestor da USAID para codificar as responsabilidades das três agências. O Congresso aprovou recentemente a GFA para aplicar diversos princípios e lições aprendidas da SAR mediante o aval do Congresso e da Presidência. Essa lei caracteriza a estabilização como uma função essencial de segurança nacional e exige a implementação de uma estratégia de estabilização em determinados países. Essas estratégias expressam claramente o plano de estabilização e, em última instância, de CG em locais extremamente frágeis. Embora concentre seu foco em países específicos que não estejam em meio a um conflito armado, a GFA oferece uma visão de como o esforço de CG pode e deve funcionar na competição. A SAR e a GFA oferecem diretrizes no nível estratégico e de políticas para a elaboração de estratégias específicas para cada país ou região. Apresentam princípios que devem ser aplicados ao desenvolver objetivos específicos ao país ou ao teatro de operações vinculados a processos interagências, como estratégias integradas para o país, planos de campanha para o teatro de operações ou estratégias de cooperação para o desenvolvimento do país.

A Instrução 3000.05 e a JP 3-07 compõem a política e doutrina do Departamento de Defesa sobre estabilização e são fundamentais para a compreensão, o planejamento e a execução das atividades de estabilização do Exército e da força conjunta para consolidar os ganhos e atingir os objetivos gerais do governo dos EUA. A JP 3-07 apresenta, especificamente, conceitos-chaves e uma abordagem coerente da estabilização em harmonia com as políticas que regem a forma com que o Departamento de Estado e a USAID abordam e executam a estabilização e buscam consolidar os ganhos do governo estadunidense.²³

O documento *Defense Support to Stabilization (DSS): A Guide for Stabilization Practitioners* (“Apoio da Defesa à estabilização: Um guia para profissionais de estabilização”, em tradução livre) do Instituto de

Operações de Estabilização e Manutenção da Paz do Exército dos EUA (*U.S. Army Peacekeeping Stability Operations Institute*) é um guia de referência abrangente sobre como o Departamento de Defesa apoia os esforços, as missões e as atividades de estabilização do governo estadunidense.²⁴ Essa ferramenta reúne leis, políticas, estratégias e informações sobre organizações e entidades relevantes em um único documento. Isso permitirá que os planejadores e profissionais do Exército e da força conjunta compreendam e acessem os recursos necessários para garantir que as operações militares resultem em ganhos consolidados.

Conclusão

A doutrina é um produto da teoria e da experiência que oferece um balaústre para orientar os esforços coletivos de organizações complexas contra ameaças adaptáveis. Por isso, nunca está completa e raramente é abrangente o suficiente para abordar todos os cenários. Portanto, em vez de desconstruir o FM 3-0 para encontrar falhas ou criticar, este artigo procurou ampliar a utilidade do documento, esclarecendo um aspecto central, mas ofuscado, em suas páginas. Apesar da proeminência, muitas vezes não reconhecida, da CG nos esforços cotidianos, bem como de seu potencial latente como multiplicador operacional e estratégico, as Forças Armadas têm uma compreensão fraca da CG e um entendimento turvo sobre o seu valor.

Há uma certa ironia no fato de que uma instituição empenhada em integrar os efeitos cinéticos nas operações deixaria de tirar proveito dos inúmeros investimentos encontrados em outros pontos no espectro do conflito. Essa abordagem desagregada — seja planejada ou por descaso — não consegue alcançar plenamente o potencial que os esforços coletivos podem gerar. Isso afeta diretamente a capacidade das Forças Armadas de criar e manter a vantagem competitiva necessária para uma vitória decisiva. Embora menos viscerais e mais difíceis de quantificar, esses esforços isolados também podem acarretar custos associados em termos de oportunidades perdidas ou investimentos ociosos durante a competição e a crise.²⁵

