

Military Review

EDIÇÃO BRASILEIRA

SETEMBRO-OUTUBRO 2008



O Talibã: Uma Análise Organizacional p. 2

Major Shahid Afsar, Exército do Paquistão;
Major Chris Samples, Exército dos EUA; e
Major Thomas Wood, Exército dos EUA

Ajuda Humanitária Interna: Nova Orleans p. 19

Major Michael C. Donahue, Exército dos EUA

Pela Lente Cultural Árabe p. 30

Helen Altman Klein, Ph.D. e
Gilbert Kuperman

A Máquina de Mídia da Al-Qaeda p. 59

Philip Seib, J.D.



Military Review

**General
William B. Caldwell, IV**
Comandante,
Centro de Armas Combinadas

Cel John J. Smith
Editor-Chefe da Military Review

Ten Cel Robert A. Whetstone
Sub-Director

Redação
Marlys Cook
Editora-Chefe das Edições em Inglês

Maj Sunset Belinsky
Gerente de Produção
Miguel Severo
Editor-Chefe, Edições em Línguas Estrangeiras

Administração
Josie Hammond
Secretária

Edições Ibero-Americanas
Vago
Tradutora Assistente

Michael Serravo
Diagramador/Webmaster

Edição Hispano-Americana
Ronald Williford
Tradutores/Editores

Edição Brasileira
Shawn A. Spencer
Tradutores/Editores

**Assessores das Edições
Ibero-americanas**
Cel Mario A. Messen Cañas,
Oficial de Ligação do Exército Chileno junto ao
CAC/EUA e Assessor da Edição Hispano-Americana

Cel Sergio Luiz Goulart Duarte,
Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao
CAC/EUA e Assessor da Edição Brasileira

2 O Talibã: Uma Análise Organizacional

*Major Shahid Afsar, Exército do Paquistão;
Major Chris Samples, Exército dos EUA; e
Major Thomas Wood, Exército dos EUA*

Uma das imagens mais bem reconhecidas dos tempos atuais é aquela de aviões colidindo contra o World Trade Center em 11 de setembro de 2001. A organização terrorista Al-Qaeda e seu anfitrião, o Talibã no Afeganistão, chegaram a ser nomes conhecidos por todos no mundo inteiro naquele dia fatídico. A mídia começou a publicar histórias sobre as brutalidades do Talibã e o mundo descobriu um novo monstro.

19 Ajuda Humanitária Interna: Nova Orleans

Major Michael C. Donahue, Exército dos EUA

Quinta-feira, 1º de setembro de 2005, a 2ª Brigada da 1ª Divisão de Cavalaria se colocou em posição de alerta para desdobrar-se para Nova Orleans com a finalidade de ajudar nas operações de auxílio humanitário após o furacão Katrina. A Brigada Black Jack, ao desdobrar-se depois de um ano de serviço no Iraque, havia perdido um número considerável de oficiais e soldados alistados devido às designações para novos cargos depois do seu emprego.

30 Pela Lente Cultural Árabe

*Helen Altman Klein, Ph.D. e
Gilbert Kuperman*

O General Robert H. Scales, aposentado, descreveu como no mundo de hoje a vitória militar “será definida mais em termos de capturar a superioridade psico-cultural ao invés da superioridade geográfica”. É por meio deste espírito que vemos o Oriente Médio árabe. Os civis e militares estão cada vez mais conscientes dos costumes, organização social, liderança e religião como aspectos da cultura árabe. É evidente que, na forma que encontramos os eventos internacionais de hoje, os Estados Unidos e seus aliados precisam compreender a maneira como os árabes pensam.

37 O Assunto Mais Importante — A Reforma Legislativa do Sistema de Segurança Nacional

James R. Locher III

O sistema de segurança nacional que o presidente usa para administrar os instrumentos de poder nacional e a maneira pela qual o Congresso supervisiona e financia o sistema não concedem a agilidade requerida para proteger os EUA e seus interesses num mundo em constante transformação e progressivamente complexo. Desde 11 de Setembro e do Furacão Katrina até as guerras no Afeganistão e Iraque e as emergentes ameaças ao nosso país, os desafios à segurança nacional no século XXI exigem comunicação mais eficaz de lado a lado dos tradicionais limites organizacionais.

47 De Conflito Permanente à Paz Duradoura nas Filipinas

Major Gary J. Morea, Exército dos EUA

A população das Filipinas é um mosaico de ideologias, religiões e culturas diversas que se fundem em três regiões distintas do arquipélago. Às vezes, essas regiões estão em disputa umas contra as outras. Embora houvesse várias tentativas de resolução do conflito ao longo dos anos, por meio de muitas formas de governo diferentes, o conflito ainda não foi resolvido e os grupos continuam a batalhar contra o governo central por reconhecimento político, concessões e/ou autonomia.



59 A Máquina de Mídia da Al-Qaeda

Philip Seib, J.D.

Como uma estrela de rock em envelhecimento que tem perdido proeminência, ocasionalmente Osama bin-Laden decide lembrar às pessoas que ele ainda existe. Ele faz aparições em vídeos que primeiramente circulam nos canais de televisão muçulmanos, mas que o mundo rapidamente vê na televisão ou em muitos sites da internet. A mensagem de Bin-Laden é “Eh! Ainda não me pegaram,” a qual alegra seus fãs, mas suas ameaças e declarações são principalmente ditados terroristas padronizados. Por todas as análises de suas frases e pelo exame minucioso da cor de sua barba, quase que nada em seus vídeos nos ajuda a melhor entender e combater o terrorismo.

67 A História Por Trás do Ato de Segurança Nacional de 1947

Dr. Charles A. Stevenson

O Ato de Defesa Nacional de 1947 tinha como propósito reorganizar e combinar as forças armadas, porém a luta pela reforma foi uma batalha difícil. A história por trás do ato é uma narração de rivalidade entre forças singulares, construção de engenhosas alianças com o Congresso, confrontos de ambição — e, claro, o desejo de reforçar as defesas dos EUA para que pudessem exercer liderança global e se opor à ameaça soviética.

77 O Componente que está faltando nas Comunicações Estratégicas dos EUA

William M. Darley

Logo após os ataques de 11 de Setembro, alguns observadores políticos visionários começaram a declarar que os EUA foram jogados dentro de uma guerra que não somente iria requerer ação militar, porém mais importante, obrigaria a Nação a competir na chamada guerra de idéias. Contudo, o governo dos EUA foi geralmente vagaroso em discernir a natureza do conflito, vagaroso em reconhecer a sua falta de capacidade em lidar com tal conflito e agonizantemente vagaroso em mobilizar-se robustamente para essa dimensão do conflito.

85 Reforma de Interagências: Uma Perspectiva do Congresso

Congressista Geoff Davis

A reforma organizacional da segurança nacional é de importância vital para nossa Nação. Como um membro do Comitê das Forças Armadas da Câmara dos Representantes dos EUA e co-presidente do Grupo de Trabalho de Reforma de Interagências da mesma, avançar tal reforma é uma das minhas prioridades mais altas como membro do Congresso. Essa também é uma prioridade que é compartilhada pelos nossos distintos colegas de ambos os partidos políticos. Nesta tarde, gostaria de partilhar a minha perspectiva num componente essencial de uma importante iniciativa de reforma — a reforma da segurança nacional de interações para assegurar operações mais efetivas.

George W. Casey, Jr.
General, United States Army
Chief of Staff

Official:

JOYCE E. MORROW
Administrative Assistant to the
Secretary of the Army 0633905

Military Review – Publicada pelo CAC/EUA, Forte Leavenworth, Kansas, bimestralmente em português, espanhol e inglês. Porte pago em Leavenworth Kansas, 66048-9998, e em outras agências do correio. A correspondência deverá ser endereçada à *Military Review*, CAC, Forte Leavenworth, Kansas, 66027-1254, EUA. Telefone (913) 684-9332, ou FAX (913) 684-9328; Correio Eletrônico (E-Mail) leav-milrevweb@conus.army.mil. A *Military Review* pode também ser lida através da Internet no Website: <http://www.militaryreview.army.mil/>. 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 pertencem a seus respectivos autores e não ao Ministério da Defesa ou seus elementos constituintes, a não ser que a observação específica defina a autoria da opinião. A *Military Review* se reserva o direito de editar todo e qualquer material devido às limitações de seu espaço.

Military Review (Brazilian (in Portuguese)) (US ISSN 1067-0653) (USPS 009-356) is published bimonthly by the U.S. Army, Combined Arms Center (CAC), Ft. Leavenworth, KS 66027-1254. Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. Postmaster send address corrections to *Military Review*, CAC, 294 Grant Ave., Ft. Leavenworth, KS 66027-1254.

Military Review (Brazilian) (USPS 009-356) US ISSN 1067-0653.



O Talibã

Uma Análise Organizacional

Major Shahid Afsar, Exército do Paquistão;
Major Chris Samples, Exército dos EUA; e
Major Thomas Wood, Exército dos EUA

Os pontos de vista expressados neste artigo são dos autores. Não expressam as opiniões ou políticas oficiais do Exército dos EUA ou do Exército do Paquistão.

O Major Shahid Afsar é oficial de infantaria do Exército do Paquistão e está realizando curso na Escola Naval de Pós-Graduação em Monterey, na Califórnia. O MAJ Afsar já serviu nas Áreas Tribais Administradas Federalmente em apoio à Operação Almizan.

O Major Chris Samples é oficial de forças especiais do Exército dos EUA e está realizando curso na Escola Naval de Pós-Graduação em Monterey, na Califórnia. O MAJ Samples já serviu três vezes no Afeganistão em apoio à Operação Enduring Freedom.

O Major Thomas Wood é oficial de operações psicológicas do Exército dos EUA e está realizando curso na Escola Naval de Pós-Graduação em Monterey, na Califórnia. O MAJ Wood já serviu no Iraque em apoio à Operação Iraqui Freedom.

FOTO: A bandeira do Talibã mostra o Shahadah, o credo islâmico, que é a declaração muçulmana da convicção da unidade de Deus e a aceitação de Muhammad como seu último profeta.

Aquele que conhece o inimigo e a si mesmo lutará cem batalhas sem perigo de derrota; para aquele que não conhece o inimigo, mas conhece a si mesmo, as chances de vitória ou derrota serão iguais; aquele que não conhece nem o inimigo e nem a si próprio será derrotado em todas as batalhas.

—Suz Tzu¹

UMAS IMAGENS mais bem reconhecidas dos tempos atuais é aquela de aviões colidindo contra o World Trade Center em 11 de setembro de 2001. A organização terrorista Al-Qaeda e seu anfitrião, o Talibã no Afeganistão, chegaram a ser nomes conhecidos por todos no mundo inteiro naquele dia fatídico. A mídia começou a publicar histórias sobre as brutalidades do Talibã e o mundo descobriu um novo monstro.

O Talibã não cresceu na escuridão de uma noite só, nem era desconhecido no Oriente Médio, a região do mundo mais severamente afetada após 11 de Setembro. Depois da sua emergência das madrassas (escolas religiosas islâmicas) em 1994, o Talibã obteve vitórias surpreendentes contra seus inimigos e assumiu o domínio de muitas partes do Afeganistão.² Simultaneamente saudados como salvadores e temidos como opressores, os talibãs eram um fenômeno quase mítico que parecia encarnar a essência das crenças culturais afegãs, especialmente a vingança para as transgressões, a hospitalidade para os inimigos e a disposição para morrer pela honra. O Talibã conheceu o povo afegão e seus costumes e se entrincheirou na complexa rede afegã de tribos, religião e consciência étnica.

Apesar de sua queda rápida em 2002 por uma pequena coalizão de forças dos EUA e de grupos anti-Talibã, o Talibã não desapareceu. De fato, hoje, diante de milhares de soldados da OTAN e dos EUA, um crescente Exército Nacional Afegão (*Afghan National Army — ANA*) e um governo eleito pelo povo, a influência do movimento está aumentando. Ele continua a travar uma insurgência que tem impedido o novo governo de estabelecer sua legitimidade e, ainda, o Talibã tem criado grande agitação no Paquistão. Evidentemente, cabe a nós a conhecer mais sobre este inimigo arcaico mas formidável.