O primeiro passo para corrigir essa deficiência é aumentar ainda mais a compreensão da CG pela força conjunta, de forma a retirar a CG de sua relegação histórica como uma lista de tarefas táticas pós-operação. A CG eficaz é fundamental em todo

o espectro da competição. Tratar essa função simplesmente como a quarta e última em uma série de papéis estratégicos ou como um posfácio dos esforços operacionais não é suficiente. Em vez disso, a CG é um componente integrante e inseparável que deve se manifestar em medidas muito calculadas em todas as atividades que ocorrem durante a competição, a crise e o conflito. Embora essa mudança de paradigma esteja ocorrendo lentamente na teoria e na doutrina, como as melhorias encontradas no FM 3-0, o valor da CG deve se tornar igualmente visível na prática.

O próximo passo é reconhecer o papel de destaque do Exército na coordenação dessa função e tirar o máximo de proveito desse relacionamento. Nenhuma outra Força Singular tem as tropas, presença ou foco para assumir essa responsabilidade de forma tão eficaz em nome da força conjunta. As capacidades do Exército estão sintonizadas e equilibradas para operar na dimensão humana — não apenas para vencer guerras, mas para envolver de forma positiva outras nações mediante a cooperação em segurança e formação de parcerias. Além disso, o Exército tem uma presença mundial que não está vinculada a plataformas ou restrita a domínios afastados das sociedades que buscamos influenciar. Por fim, o Exército tem uma missão que acomoda explicitamente o foco na CG ao aproveitar todos os esforços relevantes do governo estadunidense para gerar influência e explorar vantagens em terra.

A consolidação de ganhos apresenta uma oportunidade para agregar a utilidade comum de atividades díspares e, ao mesmo tempo, maximizar o valor dos esforços de “governo como um todo” e das interações com aliados e parceiros no exterior. Embora essas oportunidades sejam abundantes, as vulnerabilidades inversas nascidas da indiferença estão à espreita logo após o horizonte. O vazio criado pelo não aproveitamento das vantagens será preenchido por outros atores com interesses talvez desfavoráveis aos nossos. Não é preciso que isso aconteça, pois o recurso já está no DNA do Exército. A instituição precisa apenas reformular a maneira como percebe suas contribuições totais para a força conjunta e aproveitar os meios existentes para a CG. Ao fazer isso, o Exército continuará a desempenhar um papel decisivo na criação das condições necessárias para dissuadir ou derrotar os inimigos de nossa nação.²⁶ ■