A História

O Talibã de hoje tem sido formado por uma variedade de influências e eventos:

- a cultura de guerra antiga do Afeganistão;
- a invasão soviética de 1979 e os mujahidin que lutaram contra ela;
- a guerra civil e os caudilhos que se seguiram à retirada das forças soviéticas em 1989;
- a ideologia religiosa das madrassas;
- a aceitação inicial do Talibã como a esperança de paz para um povo cansado de guerra;
- a derrocada do movimento em 2002; e
- a insurgência contínua.³

O Talibã é composto principalmente de pashtuns muçulmanos sunitas. Historicamente, este maior grupo étnico afegão ocupava uma grande área de terra, que se estendia do centro-oeste do Afeganistão até muito ao sul e ao longo da fronteira leste do país. A região tem uma história longa de invasores que tentaram subjugar, a maioria sem sucesso, os pashtuns. Desde Alexandre em 326 a.C., muitas forças militares estrangeiras têm entrado no Afeganistão, entre elas os persas, citas, kushanas, sakas, hunos, árabes, turcos, mongóis, britânicos, russos e mais recente os americanos e seus aliados da OTAN.⁴

Por serem extremamente independentes, os pashtuns sempre têm defendido sua terra natal contra invasores estrangeiros. Nenhum poder externo conseguiu completamente subjugá-los.⁵ Eles derrotaram completamente a maioria de seus pretensos conquistadores ou os absorveram em suas tribos pelos séculos. Os pashtuns se adaptavam às estratégias dos invasores e depois utilizavam essas novas táticas e equipamento para lutar entre si até se confrontarem com outra ameaça externa. Esta orientação tem formado a perspectiva pashtun e talibã: “Um pashtun nunca está em paz, exceto quando ele está em guerra.”⁶ Os pashtuns não estão inclinados a aceitar qualquer forma de autoridade rígida, até com o custo da discórdia e insegurança.⁷

O “Grande Jogo” no século XIX ajudou a formar o ambiente político atual da região pashtun.⁸ Também, proporcionou aos pashtuns seus primeiros encontros com um poder militar moderno, durante as três Guerras Anglo-Afegãs (1839, 1878 e 1919). Após tentativas frustradas para avançar no Afeganistão, a Rússia e a Grã-Bretanha concordaram em formar um estado tampão entre suas zonas de influência. Por causa das medidas de direito de assistência, a fronteira internacional de 1893 entre a Índia britânica e

o Afeganistão, a Linha Durand, não afetou os afegãos com fortes laços étnicos ou familiares aos pashtuns que moravam no outro lado da fronteira. Os britânicos proporcionaram status semi-autônomo às tribos no lado da fronteira britânico-indiana criando as agências tribais, as quais se transformaram nas Áreas Tribais Administradas Federalmente (*FATA*) após sua independência.⁹

Em geral, as áreas pashtuns permaneceram tranqüilas até o último quarto do século XX, quando a estabilidade relativa experimentada no Afeganistão, sob o domínio de quatro décadas do Zahir Shah, terminou em 1973. A instabilidade que se seguiu foi o catalisador para o Partido Democrático do Povo Comunista do Afeganistão derrubar o governo em 1978. Os elementos conservadores do Afeganistão, liderados pelos mujahidin, resistiram ao pacote de reformas radicais do novo regime, o qual incluiu novos impostos, mudanças dramáticas na posse de terra, educação obrigatória para mulheres e a participação feminina em papéis não tradicionais da sociedade.¹⁰

A União Soviética desdobrou tropas no Afeganistão, em dezembro de 1979, para ajudar seu aliado comunista contra as milícias islâmicas e enfrentar a ameaça dos islamitas radicais de ganhar o poder nas repúblicas muçulmanas na Ásia central, o ponto fraco da União Soviética.¹¹ Essa ação estimulou a resistência dos mujahidin e chamadas para o jihad. Em resposta, as forças militares soviéticas travaram uma campanha de contra-insurgência brutal. Em quase dez anos de ocupação, consta que as forças soviéticas e seus aliados comunistas afegãos mataram 1,3 milhão de afegãos, destruíram a infra-estrutura nas áreas urbanas e rurais do país e motivaram 5,5 milhões de afegãos a fugirem para campos de refugiados no Irã e no Paquistão. Eventualmente, a maioria deles chegou às áreas tribais do Paquistão.¹²

Apesar dos grandes investimentos em homens e material, os soviéticos nunca conseguiram acesso sem oposição à área rural, especialmente na região pashtun, onde as áreas urbanas e os centros do governo, virtualmente assediados pelos mujahidin, foram penetrados somente de vez em quando (e só durante grandes operações).¹³ Em fevereiro de 1989, os soviéticos se retiraram do Afeganistão. Seis meses antes, os soviéticos

entregaram grandes depósitos de armas e munições às forças do governo. Eles continuaram a proporcionar apoio material por mais dois anos, mas essencialmente sua retirada deixou o governo defender-se por si próprio. Uma guerra civil que se seguiu resultou na renúncia do governo comunista em abril de 1992. As diferenças entre as facções dos mujahidin se revelaram rapidamente. Cada uma tinha um líder ou caudilho que tinha aspirações por mais poder. Lutas estouraram, levando a saque e pilhagem gerais. Rixas entre os caudilhos e a população cansada de guerra resultaram num ambiente que permitiu que as idéias radicais do Talibã se estabelecessem.¹⁴

O núcleo do Talibã cresceu dos campos de refugiados dos pashtuns, principalmente no Paquistão, onde uma versão modificada e seletivamente interpretada do Islã wahhabista influenciou alguns estudantes (*talib*) das madrassas a adotarem uma abordagem ultraconservadora nos assuntos sociais e políticos.¹⁵ Não é um fenômeno novo na região haver estudantes teólogos lutando por direitos declarados e liberdades, e esses talibs, agora chamando-se formalmente o Talibã, se apresentaram como estudantes religiosos virtuosos que marcharam para a paz.¹⁶ As reivindicações do Talibã ressoaram com o povo pashtun, e sua popularidade se espalhou rapidamente.

Em novembro de 1994, o Talibã se apossou de Candahar no sul do Afeganistão. Conseguiram a legitimidade religiosa de fato entre os pashtuns rurais quando seu líder, Mulá Muhammad Omar, vestiu o manto sagrado do Profeta Maomé em frente a uma assembléia pública e se declarou “o Líder dos Fieis” (*Amir-ul-Momineen*).¹⁷ Esse evento, possivelmente o momento mais importante da história do Talibã, permitiu ao Omar reivindicar seu direito de “liderar não apenas todos os afegãos, mas todos os muçulmanos.”¹⁸ Proporcionou ao movimento um líder carismático que poderia explorar o misticismo inerente da cultura pashtun.¹⁹

O Talibã conseguiu avanços militares rápidos e pelo ano de 1997 controlava 95% do país.²⁰ Apesar da euforia inicial, o grupo perdeu gradualmente o apoio da comunidade internacional e do povo afegão porque cumpriu rigidamente sua versão extremista da lei islâmica. O Talibã baniu televisão, música e dança; proibiu mulheres de frequentar escola e de trabalhar fora de casa;

realizou atrocidades contra a população não-sunita do Afeganistão; e apoiou supostamente grupos sectários sunitas militantes no Paquistão. Também, o Mulá Omar interagiu com Osama Bin-Laden e o Talibã patrocinou campos de treinamento e hospedou líderes da Al-Qaeda em áreas sob seu controle.

A recusa de Omar de extraditar Bin-Laden após 11 de Setembro acionou a Operação *Enduring Freedom*, a qual levou à queda rápida do Talibã e da Al-Qaeda no Afeganistão. Muitos combatentes do Talibã incorporaram-se na sociedade afegã, enquanto os líderes foram para a clandestinidade e depois re-emergiram como o núcleo de uma insurgência. As expectativas não realizadas do povo aflito pelas guerras e o domínio não-pashtun do governo central em Cabul proporcionaram o ímpeto à insurgência.

Na *FATA* e na Província da Fronteira Noroeste (*NWFP*) do Paquistão, os pashtuns favoráveis ao Talibã têm estado em conflito com as forças de segurança paquistanesas. Durante a ocupação russa do Afeganistão, o Paquistão e os EUA usaram a *FATA* como uma área de lançamento de ataques dos mujahidin que apoiavam, fazendo das áreas tribais um foco de extremismo. A proliferação de madrassas, uma abundância de armas modernas e uma afluência de refugiados afegãos radicalizaram o ambiente. Depois da partida dos soviéticos, muitos dos mujahidin estrangeiros (a maioria árabes) se estabeleceram na *FATA* e foram absorvidos nas tribos por meio de casamentos. Devido às semelhanças étnicas, religiosas e ideológicas, os residentes da área viram favoravelmente a ascensão do Talibã. Após 11 de Setembro e a Operação *Enduring Freedom*, elementos radicais na *FATA* mobilizaram certo apoio para o Talibã e começaram a direcionar sua atenção para o governo do Paquistão porque ele deu apoio a Operação *Enduring Freedom*. Desde então, o Paquistão tem desdobrado mais de 100.000 soldados em partes diferentes da *FATA* para deter os militantes com características operacionais semelhantes, que estão bem alinhados com o Talibã no Afeganistão. Recentemente, simpatizantes do Talibã no Paquistão juntaram suas forças para formar uma organização abrangente chamada Tehrik-i-Talibã do Paquistão (Movimento do Talibã do Paquistão). Designaram Baitullah Mehsud como seu líder.²¹

A Cultura

A cultura é provavelmente o fator mais importante na luta de contra-insurgência no Afeganistão. Michael Howard opinou que “As guerras não são exercícios táticos exagerados... São... conflitos de sociedades, e somente podem ser completamente entendidas se compreendida a natureza da sociedade que as trava.”²² A presença do Talibã é mais evidente nas áreas dos pashtuns. Segundo Thomas Johnson, diretor do Programa para os Estudos de Cultura e Conflito da Escola Naval de Pós-Graduação, “Embora seja incorreto dizer da insurgência ou da ressurreição do Talibã como um assunto simplesmente pashtun, não está longe da verdade.”²³

A cultura pashtun depende consideravelmente do código de honra Pashtun-wali, o qual precede o Islã e é específico dos pashtuns.²⁴ Um pashtun “deve aderir ao código para manter sua honra e reter sua identidade como um pashtun.”²⁵ Aqueles que violam o código são sujeitos ao veredicto de uma *jirga*.²⁶ Alguns dos aspectos mais importantes do código incluem —

- *Nang* (honra). Um homem da tribo tem a obrigação de empregar todos os meios possíveis para defender e proteger sua honra e a da sua família. A honra de um pashtun depende de uma variedade de pequenos costumes e regras, os quais, se desrespeitados, exigem uma restauração da honra até com o custo da vida.

- *Badal* (vingança). Quando alguém mata um membro da família ou viola a honra de uma mulher da família, a vingança é necessária para restaurar a honra. Frequentemente, leva a uma morte. Esta vingança pode ocorrer imediatamente ou gerações mais tarde se a família estiver com uma posição fraca quando o incidente acontecer. O Talibã tem usado a badal para recrutar novos combatentes após civis terem sido eliminados por bombardeios e “operações de duro-golpe” da coalizão.²⁷

- *Melmastia* (hospitalidade). A hospitalidade e a proteção devem ser oferecidas a todos os visitantes sem expectativa de remuneração ou favor. Qualquer pashtun que puder obter acesso à casa de outro pashtun pode reivindicar asilo, sem importar a relação anterior entre as duas partes.²⁸ Os Talibãs usam melmastia para obter comida e abrigo quando viajam na área pashtun.



AP, Joe Gaal

Um homem afegão passa por uma linha de viaturas militares soviéticas abandonadas perto de Asadabá, no Afeganistão, 24 de dezembro de 1989, 10 meses após a retirada russa do país.

- *Nanawatay* (procurar perdão). Para evitar badal, o código permite aos pashtuns pedirem perdão àqueles que têm maltratado. A parte que ofendeu vai para a casa de seu inimigo para pedir perdão e fazer as pazes com ele. A nanawatay é a única alternativa à badal. O Talibã não enfatiza a nanawatay; estimula as pessoas aflitas a se juntarem à insurgência para restaurar sua honra ou vingar a morte de membros da família.

- *Hamsaya* (“um que compartilha a mesma sombra”). A hamsaya é servidão em troca pela proteção de tribos mais fortes ou pelo fornecimento de algum bem. Por exemplo, pode acarretar na troca de serviço militar por terra. Esta prática explica a razão que tribos seguem rapidamente quem quer que seja mais forte. Também explica como o Talibã consolidou o poder tão rapidamente nos anos 90.²⁹

Embora rivais, as tribos pashtuns se juntam contra estrangeiros se ameaçadas. Politicamente elas são bem informadas e empregarão alianças e contra-alianças para sua vantagem — como na guerra atual. Como notado pela *Christian Science Monitor*, “As regras desta guerra diferem muito dos slogans fáceis de ‘ou você está conosco ou contra nós.’ De fato, a história pashtun é cheia de heróis que apoiaram os dois lados pelo benefício da tribo, família e honra.”³⁰

A Religião

O Talibã depende principalmente da religião para persuadir o povo afegão, 99% dos quais são muçulmanos (80% sunitas, 19% xiitas).³¹

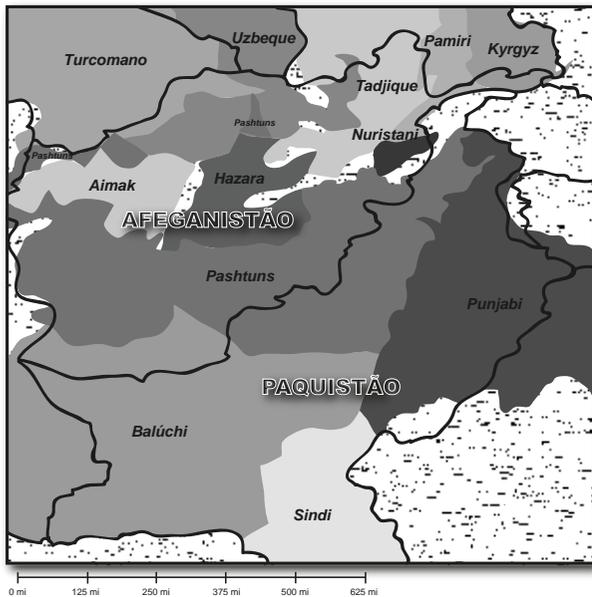


Figura 1. Áreas tribais no Afeganistão e no Paquistão

Na tradição islâmica afegã, a religião básica é combinada com crenças pré-islâmicas e com os costumes tribais de pashtunawali.³² O Talibã tem até transformado mais a tradição com uma interpretação ultraconservadora do Islã.

A distinção da sua ideologia religiosa surgiu das madrassas estabelecidas durante a guerra soviético-afegã. Com apoio da Arábia Saudita,

muitas das escolas mudaram para um tipo ortodoxo do Islã, um que segue um modelo igualitário de Salafist e força estritamente a obediência.³³ Segundo as palavras de Ahmed Rashid, “Os talibãs não representavam ninguém, mas eles mesmos e não reconheciam nenhum Islã a não ser o seu próprio.”³⁴ A maioria dos afegãos não queriam seguir esta nova versão do Islã, mas a imposição dura pelo Talibã deu-lhes pouca escolha.

A Etnicidade

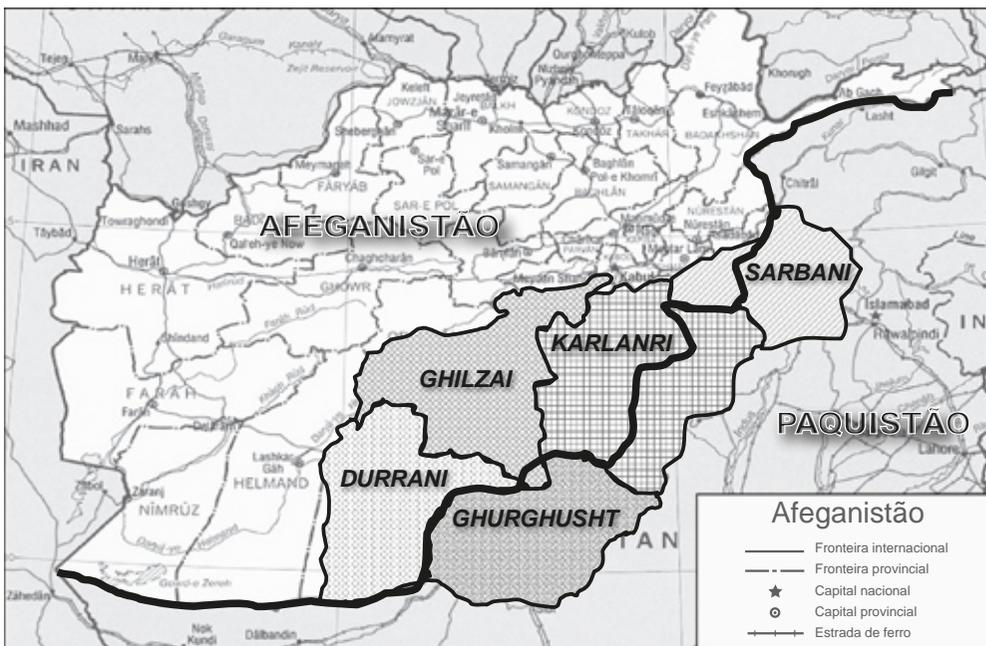
O Afeganistão é 42% pashtun, 27% tadjique, 9% hazara, 9% uzbeque, 4% aimak, 3% turcomano, 2% balúchi e mais 4% de outras etnias.³⁵

Existem até mais pashtun no Paquistão que no Afeganistão, e a maioria mora nas áreas fronteiriças — a *FATA* e a *NWFP*. Embora genealogias obscuras, mitos e folclore, alianças históricas e conflitos tornem muito difícil desenhar linhas divisórias, existem cinco principais grupos tribais: Durrani, Ghilzai, Karlanri, Sarbani e Ghurghusht. O Durrani e o Ghilzai são os dois mais influentes.³⁶

Durranis. A confederação tribal Durrani, concentrada principalmente no sudeste do Afeganistão, proporcionava tradicionalmente a liderança nas áreas pashtuns desde que Ahmad

Shah Durrani estabeleceu uma monarquia em 1747. Os afegãos consideram Ahmad Shah como o fundador do Afeganistão moderno porque ele uniu as tribos fracionadas. O presidente atual do Afeganistão, Hamid Karzai, é durrani.

Ghilzais. O grupo tribal Ghilzai está concentrado principalmente no leste do Afeganistão e tem sido historicamente um arquiinimigo dos durranis. Alguns dos principais líderes do Talibã de hoje, incluindo Mulá Omar, são ghilzais.³⁷ Os ghilzais são parte de uma confederação relativamente desconhecida chamada os Bitanis.³⁸



Nota: Adaptado de Johnson e Mason, *Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan*.

Figura 2. Localização dos principais grupos tribais de pashtuns

Karlanris. Os karlanris, ou “tribos das montanhas”, são o terceiro maior grupo de pashtuns.³⁹ Eles abrangem as áreas fronteiriças entre o Paquistão e o Afeganistão em Waziristão, Kurram, Peshawar, Khost, Paktia e Paktika.⁴⁰

Sarbanis. Embora separados geograficamente, dois principais grupos constituem o Sarbani. O maior grupo, localizado ao norte de Peshawar, inclui as tribos como os mohmands, yusufzais e os shinwaris, enquanto o menor segmento consiste dos sheranis e tarins, que são espalhados no norte de Balochistão.⁴¹ Esta facção abrange a aristocracia tradicional dos pashtuns.

Ghurghushts. O último principal grupo tribal é o Ghurghusht. Encontram-se principalmente no norte de Baluchistão e incluem as tribos como os Kalars, Mandokhels, Panars e Musa Khel. Algumas das subtribos dos grupos, como as Gaduns e Safis, também podem ser encontradas no *NWFP*.⁴²

Recursos

O Talibã tem acesso a uma completa quantidade de recursos, de mão-de-obra a tecnologia. Os principais recursos analisados aqui incluem aliados religiosos, campo humano e o mercado de ópio.⁴³

Aliados religiosos. Entre um grande número de terroristas transcontinentais, a Al-Qaeda dá ao Talibã em particular uma causa religiosa e um pouco

de legitimidade, ajuda no esforço de guerra das informações do Talibã e proporciona ao movimento dinheiro, pessoas (combatentes estrangeiros), tecnologia (explosivos improvisados avançados e comunicações) e apoio de adestramento tático. Tehreek-i-Nifaz-i-shariat-i-Muhammadi, um grupo nas regiões de Swat da *FATA* e da *NWFP*, é mais um forte simpatizante do Talibã. Também, o Movimento Islâmico do Uzbequistão (*Islamic Movement of Uzbekistan — IMU*) da Ásia Central, Hizb-i-Islami Gulbuddin (HiG), Movimento Islâmico do Turquestão Leste (*Eastern Turkestan Islamic Movement — ETIM*) e um número de outros grupos militares menores apóiam ou pelo menos se coordenam com o Talibã.

Algumas das madrassas nas áreas pashtuns ensinam uma versão violenta da ideologia islâmica, que mistura os sentimentos étnicos e religiosos. Essas escolas são terras férteis de recrutamento para o Talibã. Mohammed Ali Siddiqi, um perito de madrassas, explica o fenômeno como “um acidente da história”: “A liderança do movimento islâmico foi assumida pelos pashtuns porque eles tinham resistido com sucesso à ocupação soviética do Afeganistão. Depois o Talibã pashtun triunfou [no Afeganistão]... Desde que as madrassas desempenharam um papel proeminente no

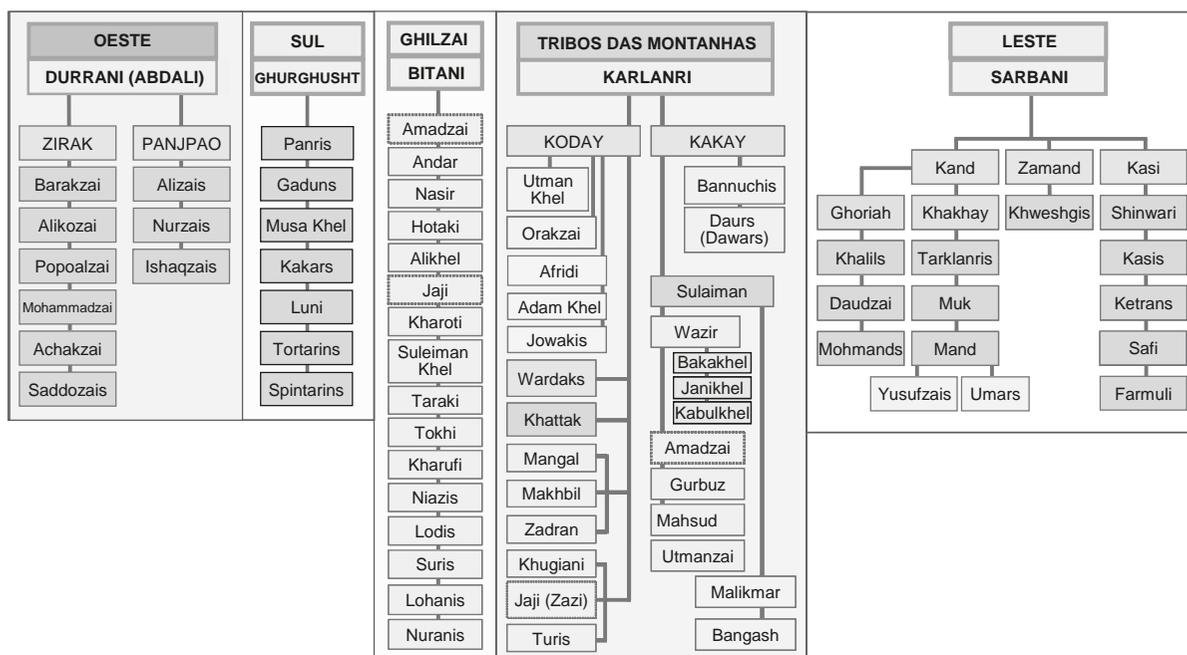


Figura 3. Grupos tribais e sub-tribais dos pashtuns

jihad anti-soviético, adquiriram uma reputação como uma terra fértil de recrutamento para os mujahidin e como centros de aprendizagem.”⁴⁴

Campo humano. Esta vantagem é essencial para o sucesso ou fracasso da insurgência do Talibã. De modo simples, uma insurreição não pode se manter sem o apoio do povo. Os pashtuns, feitos vulneráveis pelo que eles consideram ser uma falta de influência do governo em Cabul, se tornaram mais receptivos ao Talibã recentemente. Além do mais, “as suspeitas e desconfiança do governo foram até mais aumentadas pela incapacidade da Autoridade Transitória Afegã de proteger os pashtuns da onda de abusos de direitos humanos, perpetuados pelos insurgentes e caudilhos desde a queda do Talibã.”⁴⁵ Por isso, aproximadamente 28 milhões de pashtuns no Afeganistão contribuem para a insurgência dos talibãs com recrutas, pessoal de apoio, dinheiro, armas e uma rede de inteligência.⁴⁶ Também, proporcionam inteligência excelente em tempo real sobre a maioria dos movimentos de tropas, permitindo aos combatentes do Talibã fugirem quando em menor número ou montarem emboscadas e colocarem explosivos improvisados quando é mais vantajoso. Podendo valer-se de mais que duas gerações de habitantes calejados pela guerra, o Talibã recruta combatentes experientes que conhecem o terreno e podem sobreviver no ambiente adverso. Um bônus extra são as munições que os mujahidin esconderam por todo o país durante a guerra afegão-soviética, na guerra civil subsequente e na consolidação do poder do Talibã.

Receita das drogas. O último principal recurso do Talibã é o comércio ilegal de drogas, o qual proporciona rendimento e outros benefícios. Com uma melhor irrigação e mais chuva, o Afeganistão tem virtualmente se tornado um narco-estado.⁴⁷ A colheita recorde de ópio em 2006 valia mais de US\$ 3 bilhões.⁴⁸ As estimativas de 2007 são até maiores. Atualmente, o Afeganistão produz 93% do ópio do mundo — quase a metade do produto interno bruto vem desse comércio.⁴⁹ A quantidade exata que o Talibã recebe dele é incerto, mas eles tributam fazendeiros, latifundiários e traficantes de drogas. Embora o grupo fizesse votos inicialmente para eliminar o ópio, agora o considera um mal necessário para avançar em

sua causa: ele não apenas gera financiamento para a insurgência, como envenena o Ocidente decadente, especialmente a Europa, que recebe 90% de sua heroína do Afeganistão. Os traficantes de drogas e o Talibã se ajudam com armas, pessoal e dinheiro, tudo para desestabilizar a República Islâmica do Afeganistão (RIA).

O Terreno Físico

O terreno físico no qual o Talibã, seus simpatizantes e as forças da coalizão operam é brutal. O Afeganistão e a *FATA* compõem-se de mais de 650.000 km², dos quais mais de 70% são uma mistura montanhosa de planaltos, montanhas com densas florestas e vales escarpados.⁵⁰ Apenas 12% da terra é cultivável.