Referências

1. James McConville, "General James McConville on Army Operations and Priorities" (observações, Association of the U.S. Army Breakfast Series, Fort Belvoir, VA, 21 January 2020), acesso em 2 ago. 2023, <https://www.c-span.org/video/?468316-1/general-james-mcconville-army-operations-priorities>.
2. Field Manual (FM) 3-0, *Operations* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office [GPO], 2022), p. 1-2.
3. Para um contexto das funções estratégicas do Exército, veja FM 3-0, *Operations*, p. 1-1; resultados das operações em múltiplos domínios, p. 1-2; imperativos, p. 3-8; e exemplos de esforços operacionais, p. 6-20.
4. Joint Publication (JP) 3-31, *Joint Land Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2010), p. V-7.
5. JP 3-20, *Security Cooperation* (Washington, DC: U.S. GPO, 2017), acesso em 2 ago. 2023, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_20_20172305.pdf.
6. U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2009), p. 2-8.
7. John F. Sopko et al., *Stabilization: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 2018), acesso em 2 ago. 2023, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-18-48-LL.pdf>.
8. *Ibid.*, p. xii.
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*, p. 171.
11. The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, 2022), p. 22, acesso em 2 ago. 2023, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.
12. JP 3-31, *Joint Land Operations*, p. IV-2.
13. Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996), p. 12-15. Pape argumenta que a dissuasão é a tentativa de persuadir um Estado-nação a não iniciar uma ação, convencendo-o de que os ganhos percebidos não justificam os custos envolvidos. Pape descreve separadamente a coerção por negação como o uso de meios militares para impedir que um adversário atinja seu objetivo político.
14. Edward Luttwak, *The Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century A.D. to the Third* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979), p. 196-99. Luttwak explica que a eficiência do poder militar é medida por sua influência psicológica e é inversamente proporcional à dependência de um Estado-nação na força que requer meios humanos e materiais.
15. James McConville, *Army Multi-Domain Transformation: Ready to Win in Competition and Conflict*, Chief of Staff Paper #1 (Washington, DC: Headquarters, Department of the Army, 16 March 2021), p. 9, acesso em 2 ago. 2023, <https://api.army.mil/e2c/downloads/2021/03/23/eeac3d01/20210319-csa-paper-1-signed-print-version.pdf>.
16. As metas para o efetivo do Exército para o ano fiscal de 2022 incluem "485 mil no componente da Ativa, 336 mil na Guarda Nacional e 189.500 na reserva". Mark Cancian, *U.S. Military Forces in 2022: Peering into the Abyss* (Washington, DC: Center for Strategic and Institutional Studies, March 2022), p. vi.
17. Sir Michael Howard, "Lessons of the Cold War", *Survival* 36, no. 4 (1994): p. 161, 166, <https://doi.org/10.1080/00396339408442768>.
18. McConville, *Army Multidomain Transformation*, p. 6.
19. *Ibid.*, p. 13.
20. Sun Tzu, *The Art of War*, ed. e trad. Ralph Sawyer (New York: Fall River Press, 1994), p. 177.
21. Kapil Bhatia, "Coercive Gradualism through Gray Zone Statecraft in the South China Seas: China's Strategy and Potential U.S. Options", *Joint Force Quarterly* 91 (October 2018), acesso em 2 de ago. de 2023, <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/1676965/coercive-gradualism-through-gray-zone-statecraft-in-the-south-china-seas-chinas/>.
22. Bureau of Conflict and Stabilization Operations, *United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability* (Washington, DC: Department of State, April 2022), acesso em 3 ago. 2023, <https://www.state.gov/united-states-strategy-to-prevent-conflict-and-promote-stability/>; Department of State, U.S. Agency for International Development, and Department of Defense, *Stabilization Assistance Review: A Framework for Maximizing the Effectiveness of U.S. Government Efforts to Stabilize Conflict-Affected Areas* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2018), acesso em 2 ago. 2023, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/SAR-Final.pdf>; Global Fragility Act of 2019, Pub. L. No. 116-94, 133 Stat. 3060 (2019); Department of Defense Instruction 3000.05, *Stability Operations* (Washington, DC: Department of Defense, 2009); JP 3-07, *Joint Stability Activities* (Washington, DC: U.S. GPO, 2022).
23. JP 3-07, *Joint Stability Activities*.
24. Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI), *Defense Support to Stabilization (DSS): A Guide for Stabilization Practitioners* (Carlisle Barracks, PA: PKSOI, November 2022), acesso em 2 ago. 2023, <https://pksoi.armywarcollege.edu/index.php/defense-support-to-stabilization-dssa-guide-for-stabilization-practitioners/>.
25. A história das intervenções militares dos EUA está repleta de exemplos sobre o impacto de atividades descoordenadas e ganhos não aproveitados. Veja *The American War in Afghanistan: A History* (Oxford: Oxford University Press, 2021); as observações de Emma Sky sobre a Guerra do Iraque em *The Unraveling: High Hopes and Missed Opportunities in Iraq* (New York: PublicAffairs, 2015); e a análise contemporânea sobre a competição com a China por influência e vantagem relativa na região Ásia-Pacífico.
26. Eric M. Burke e Donald P. Wright, eds., *Enduring Success: Consolidation of Gains in Large-Scale Combat Operations* (Fort Leavenworth, KS: Army University Press, 2018), acesso em 2 ago. 2023, <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/combat-studies-institute/csi-books/LSCO/Enduring-Success.pdf>.