O sul e o oeste do Afeganistão são principalmente desertos, com exceção da área do rio Helmand.⁵¹ As infra-estruturas das linhas de comunicações são subdesenvolvidas ou virtualmente inexistentes. Os caminhos coincidem com as linhas divisórias das águas e os vales e passam por barrancos profundos, que por séculos têm sido os lugares de emboscadas mortíferas por guerreiros locais. Construídas em pontos de vantagem defensiva, as casas são geralmente bem fortificadas. É extremamente difícil controlar as rotas de acesso a cidades, vilarejos e a população em tal terreno irregular. Múltiplos focos de espaço inacessível, que são governados pela lei tribal, permitem aos militantes liberdade de manobra, enquanto tornam as operações militares convencionais ineficazes e caras em termos de tropas e de recursos. Em resumo, o terreno é favorável para as atividades insurgentes.⁵² Como a cultura da região, a geografia acidentada permanece não afetada pelo tempo. O Afeganistão é “um lugar onde a terra molda o povo, ao invés do povo moldar a terra.”⁵³

A Estratégia

Segundo Thomas H. Johnson, “O que o Talibã quer é retornar a seu status pré-11 de Setembro... Os talibãs são compelidos por dois interesses concorrentes: o desejo de reconquistar o Afeganistão e o desejo de restabelecer o califado. O primeiro é centrado no Pashtun, e o segundo inspirado mais pela Al-Qaeda.”⁵⁴

A estratégia insurgente do Talibã é de paciência. Eles estão travando uma “guerra de pulga”

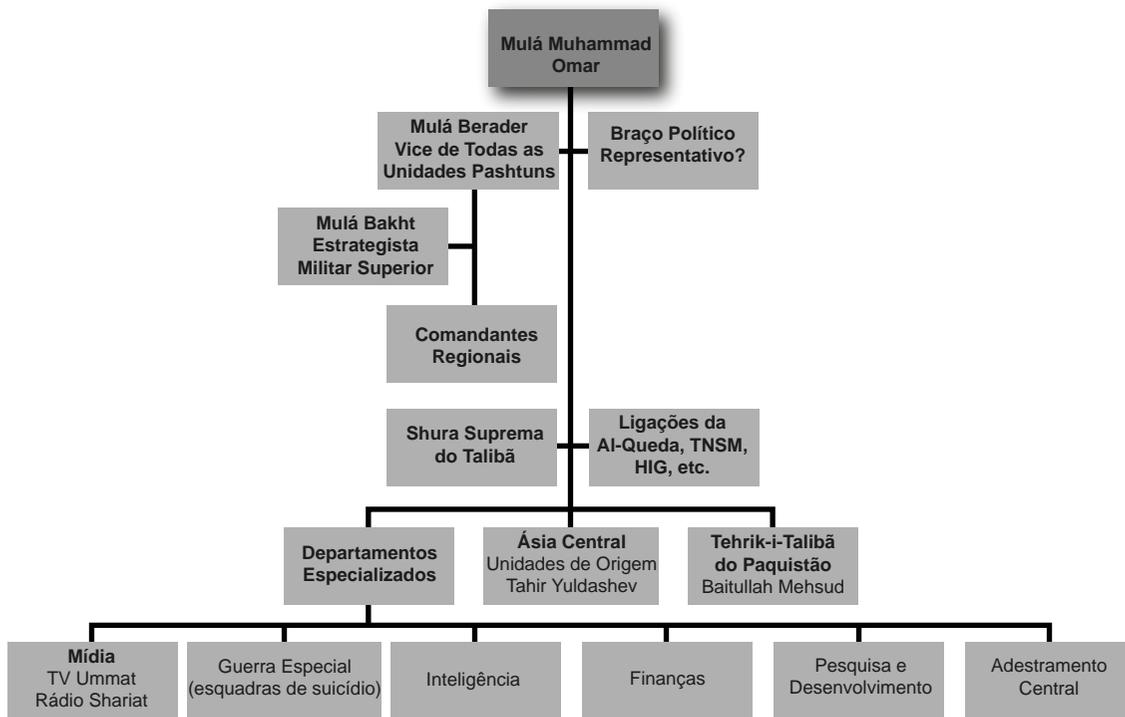


Figura 4. Um diagrama organizacional do Talibã

clássica, para causar que seu inimigo sofra as “desvantagens do cachorro: muito para defender e a incapacidade de arcar com um inimigo pequeno demais, ubíquo e ágil. Se a guerra continuar por tempo suficiente... o cachorro sucumbirá à exaustão...”⁵⁵ Um axioma frequentemente citado é que “Pode ser que os americanos tenham os relógios, mas nós temos o tempo.”⁵⁶ Seu plano tem quatro objetivos, ou fases:

- mobilizar o público religioso no Afeganistão e no Paquistão;

- animar as tribos pashtun por meio do código pashtun-wali e da ideologia religiosa, e ao enfatizar a subjugação dos pashtuns por um governo em Cabul predominantemente não pashtun;

- desenvolver a confiança em sua organização enquanto ataca simultaneamente a legitimidade da RIA, das forças da coalizão e do Governo do Paquistão;⁵⁷ e

- uma vez que os “cruzados” do Oeste forem expulsos por meios militares ou se retirarem devido

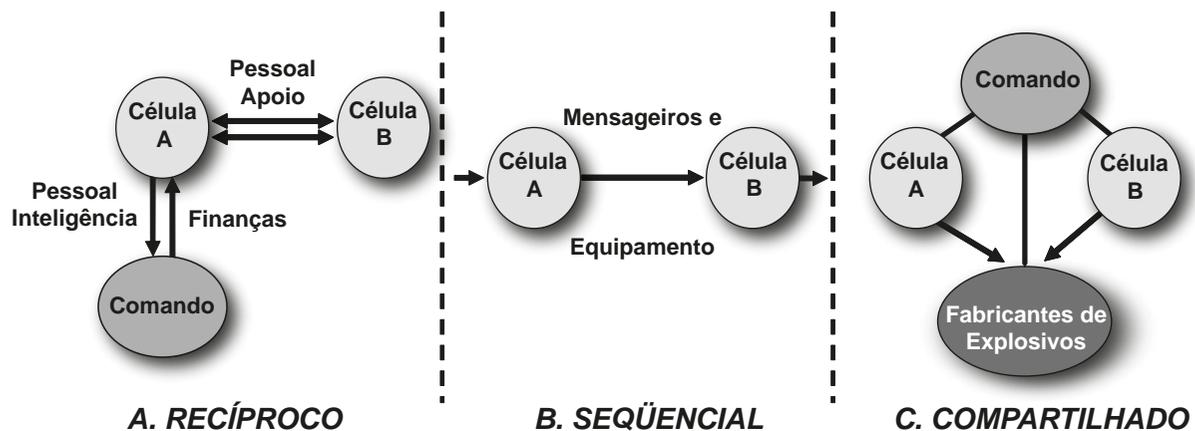


Figura 5. Formas de Interdependência no Talibã

a uma falta de vontade política, controlar o sul e leste do Afeganistão e daí se esforçar para ganhar influência no oeste do Paquistão — estabelecendo sua visão de um estado islâmico.⁵⁸

A Estrutura

Os talibãs têm estruturas organizacionais diferentes nos diversos níveis de sua hierarquia. Antes do 11 de Setembro, o grupo operava numa maneira convencional e centralizada nos níveis superiores e médios. No entanto, no decorrer das atividades insurgentes, a organização fica mais horizontal e proporciona aos comandantes locais mais independência, para que possam adaptar-se

às exigências de um ambiente complexo e beneficiar-se da divisão das forças em pequenas unidades.⁵⁹ (veja a figura 4.)

Departamentos especializados nos níveis superiores e médios do Talibã incluem esquadras de suicídio, meios de comunicação como *Ummat Studios* e *Rádio Shariat* e organizações de adiestramento especializado, que proporcionam as habilidades técnicas para desenvolver explosivos improvisados. Outros departamentos proporcionam um conjunto centralizado de habilidades especiais.

A organização do Talibã lembra uma rede de franquias, um arranjo que cabe bem com as

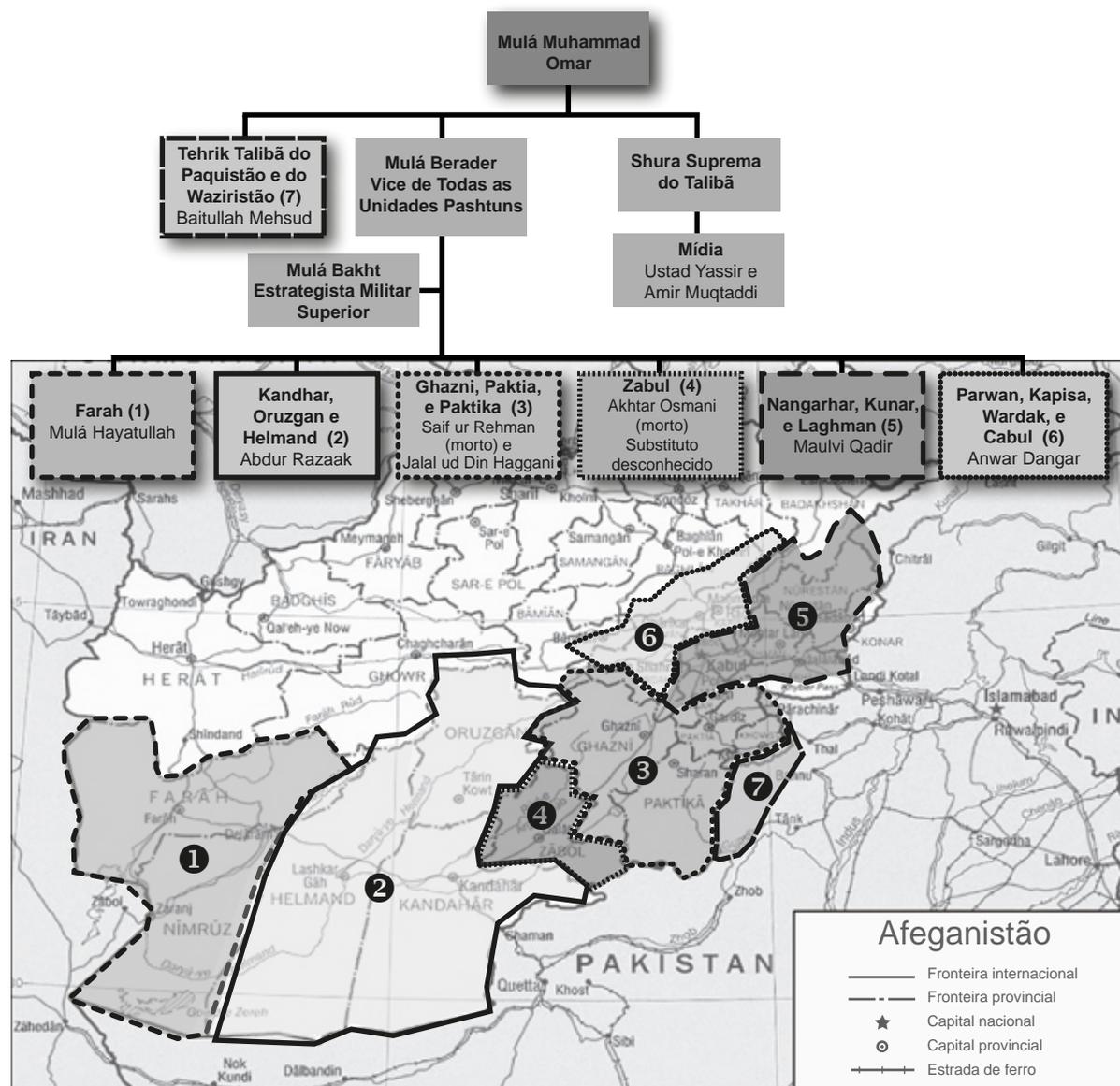


Figura 6. Suposta liderança regional do Talibã

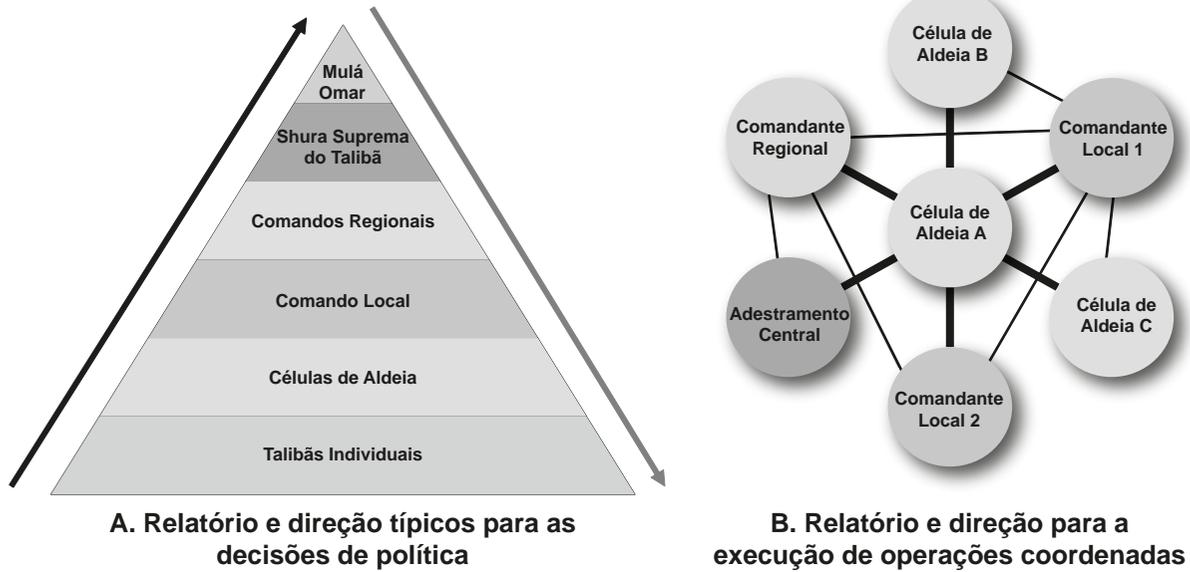


Figura 7. Interligações, coordenação e mecanismos de reportagem do Talibã

tradições tribais. Um pequeno grupo militante começa a chamar-se “o Talibã local”. Adquire alguma forma de reconhecimento da hierarquia central do Talibã em troca por seu apoio e cooperação. A nova célula apóia a grande estratégia do Talibã, mas retém a liberdade de ação local. Esse modo de ação preserva as lealdades tribais e as fronteiras territoriais.

Uma célula de aldeia típica do Talibã possui entre 10 e 50 combatentes de tempo parcial e um número limitado de pessoas motivadas ideologicamente e mercenários de outras áreas. A célula administra sua própria coleta de informações, logística e atividades de controle da população, com a coordenação e apoio de outras células. As configurações das células variam com o ambiente. Embora desempenhe independentemente a maioria das tarefas, a célula tem uma relação recíproca com outras células do Talibã para apoio físico e de inteligência; interdependência para a passagem seqüencial de informações e mensageiros, equipamento e às vezes financiamento; e interdependência compartilhada com a hierarquia superior para as operações da mídia, fabricação de explosivos improvisados, coleta de informações técnicas, adestramento especializado e apoio financeiro adicional.

Liderança. O Talibã reconheceu Mulá Omar como seu líder. O carismático Omar é assistido pela Shura Suprema do Talibã, a versão do Talibã

de uma junta de governadores.⁶⁰ Mulá Dadullah, por exemplo, tinha responsabilidades militares além de ser um membro da *shura*. Consta que os membros originais da shura incluíam Jalaluddin Haqqani, Saifur Rahman Mansoor, Mulá Dadullah (substituído por Mulá Bakht),⁶¹ Akhtar Mohammad Osmani, Akhtar Mohammad Mansoor, Mulá Obaidullah, Hafiz Abdul Majeed, Mulá Mohammad Rasul, Mulá Barodar e Mulá Abdur Razzaq Akhundzada.⁶² A maioria deles é também comandante militar regional ou conselheiro militar.

Nos níveis regionais e locais, os papéis de liderança podem se tornar ambíguos quando líderes diferentes se esforçam pela influência. Consta que o Talibã estabeleceu um processo que designa um líder regional e lhe proporciona uma estrutura de comando elaborada para coordenar e controlar as operações.⁶³ Os comandantes regionais designados controlam os subcomandos ao longo das fronteiras territoriais ou tribais, bem como as divisões funcionais. (Veja a figura 6.)

Tomada de decisões. Os líderes superiores do Talibã se comportam de uma maneira autoritária, traçando as decisões políticas, embora Mulá Omar, conhecido pelo microgerenciamento, tenha sido forçado pelo ambiente operacional a adotar um estilo de liderança menos intrusivo. Os líderes dos níveis médios e baixos do Talibã

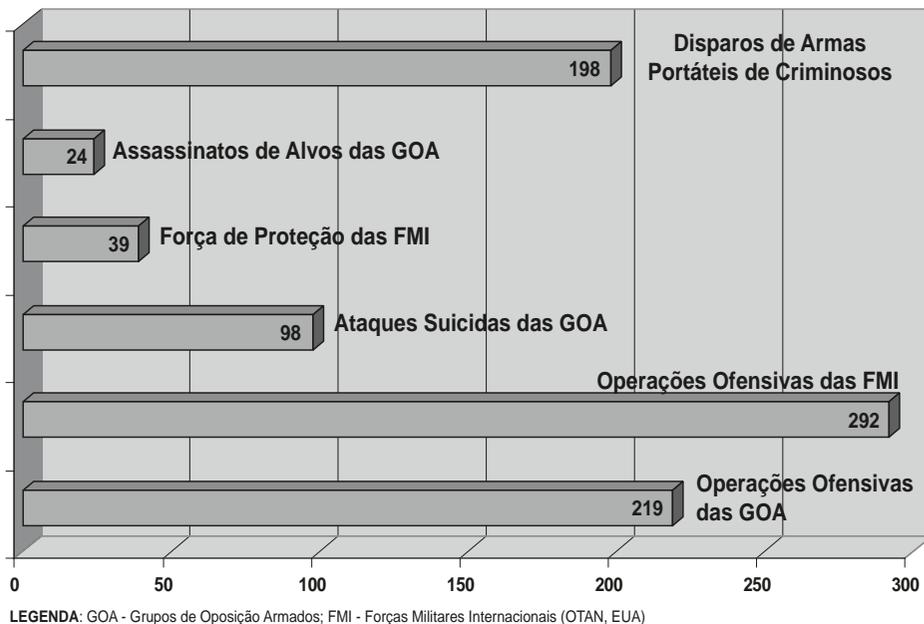


Tabela 1. Causas das baixas relatadas pelas ONGs

são mais informais. Dependem normalmente de um consenso de uma jirga para manter seu apoio. O clero e os anciões tribais em geral examinam cuidadosamente as decisões para obter o apoio da população.

Coordenação e comunicações. No terreno, a insurgência do Talibã é um assunto descentralizado e livremente gerenciado. A Shura Suprema realiza o planejamento estratégico, promulga diretrizes aos comandantes regionais e dissemina as diretrizes às células de aldeias como *fatwas*, ou decretos. A célula de aldeia age de uma maneira semi-independente com pouco controle de cima. Embora sigam as políticas da Shura Suprema, os líderes de célula planejam e executam as atividades baseadas na situação regional e nos incentivos ou perigos para o grupo.

A abrangência de controle de um líder regional ou local do Talibã depende da natureza das tarefas futuras. Para as tarefas rotineiras, as vinculações e relações de contato se parecem com uma pirâmide hierárquica tradicional, onde as informações passam verticalmente (figura 7a). Contudo, numa operação coordenada, as características de rede entram em jogo, e o Talibã passa as informações e apoio horizontal, vertical ou diagonalmente (figura 7b), com velocidade e eficiência notáveis — interrompendo uns poucos canais de comunicação não se desacelera a transmissão.

Também, o Talibã tem usado com sucesso táticas de redes aglomeradas, nas quais pequenas unidades convergem para alvos específicos e logo se dispersam.⁶⁴

Para retransmitir mensagens sigilosas verbais ou escritas, o Talibã emprega mensageiros.⁶⁵ A rede de mensageiros depende de laços tribais e lealdades para rapidez e segurança. O Talibã usa rádios de curto alcance para as comunicações táticas e emprega um extenso sistema de códigos. Algumas células do Talibã no Paquistão usam a Internet para fins de propaganda e para comunicação em áreas colonizadas. *Nameh-*

i-shab (cartas noturnas — panfletos não-assinados distribuídos clandestinamente), em geral “declarações de intento” para o controle populacional, são mais uma forma de comunicação do Talibã.⁶⁶

Recrutamento e adestramento. O Talibã não tem um processo de recrutamento formal. Aliciam novos recrutas dentre os estudantes das madrassas e os jovens tribais locais motivados pela atração do glamour, sentimentos de vingança, incentivos financeiros e crenças religiosas. A célula local é o centro de recrutamento. O recrutamento explora as lealdades de família e de clã, linhagem tribal, redes sociais, amizades pessoais, círculos de ex-alunos das madrassas e interesses compartilhados. Depois que afegãos inocentes sofrem danos colaterais nas operações da coalizão, o desejo para *badal* causa um afluxo de recrutas. Para aumentar os esforços de recrutamento, frequentemente o Talibã emprega seus combatentes como isca para incitar respostas violentas dos EUA e da OTAN.⁶⁷

Em virtude de quase todas as pessoas na sociedade tribal pashtun estarem armadas, geralmente os recrutas possuem capacidades militares básicas. Recebem muito treinamento no trabalho e têm que provar sua capacidade militar num sistema de exame aos pares semelhante àqueles empregados rotineiramente nas tribos

pashtuns. Os recrutas corajosos, devotos e politicamente confiáveis ganham proeminência dentro de uma célula. Logo, tornam-se seu líder ou formam uma nova célula própria.

Motivação. O Talibã busca concordância entre as motivações pessoais de seus membros, os interesses da célula e os objetivos da organização. Seth Jones já descreveu as duas principais motivações por trás da insurgência do Talibã:

O alto nível da estrutura de liderança do Talibã e os principais comandantes... são motivados por sua interpretação do Islã radical e consideram a insurgência como uma luta contra os infiéis ocidentais e do “governo títere” do Ocidente em Cabul.

Os níveis mais baixos incluem milhares de combatentes locais e sua rede de apoio. O Talibã paga os jovens das aldeias rurais por montar bombas nas beiras de estrada, lançar rojões e morteiros contra as forças afegãs e as da OTAN, ou portar uma arma por uns dias. A maioria não é comprometida ideologicamente ao jihad. Ao invés disso, são motivados porque estão desempregados, desencantados com a falta de mudança desde 2001 ou com raiva porque um aldeão local foi eliminado ou ferido pelas forças afegãs, americanas ou da OTAN.”⁶⁸

Os talibãs persuadem seus recrutas a agirem de acordo com os desejos da organização ao oferecer incentivos monetários a pessoas motivadas pelo dinheiro, status a pessoas desejosas de poder e um sentido de glamour aos aventureiros que buscam a glória na sociedade tribal. Também punem as pessoas fracas ao reter dinheiro, reduzir seu status na organização, sujeitá-los ou sua família à violência física e aliená-los da comunidade tribal.

O Talibã também tem um código de conduta pouco definido, pelo qual eles esperam que seus comandantes e combatentes o sigam. Em dezembro de 2007, o Talibã promulgou um código de conduta (*layeha*) para comunicar as regras da organização a seus

membros.⁶⁹ A liderança central pode repudiar um membro ou comandante por qualquer violação grave das regras; por exemplo, em janeiro de 2008 tiraram o Mulá Mansoor Dadullah por não conseguir “obedecer as regras do emirado islâmico.”⁷⁰

O Talibã Assegura seu Futuro

O Talibã aplica seus recursos e estruturas para seus objetivos estratégicos. Influencia o ambiente para perpetuar o crescimento em três categorias:

- capacidades coercivas — atividades nas quais a ameaça ou a aplicação direta da força influencia o ambiente de uma maneira que alimenta os recursos do Talibã;

- influência política interna — meios não-violentos de afetar o ambiente, tal como o desenvolvimento de estruturas paralelas de governo; e

- influência política externa — esforços para isolar o Afeganistão e seus vizinhos da assistência externa e para disseminar a ideologia do Talibã aos estados vizinhos, em particular o Paquistão, para controlar uma maior base de recursos e para continuar a se expandir.

Capacidades coercivas. O emprego das táticas de guerra-da-pulga pelo Talibã tem forçado as unidades da coalizão a se espalharem numa área grande demais e responderem contra as ações do Talibã com quantidades desproporcionais de força, causando assim mais prejuízo à população civil que aos insurgentes.⁷¹

A estratégia do guerrilheiro de hoje reflete uma mudança das operações do Talibã. Os afegãos conheceram o Mulá Omar, por suas ações

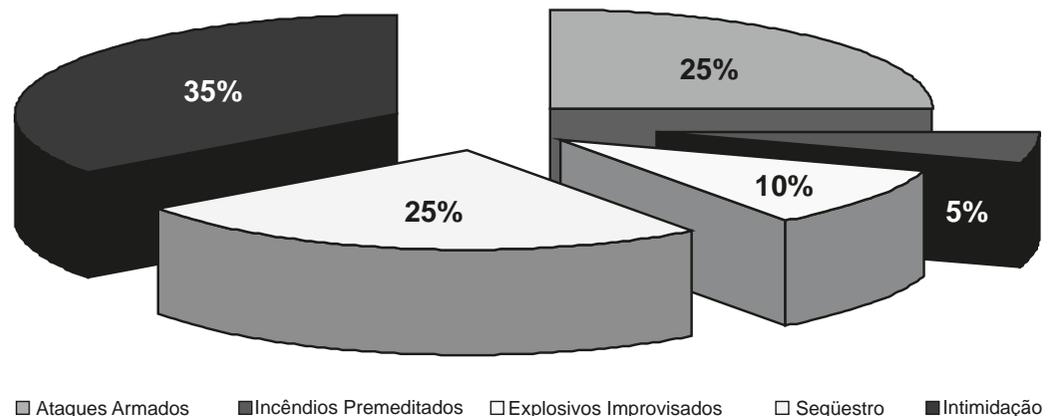


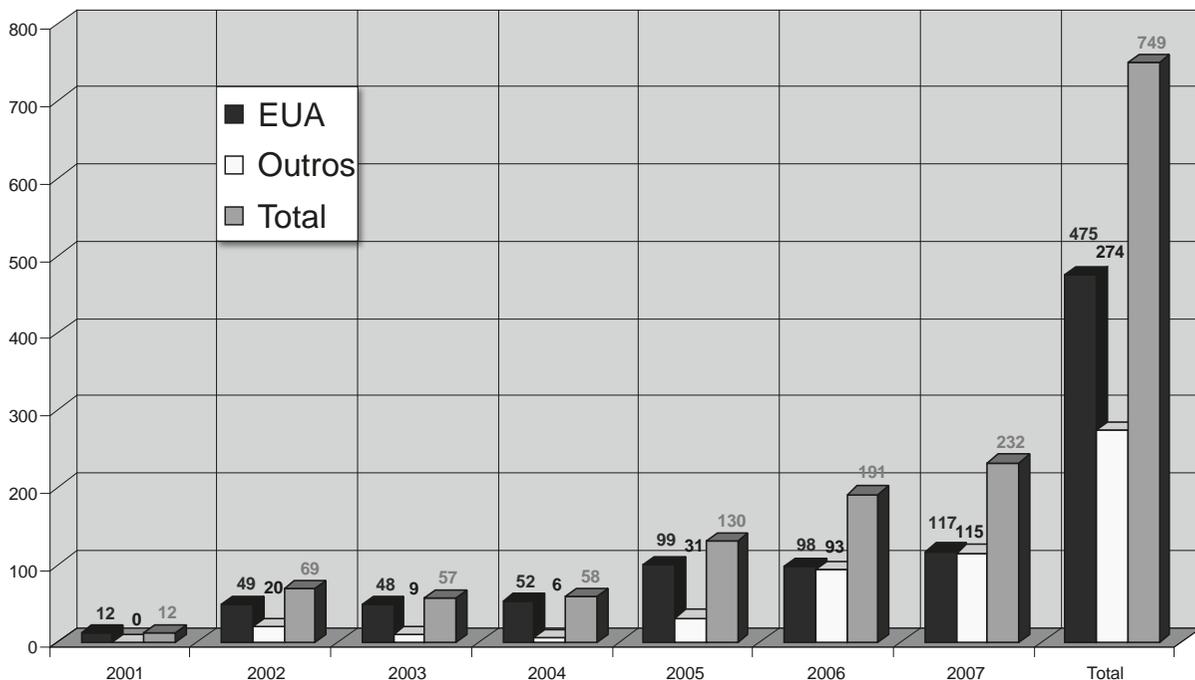
Figura 8. Contatos entre ONGs e GOA

semelhantes às do Robin Hood, como um protetor do povo durante os dias iniciais do Talibã.⁷² Agora, o Talibã tira proveito dos princípios do código pashtun-wali de nanawetey para a obtenção de abrigo com a população. O comandante do Talibã na província de Helmand alega “O povo está conosco. Eles nós dão comida, nós dão abrigo.”⁷³ Claro, pode ser que freqüentemente os abrigos sejam coagidos ao invés de serem oferecidos livremente, como um relatório da província de Ghanzi sugere: “Pessoas esperam para falar com seu oficial preferido... um é um professor de escola e outro um membro da câmara municipal. Eles não ousam dizer seus nomes por medo de represálias potenciais.”⁷⁴ Em Karabah, “simpatizantes ao regime do Talibã dirigiram pelas ruas de seis aldeias no distrito de Karabah com alto-falantes, ameaçando matar qualquer pessoa que cooperasse com o governo afegão. Por três meses, o Talibã se encorajou, e agora eles fazem as “visitas” sem cobrir suas caras. Mesmo assim, ninguém os tem denunciado. Por que fariam isso? A última vez que os vilarejos indicaram quem era responsável por um ataque, os perpetradores foram imediatamente postos em liberdade depois de pagarem dinheiro ao chefe de polícia do distrito.”⁷⁵

As baixas civis estão aumentando à medida que as forças do Talibã e da coalizão continuam a lutar. Segundo a Human Rights Watch, ataques do Talibã causaram 699 baixas civis em 2006.⁷⁶ A informação na tabela 1 abaixo, compilada pelo Gabinete de Segurança de ONGs no Afeganistão, mostra as baixas internacionais versus aquelas colaterais da população civil durante os primeiros seis meses de 2007.⁷⁷

A campanha do Talibã tem causado uma divisão entre as forças da coalizão e a população, a quem as forças da coalizão consideram como de fato apoiadores do Talibã. De modo oposto, o povo acredita que as forças da coalizão são insensíveis culturalmente e não conseguem oferecer reparações adequadas pelas baixas. Por isso, o povo adota *badal*, assim aumentando o apoio passivo para o Talibã e criando uma fonte de novos combatentes potenciais.

A campanha de coerção do Talibã também alimenta a frustração popular com a República Islâmica do Afeganistão (RIA). O Gabinete de Segurança de ONGs relatou que, durante os primeiros seis meses de 2007, houve um aumento de 50% nos contatos entre o povo e o Talibã e outros grupos de oposição armados.⁷⁸ A



Nota: Os números de baixas mostrados aqui não incluem as baixas das forças paquistanesas, que são estimadas em mais de 1.100 mortos em combate até hoje

Tabela 2. Mortes da coalizão por ano

maioria desses casos era não-letal, mas 60% eram seqüestros ou tentativas de intimidação. Quarenta por cento dos ataques envolveram armas de fogo direto (lança-rojões e armas portáteis), assaltos, ataques com explosivos improvisados ou incêndio premeditado.⁷⁹

O tormento constante do Talibã impede trabalhadores e material de chegarem aos lugares amplamente dispersos no Afeganistão. Como um oficial de segurança europeu disse, “O povo está preocupado porque o nível básico de suas vidas não tem melhorado, e isso é o desafio que a insurgência proporciona — adiando a capacidade do governo de distribuição, mantendo certas áreas instáveis.”⁸⁰ O resultado das ações destrutivas do Talibã é desilusão, raiva para com aqueles que prometeram uma vida melhor e um desejo de voltar para o Talibã para substituir a frustração com a estabilidade.

O Talibã também tem aumentado o emprego de homens-bomba para fortalecer o movimento. Desde 2006, o número desses ataques tem aumentado drasticamente.⁸¹ Produzida por meio da interação entre a Al-Qaeda e o Talibã, a nova onda de homens-bomba demonstra a diferença entre as táticas iniciais de Robin Hood do Talibã e sua indiferença atual para os cidadãos. Essas armas humanas têm produzido mais baixas entre o povo civil que entre as forças de segurança internacionais.⁸² Como resultado, o Alto-Comissariado sobre os Direitos Humanos da ONU tem acusado o Talibã de escolher deliberadamente os civis como alvos para minar a RIA.⁸³ Parece que a tática está funcionando: agora os afegãos minimizam o contato com as agências da coalizão devido ao aumentado risco de ficarem perto das tropas ou bases da coalizão. Claro, a máquina de propaganda do Talibã tenta evitar a responsabilidade pelas baixas civis, em geral culpando a coalizão por elas, como uma reportagem da Al-Jazeera mostra: “O Talibã nos disse que um ataque suicida foi executado hoje de manhã... eles mataram quatro italianos e feriram mais três. Sua versão é que quaisquer civis que foram mortos morreram durante tiroteios que ocorreram depois — não reivindicaram a responsabilidade pelas mortes dos civis.”⁸⁴ Esta tática coage, por falta de opção, apoio para o Talibã, ao alienar o povo das forças da coalizão e do governo do Afeganistão.

Os esforços coercivos para doutrinar os jovens afegãos visam o sistema educacional do país. Em 2006, militantes do Talibã mataram 20 professores e destruíram aproximadamente 200 escolas.⁸⁵ Em 2007, forçaram o fechamento de mais 300 escolas.⁸⁶ Em janeiro de 2007, o Talibã disse que tinha reservado um milhão de dólares para o estabelecimento de seis escolas nas seis províncias no sul do Afeganistão. “Os talibãs não são contra a educação”, eles a reivindicaram; ao invés disso, “Os talibãs querem a educação sharia (islâmica).”⁸⁷ O grupo espera construir um sistema educacional controlado de estilo madrassa depois de destruir todos os outros recursos educativos. O Talibã está obtendo um recurso futuro, o povo, para os anos que virão.

Influências internas. O Talibã provou ser uma organização resistente. Depois de perder o poder, foi capaz de se reagrupar e estabelecer um governo paralelo. Este “governo clandestino” busca aumentar seu poder ao ganhar o controle de território e minar a legitimidade da RIA.⁸⁸ O antigo general chefe do Talibã e atual membro do parlamento da IRA, Mulá Abdul Salam Rocketi, observou sua existência desde cedo: “O Estado-Maior inteiro da resistência do Talibã é... como um verdadeiro governo clandestino.”⁸⁹

O Talibã também parece estar infiltrado no governo legítimo. As forças da coalizão perceberam isso em 2005, quando os programas de anistia afegã permitiram que os membros do Talibã se reintegrassem com a sociedade afegã e participassem nas eleições. Como um oficial de operações disse: “Havia pessoas na lista de candidatos que sabíamos tinham afiliações livres com o Talibã, ou eram facilitadores, ou estavam de outra maneira sujos com a mancha do Talibã, ou estavam em nossa lista de alvos de alguma maneira ou forma... Isso nos demonstrou que essas pessoas tentarão construir algum tipo de governo paralelo por meio das eleições legítimas, para que possam ter representantes no lugar assumindo as posições de responsabilidade, se e quando seu estilo de vida e tipo de governo forem re-institucionalizados pela queda do governo legítimo.”⁹⁰

Embora possa ser difícil confirmar as verdadeiras lealdades dos membros do Talibã que retornam, até que escolham revelá-las, a

percepção de lobos na pele de cordeiros no governo serve para minar a RIA ainda mais.

Entretanto, o Talibã está promovendo a legitimidade de seu governo paralelo, como mostrado por sua formação de uma nova Constituição do Emirado Islâmico do Afeganistão em dezembro de 2006.⁹¹ O Talibã está fazendo questão de agir como um governo exilado, para que seus simpatizantes nos estados árabes possam justificar com mais facilidade o apoio deles.

Influências regionais e internacionais. O incidente da Mesquita Vermelha em julho de 2007, em Islamabad, demonstra a capacidade do Talibã de influenciar as políticas na região. Os militantes que impuseram a lei sharia de estilo talibã, em sua comunidade de Islamabad, incitaram um impasse de oito dias com as forças do governo, uma paralisação que se concluiu com um assalto do complexo por tropas paquistanesas. No entretanto, 10 soldados e mais de 90 militantes foram mortos.⁹² Esta ação policial causou uma onda de inquietação civil e instigou chamadas pela renúncia do Presidente Musharraf.

Mais recentemente, o assassinato da antiga Primeira-Ministra paquistanesa Benazir Bhutto já demonstrou o nível de interesse do Talibã no futuro do Paquistão. Ambos, o governo paquistanês e a CIA (Agência Central de Inteligência dos EUA), já responsabilizaram Baitulla Mehsud, comandante do Movimento do Talibã no Paquistão, pelo assassinato.⁹³ Consta que Mehsud fez juramento de lealdade ao Mulá Omar, que compartilha as mesmas crenças ideológicas.⁹⁴ Esta extensão da influência do Talibã no Paquistão demonstra a tentativa bem-sucedida da organização de se expandir pela região.

A influência internacional do Talibã também foi evidente no seqüestro e execução aparente de dois alemães (e cinco afegãos), envolvidos num projeto de represas, e o seqüestro de um ônibus lotado com missionários sul-coreanos. Membros do Talibã alegam que executaram os alemães após a Alemanha ter ignorado o prazo para retirar seus 3.000 homens do Afeganistão. Os reféns coreanos enfrentaram um destino similar quando o Talibã exigiu que a Coreia do Sul retirasse seu 200 soldados da região. Depois

que o Talibã matou dois dos coreanos, o governo da Coreia do Sul cedeu às exigências do Talibã e retirou suas tropas do Afeganistão. (O restante dos reféns foram libertados).⁹⁵

Essas campanhas beneficiaram o Talibã em várias maneiras. Na esteira do incidente da Mesquita Vermelha e dos continuados protestos de estudantes, a pressão no Paquistão para ceder às exigências para um domínio religioso de estilo talibã aumentou, produzindo mais apoio político para o Talibã e uma maior fonte de recrutas potenciais. Com os seqüestros e assassinatos, o Talibã expôs a inabilidade do governo de proteger estrangeiros e mostrou que pode ditar termos a governos nacionais.

A influência que o Talibã exerce também pode ser vista na divergência recente entre os EUA e seus parceiros da coalizão sobre os ônus compartilhados no Afeganistão. Com suas táticas pacientes, os talibãs estão testando as vontades nacionais dos estados da coalizão e os pontos fortes da aliança, ao passo que a missão no Afeganistão se estende.

Recentemente, O Secretário de Defesa dos EUA, Robert Gates, criticou o esforço da OTAN contra o Talibã no sul do Afeganistão. Gates disse ao *Los Angeles Times* que as forças da coalizão no sul não sabem como travar uma contra-insurgência e podem contribuir para a escalada da violência.⁹⁶ Os Países Baixos, o Reino Unido e o Canadá, cujas tropas já agüentaram muitos dos combates no sul do Afeganistão, protestaram contra os comentários de Gates.⁹⁷ O líder do Partido Democrático Nacional do Canadá, Jack Layton, disse que os comentários podem ser o ponto crucial para compelir o Canadá a se retirar do Afeganistão. Um porta-voz da OTAN respondeu, “Não é útil quando existe especulação na mídia sobre as divisões entre aliados. É até pior quando existe uma divisão entre aliados” (embora ele completasse, “Contudo não acredito que exista”).⁹⁸ Os números crescentes de baixas também estão custando caro demais em termos da vontade dos membros da aliança para fornecer tropas.⁹⁹ (Veja tabela 2.)

Obviamente, o Talibã entende que a “pulga” insurgente não precisa derrotar seu inimigo, mas simplesmente durar mais que sua vontade de continuar a coçar.

Compelido a abordar o que o futuro pode trazer para o Talibã e o Afeganistão, isso parece ser claro: os talibãs estão começando a se auto-sustentar produzindo os efeitos que alimentam sua base de recursos. Assim, o movimento é capaz de sobreviver e, na ausência de uma presença dos EUA ou da OTAN, eventualmente de reinar na região do Afeganistão dominada pelos pashtuns

e disseminar sua esfera de influência na *FATA* e nas outras regiões do Paquistão. Existe uma necessidade evidente para abordar esse problema numa maneira mais coerente. Se não fizermos isso, o Talibã terá o potencial de desencadear uma nova onda de terror — mais ataques como 11 de Setembro, Barcelona ou Londres — pelo mundo inteiro. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Sun Tzu, *A Arte da Guerra*, disponível em: <http://maorinews.com/writings/poems/artofwar.htm>, acesso em: 17 de janeiro de 2008.
2. "Madrasa" (em árabe: مدرسة) é a palavra árabe para qualquer tipo de escola, secular ou religiosa (de qualquer religião). Neste artigo, "madrasa" referenciar-se-á aos seminários religiosos islâmicos no Afeganistão e no Paquistão.
3. "Mujahidin" (em árabe: مجاهدين, literalmente, "lutadores") é a expressão para muçulmanos travando qualquer tipo luta. Mujahid e seu plural, mujahidin, vêm da mesma raiz árabe, como "jihad" ("luta"). Um caudilho é uma pessoa poderosa que comanda uma força armada fiel a ele, não ao governo; como resultado, ele possui o controle de fato de uma área regional. Os caudilhos e homens fortes têm sido uma característica constante da história afegã.
4. BEHNKE, Alison, *The Conquests of Alexander the Great* (Twenty-First Century Books, 2007), p. 99.
5. DUPREE, Louis, *Afghanistan* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978), p. 145.
6. JOHNSON, Thomas H., "On the Edge of the Big Muddy: The Taliban Resurgence in Afghanistan," *China and Eurasia Forum Quarterly* 5, no. 2 (2007): p. 118, disponível em: www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/Quarterly/May_2007/Johnson.pdf, acesso em: 21 de novembro de 2007.
7. TANNER, Stephen, *Afghanistan: A Military History from Alexander the Great to the Fall of the Taliban* (Cambridge, Mass., Eurospan, 2003), p. 134.
8. Para uma história detalhada do Grande Jogo veja HOPKIRK, Peter, *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia* (Kodansha Globe, 1994).
9. Para detalhes dos acordos administrativos das Áreas Tribais Administradas Federalmente (FATA), veja *The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*, disponível em: <http://www.pakistan.gov/pakistan/constitution/>, acesso em: 27 de fevereiro de 2008), e Haq Noor ul, Rashid Ahmed Khan e Maqsood ul Hasan Nuri, "Federally Administered Tribal Areas of Pakistan," *Islamabad Policy Research Institute Papers*, vol. 10 (March 2005), disponível em: <http://ipripak.org/papers/federally.shtml>, acesso em: 27 de fevereiro de 2008).
10. Para os detalhes das reformas que perturbaram o campo, veja SIKORSKI, Radek, *Dust of the Saints: A Journey to Herat in Time of War (Khak-i Aвалиya)* (Paragon House Publishers, 1990), pp. 180-187.
11. KATZMAN, Kenneth, *Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2007).
12. O Estado-Maior Russo, *The Soviet-Afghan War: How a Superpower Fought and Lost*, editores e tradutores Lester W. Grau e Michael A. Gress (Lawrence: University Press of Kansas, 2002), pp. 255-56.
13. Mohammad Yousaf e Mark Adkin, *Afghanistan-the Bear Trap: the Defeat of a Superpower* (Havertown, PA: Casemate, 2001), p. 159
14. KATZMAN, p. 3. Também veja "The Taliban," *Program for Culture and Conflict Studies*, disponível em: www.nps.edu/Programs/CCS/Docs/Pubs/The%20Taliban.pdf, acesso em: 27 de novembro de 2007.
15. "Wahhabismo" (em árabe: الوهابية) é um ramo do Islã praticado por aqueles que seguem o ensino do Muhammed Ibn Abdul Wahhab, pelo qual o movimento deriva seu nome. As escritas de eruditos como Ahmad Ibn Hanbal e Ibn Taymiyya influenciaram Ibn Abdul Wahhab, que reintroduziu a lei Sharia (Islâmica) na península arábica. A expressão "Wahhabi" (*Wahhabiyya*) é raramente usada pelo povo que descreve. A expressão preferida atual é "Salafismo" dos *Salaf as-Salih*, os "predecessores piedosos," como propagado principalmente por Ibn Taymiyya, seus estudantes Ibn Al Qayyim al-Jawziyya, e mais tarde por Muhammad ibn Abdul Wahab e seus seguidores.
16. MARSDEN, Peter, *The Taliban: War, Religion and the New Order in Afghanistan* (London and Karachi: Oxford University Press; New York: Zed Books Ltd., 1998), pp. 22-35.
17. O manto do Profeta Mohammed foi guardado numa cripta no mausoléu real em Candahar e, segundo um mito popular, só pode ser tocado por um verdadeiro *Amir-ul-Momineen* (Líder dos fiéis). Para os detalhes do evento, veja Johnson e Mason, p. 80, e ONISHI, Norimitsu, "A Tale of the Mulá and Muhammad's Amazing Cloak," *New York Times*, 19 de dezembro de 2001, disponível em: query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F04EEDB123EF93AA25751C1A9679C8B6, acesso em: 28 de novembro de 2007.
18. RASHID, Ahmed, *Taliban: Militant Islam, Oil, and Fundamentalism in Central Asia*. (New Haven, CT: Yale University Press, 2001), p. 42.
19. RAELIN, Joseph A., "The Myth of Charismatic Leaders," *T + D* (1º de março de 2003): p. 46, disponível em: www.proquest.com, acesso em: 2 de dezembro de 2007.
20. KATZMAN, pp. 3-4.
21. ROGGIO, Bill, "Pakistani Taliban Unites Under Baitullah Mehsud," *The Long War Journal*, disponível em: www.longwarjournal.org/archives/2007/12/pakistani_taliban_un.php, acesso em: 15 de janeiro de 2008.
22. O Michael Howard citado em LINDBERG, B.C., *Culture: A Neglected Aspect in War, Urban Operations Journal*, Air War College, Maxwell-Gunter Air Force Base, Alabama, 1996, disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awgcat/usmc/lindberg.htm>, acesso em: 18 de março de 2008.
23. *Ibid.*, 122
24. A expressão "tribo," como usada neste artigo, refere-se aos "grupos localizados nos quais o parentesco é a forma dominante da organização e cujos membros se consideram culturalmente distintos (em termos de costumes, dialeto ou idioma e suas origens) e têm sido unificados politicamente por muito da sua história." GIUSTOZZI, Antonio e ULLAH, Noor, "'Tribes' and Warlords in Southern Afghanistan, 1980-2005," *Crisis States Working Papers* 2, no. 7 (setembro de 2006), p. 2, disponível em: www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/wp7.2.pdf.
25. JOHNSON, *On the Edge of the Big Muddy*, p. 122.
26. Uma jirga (em urdu: جرگه) é uma assembléia tribal de anciãos que tomam as decisões por meio de consensos. São mais comuns no Afeganistão e entre os pashtuns no Paquistão. Para detalhes da tradição de jirgas, veja WARDAK, Ali, *Jirga—A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan*, disponível em: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN017434.pdf; e BANGASH, Mumtaz Ali, "Jirga: Speedy Justice of Elders. What is Not Decided in the Jirga Will Never be Decided by Bloodshed," *Khyber Gateway*, disponível em: www.khyber.org/culture/jirga/jirgas.shtml.
27. "Expert: Afghan War Needs New Strategy," *United Press International*, 21 May 2007, disponível em: www.upi.com/Security_Terrorism/Briefing/2007/05/21/expert_afghan_war_needs_new_strategy/4851, acesso em: 28 de novembro de 2007.
28. MAHDI, Niloufer Qasim, "Pakhtunwali: Ostracism and Honor among the Pathan Hill Tribes," *Ethology and Sociobiology* 7 (1986): p. 150-54.
29. SIERAKOWSKA-DYNDO, Jolanta, "Tribalism and Afghan Political Traditions," pp. 53-59, disponível em: www.wgsr.uw.edu.pl/pub/uploads/aps04/SSierakowski-Dydo_Trybalism.pdf, acesso em: 26 de fevereiro de 2008).
30. TOHID, Owais e BALDAUF, Scott, "Pakistani Army must Go through the Pashtuns," *The Christian Science Monitor*, 25 de junho de 2004, disponível em: www.csmonitor.com/2004/0625/p07s02-wosc.html, acesso em: 4 de setembro de 2007.
31. "CIA—the World Factbook 2007," disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>, acesso em: 21 de novembro de 2007.
32. MARSDEN, 78.
33. JOHNSON, Thomas H. e MASON, M. Chris, *Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan*, *Orbis* 51, no.1 (Winter 2007): p. 75.
34. RASHID, *Taliban: Militant Islam, Oil, and Fundamentalism in Central Asia*, pp. 85-93.
35. *CIA—the World Factbook 2007*. É importante saber que o último censo de população no Afeganistão ocorreu no início da década de 70. Por isso, esses números são muito duvidosos.
36. Para mais detalhes sobre as genealogias tribais pashtuns e a geografia das áreas tribais, veja CAROE, Sir Olaf Kirkpatrick, *The Pathans, 550 B.C.-A.D. 1957* (St. Martin's: 1958), p. 521, e JOHNSON, Thomas H., "Program for Culture and Conflict Studies at NPS," Programa de Estudos de Cultura e de Conflito, na Escola Naval de Pós-Graduação, disponível em: www.nps.edu/programs/ccs, acesso em: 11 de janeiro de 2008.
37. Para mais informações sobre as dimensões tribais pashtuns do Talibã, veja

- JOHNSON e MASON, p. 71.
38. CAROE, p. 15.
39. *Ibid.*, 22.
40. *Ibid.*, 21.
41. *Ibid.*, 12.
42. *Ibid.*, 19.
43. Para os fins deste artigo, a expressão, “campo humano” é definida como “o povo e suas redes de apoio e de inteligência.”
44. International Crisis Group, *Pakistan: Karachi's Madrasas and Violent Extremism* (2007).
45. JOHNSON, *On the Edge of the Big Muddy*, p. 97.
46. *CIA—the World Factbook* 2007.
47. A inquirição do Comitê de Assuntos Externos da Câmara dos Deputados dos EUA, “Afghanistan: The Rise of the Narco-Taliban: Testimony of Congressman Mark Kirk,” 2007, disponível em: www.foreignaffairs.house.gov/110/kir021507.pdf, acesso em: 29 de novembro de 2007.
48. *Afghanistan Opium Survey 2007, Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime)* (2007), disponível em: www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf, acesso em 1º de outubro de 2007.
49. *Ibid.*
50. A área total do Afeganistão e da FATA é um pouco maior que o estado do Texas.
51. A área ao redor do rio Helmand produz a maior colheita de ópio no país.
52. *CIA—the World Factbook* 2007
53. CAROE, xii.
54. “The Taliban,” *Program for Culture and Conflict Studies*.
55. TABER, Robert, *The War of the Flea: Guerrilla Warfare in Theory and Practice* (New York: Lyle Stuart, Inc., 1965), pp. 27-28. A idéia do emprego das táticas “Guerra da pulga” pelo Talibã originou-se em JOHNSON e MASON, p. 87.
56. JOHNSON, *On the Edge of the Big Muddy*, p. 93.
57. BAKY, Aisbah Allah Abdel, “The Taliban Strategy: Religious & Ethnic Factors,” *The World in Crisis*, disponível em: 198.65.147.194/English/Crisis/2001/11/article11.shtml, acesso em: 1º de outubro de 2007.
58. Thomas H. Johnson, entrevista pelo autor, 24 de maio de 2007.
59. “Taliban,” *Jane's World Insurgency and Terrorism*, Jane's Information Group, disponível em: www8.janes.com.libproxy.nps.edu, acesso em: 1º de dezembro de 2007).
60. DUPEE, Matt e AZIZPOUR, Haroon, “Blood in the Snow: The Taliban's ‘Winter Offensive,’” *Afgha.com*, disponível em: www.afgha.com/?q=node/1589, acesso em: 27 de fevereiro de 2008.
61. DUPEE, Matt, “Analysis: Taliban Replace Dadullah, the State of the Insurgency,” disponível em: www.afgha.com/?q=node/2947, acesso em: 27 de fevereiro de 2008.
62. YUSUFZAI, RahiMulá, “Omar Names Council to Resist Occupation.” *The News*, 24 de junho de 2003.
63. KORGUN, Victor, “Afghanistan's Resurgent Taliban,” *Terrorism Focus* 1, no. 4 (24 de outubro de 2003), disponível em: <http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=23404>, acesso em: 27 de fevereiro de 2008.
64. Para uma discussão de “táticas de aglomerar”, veja ARQUILLA, John e RONFELDT, David, *Swarming and the Future of Conflict* (Santa Monica, CA: RAND National Defense Research Institute, 2005), disponível em: www.rand.org/pubs/documented_briefings/2005/RAND_DB311.pdf, acesso em: 11 de dezembro de 2007.
65. Durante uma entrevista com a agência da BBC nas áreas pashtuns em março de 2003, Mulá Dadullah disse isso sobre Mulá Omar: “Temos designado líderes e comandantes baseado em sua carta escrita a mão; temos iniciado o jihad baseado em sua carta escrita a mão; e trabalhamos baseado em suas ordens.” “Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes,” *International Crisis Group*, disponível em: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4485>, acesso em: 27 de fevereiro de 2008).
66. JOHNSON, Thomas H., *The Taliban Insurgency and an Analysis of Shab Nameh (Night Letters)*, vol. 18 (Routledge, Taylor and Francis Group, 2007), pp. 317-44.
67. JOHNSON e MASON, p. 71.
68. JONES, Seth G., *Afghanistan's Local Insurgency* (Santa Monica, CA: The Rand Corporation, 2007), disponível em: www.rand.org/commentary/013107IHT.html.
69. “Jihadi Layeha—A Comment,” National Center for Policy Research, disponível em: www.ncpr.af/Publications/LayehaJihad.pdf, acesso em: 11 de maio de 2007.
70. “Taliban Sack Military Commander,” *BBC News*, disponível em: news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7164277.stm, acesso em: 2 de janeiro de 2008.
71. TABER, p. 27-28.
72. RASHID, p. 25.
73. BAYS, James, “Taliban Seize Second District,” *Aljazeera.Net*, 13 de fevereiro de 2007, disponível em: english.aljazeera.net/NR/exeres/2B5FFE5D-4330-4E11-A33D-32AE069468C6.htm, acesso em: 20 de janeiro de 2008.
74. DANIEL, Sara, “Resist the Taliban? What For?” *Le Nouvel Observateur*, 10 de agosto de 2006, disponível em: www.truthout.org/cgi-bin/artman/exec/view.cgi/63/21812.
75. *Ibid.*
76. “The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan,” *Human Rights Watch* 19, no. 6c (Abril 2007), 70, disponível em: www.hrw.org/reports/2007/afghanistan0407/5.htm#_Toc163022674, acesso em: 30 de julho de 2007).
77. “ANSO Quarterly Data Report: (Q.2-07) 22 December 2006–6 June 2007,” Afghan NGO Security Office, 18 de julho de 2007, 20, disponível em: www.cfr.org/content/publications/attachments/ANSO%20Data%20Report%20Q2-07.pdf, acesso em: 21 de janeiro de 2008).
78. ANSO, p. 6.
79. ANSO, p. 8.
80. KING, Laura e HOLLEY, David, “Afghanistan War Nears ‘Tipping Point’: Government support is flagging, NATO is split on strategy, and Taliban fighters are revitalized,” *Los Angeles Times*, 9 de dezembro de 2007, disponível em: www.com-mondreams.org/headlines/06/1209-03.htm, acesso em: 20 de janeiro de 2008.
81. COGHLAN, Tom, “British troops may face al-Qa’eda fighters sent from Iraq to Afghanistan,” *Telegraph.co.uk*, 3 de fevereiro de 2006, disponível em: www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/02/03/wafg03.xml, acesso em: 20 de maio de 2007).
82. “The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan,” p. 74.
83. SYNOVITZ, Ron, “Afghanistan: Resurgent Taliban Slows Aid Projects, Reconstruction,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 30 de novembro de 2007, disponível em: www.rferl.org/featuresarticle/2007/11/31f15334-d540-4074-acd3-ae06d9ca35c2.html, acesso em: 20 de janeiro de 2008).
84. “Children die in Kabul bomb attack,” *Aljazeera.Net*, 24 de novembro de 2007, disponível em: english.aljazeera.net/NR/exeres/0DFAD09A-E268-415F-8FAC-FE5B912395DD.htm?FRAMELESS=true&NRNODEGUID=%7b0DFA09A-E268-415F-8FAC-FE5B912395DD%7d.
85. KHAN, Noor, “Taliban to open their own schools in the south,” *Afghanistan Watch*, 22 de janeiro de 2007, disponível em: thecenturyfoundation.typepad.com/aw/2007/01/taliban_to_open.html#more, acesso em: 20 de maio de 2007.
86. Senlis Afghanistan, *Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink* (London: MF Publishing Ltd, 2007), p. 96.
87. NOOR.
88. JOHNSON, “Big Muddy,” p. 94.
89. DANIEL, Sara e YOUSAFZAY, Sami, “Terrorism: The Return of the Taliban,” *Le Nouvel Observateur*, 3 de novembro de 2005, disponível em: www.truthout.org/docs_2005/110705A.shtml.
90. NAYLOR, Sean, “The Waiting Game: A stronger Taliban lies low, hoping the U.S. will leave Afghanistan,” *Armed Forces Journal* (Fevereiro de 2006), disponível em: www.armedforcesjournal.com/2006/02/1404902, acesso em: 20 de janeiro de 2008.
91. “Taliban issues its own Constitution and Code of Conduct,” *Yahoo! News India*, 9 de dezembro de 2006, disponível em: in.news.yahoo.com/061208/139/6a4y3.html, acesso em: 20 de maio de 2007.
92. KHAN, M. Ilyas, “Inside the Red Mosque,” *BBC News*, 12 de julho de 2007, disponível em: news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6896192.stm, acesso em: 30 de julho de 2007.
93. MEYER, Josh, “CIA, Pakistan Concur on Bhutto's Killer,” *Los Angeles Times*, 18 de janeiro de 2008, disponível em: www.latimes.com/news/nationworld/world/asia/la-fg-hayden18jan18,1,2917230.story?coll=la-asia&ctrack=1&csset=true, acesso em: 21 de janeiro de 2008.
94. ALI, Imtaiz, “Baitullah Mehsud—The Taliban's New Leader in Pakistan,” *Terrorism Focus* 5, 8 de janeiro de 2008, The Jamestown Foundation, disponível em: jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=2373881, acesso em: 22 de janeiro de 2008).
95. “South Korean hostages head back home from Afghanistan,” 31 de agosto de 2007, *International Herald Tribune*, disponível em: www.iht.com/articles/2007/08/31/asia/hostages.php, acesso em: 17 de janeiro de 2008.
96. SPEIGEL, Peter, “Gates Faults NATO Force in Southern Afghanistan,” *Los Angeles Times*, 16 de janeiro de 2008, disponível em: www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-usafghan16jan16,0,1957179.story?coll=la-home-world, acesso em: 21 de janeiro de 2008.
97. EVANS, Michael, “Outrage as US accuses Britain of inexperience in Taliban conflict,” *The Times*, 17 de janeiro de 2008, disponível em: www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article3201002.ece, acesso em: 21 de janeiro de 2008.
98. Até 26 de fevereiro de 2008, 768 soldados da coalizão tinham sido mortos no Afeganistão. Quatrocentos e oitenta e três eram americanos, 285 vieram de outros países (não-afegãos). “Operation Enduring Freedom,” iCasualties.org, disponível em: icasualties.org/oef, acesso em: 26 de fevereiro de 2008.
99. “Gates says comments not aimed at specific NATO countries,” *CBC.CA*, 17 de janeiro de 2008, disponível em: www.cbc.ca/canada/story/2008/01/17/gates-nato.html, acesso em: 21 de janeiro de 2008.

Ajuda Humanitária Interna: **NOVA ORLEANS**

Major Michael C. Donahue, Exército dos EUA

QUINTA-FEIRA, 1º de setembro de 2005, a 2ª Brigada da 1ª Divisão de Cavalaria se colocou em posição de alerta para desdobrar-se para Nova Orleans com a finalidade de ajudar nas operações de auxílio humanitário após o furacão Katrina. A Brigada *Black Jack*, ao desdobrar-se depois de um ano de serviço no Iraque, havia perdido um número considerável de oficiais e soldados alistados devido às designações para novos cargos depois do seu emprego. Como resultado, grande parte dos membros do estado-maior eram novos e sem conhecimento dos procedimentos padronizados de operações. Além disso, a brigada se submetia a uma transição para tornar-se modular, a qual envolvia uma reorganização estrutural total e redistribuição de pessoal e equipamento. Não obstante, o elemento da vanguarda da brigada — o 1º Batalhão do 5º Regimento de Cavalaria — se desdobrou em três de setembro. Os elementos restantes da brigada se desdobraram totalmente na unidade de Atividade de Suporte Naval, em Nova Orleans, em seis de setembro de 2005.

A brigada operava sob o controle operacional da 82ª Divisão Aerotransportada e o distrito de Algiers, da cidade de Nova Orleans, foi designado como sua área de responsabilidade. Apesar de o distrito ter sofrido graves danos devido aos vendavais e à perda de serviços essenciais, a localidade não sofreu a inundação que devastou as áreas setentrionais de Nova Orleans.

Estrutura Operacional

Em Bagdá, a 1ª Divisão de Cavalaria desenvolveu uma estratégia de contra-insurgência com cinco específicas linhas lógicas de operações: as operações de combate, forças de segurança iraquianas, serviços essenciais, governabilidade local e a recuperação econômica. Todas as cinco foram executadas simultaneamente e no contexto de um grande programa de operações de informação. A mesma estrutura operacional serviu como base para o conceito da Brigada *Black Jack* para a realização de operações de auxílio após o furacão Katrina, embora a mesma fosse modificada para que pudesse se enquadrar num ambiente interno parcialmente liberado e considerar os limites constitucionais sob o Ato 10 da Codificação Normativa dos EUA. Essa lei impede qualquer integrante das Forças Armadas (EUA) de levar a cabo operações policiais dentro do território nacional dos EUA, a menos que o presidente tenha decretado a lei marcial e suspenso a Lei de *Posse Comitatus*. Nenhum desses pré-requisitos necessários ocorreu; então a brigada modificou sua estrutura de acordo com esta realidade com o objetivo de incluir —

- Operações de apoio.
- Autoridades civis e governo local.
- Serviços essenciais.



O Major Michael C. Donahue é o oficial responsável pelo planejamento de operações futuras designado na 4ª Divisão de Infantaria, atualmente desdobrado em apoio à Operação Iraqui Freedom. Possui o título de Bacharel pela Academia Militar dos EUA e o de Mestrado pela Universidade de Boston e pela Escola Superior de Guerra Naval. Serviu em posições de comando e estado-maior no Iraque, Alemanha e no território continental dos EUA. Foi enviado a Nova Orleans, conjuntamente com a 1ª Divisão de Cavalaria, depois do furacão Katrina no ano 2005.

FOTO: Uma porta marcada indica que, em 13 de setembro, o 505º Regimento de Pára-quedistas de Infantaria da 3ª Equipe de Combate de Brigada não descobriu nenhum morador ou animal nesta residência, localizada no distrito de Algiers, em Nova Orleans. Esta equipe foi desdobrada como parte da Força-Tarefa Conjunta Katrina, cuja missão foi de apoiar os esforços de socorro para desastres da Agência Federal para o Controle de Emergências nas áreas costeiras devastadas pelo furacão Katrina. (Força Aérea dos EUA, Sargento Jacob N. Bailey)



Um Bobcat do Exército dos EUA remove os escombros produzidos pelo furacão Katrina das ruas de Algiers em Nova Orleans, em 13 de setembro de 2005.

Novamente, todas as linhas de operações funcionaram dentro do contexto de uma campanha de operações de informação global, que facilitou a missão e ajudou a informar líderes municipais sobre as capacidades da brigada. O estágio final desejado em Nova Orleans, tal como no Iraque, era um ambiente estável no qual as autoridades locais poderiam assumir o controle novamente. Somente então, poderia a brigada desdobrar-se novamente no Forte Hood para realizar a transformação modular.

Objetivos Previstos e Estágios Finais

Para determinar o que significaria “missão cumprida” em Algiers, a brigada *Black Jack* tinha que chegar a um acordo não somente com o quartel-general superior, neste caso o da 82ª Divisão Aerotransportada, mas também com os funcionários municipais de Nova Orleans. A relação profissional que o comandante da brigada formou com os funcionários municipais, tal como com a intendente municipal, Jackie Clarkson, provou ser crucial. O estado-maior

da brigada reuniu diariamente a intendente municipal com o Capitão David Kirsch, chefe do 4º Distrito Policial de Nova Orleans (*NOPD*). Estas reuniões permitiram aos líderes da brigada e do município desenvolver os objetivos gerais que satisfizeram os critérios de ambos.

Esses objetivos incluíram:

- A lei e a ordem instituídas com ajuda militar e, no estágio final, preservadas pelas autoridades civis.
- Principais buscas por evacuados completadas e, no estágio final, buscas secundárias dentro da capacidade das autoridades civis.
- Energia restabelecida em 100% dos serviços essenciais e 75% da comunidade em geral.
- A disponibilidade de água potável por todas as partes do distrito e, no estágio final, a capacidade das autoridades civis de garantir a pureza da mesma.
- Todas as estradas e infra-estruturas essenciais limpas de escombros.
- Descarga de lixo semanal e itinerário de coleta em vigor.

- Assistência Médica de Emergência provida pelas autoridades civis e disponível aos residentes do distrito e
- A gestão cotidiana das operações do distrito por parte dos líderes civis.

Estes objetivos serviram para elaborar as operações da brigada. O estado-maior avaliou os progressos a serem obtidos nessas oito áreas cruciais: segurança, operações de evacuação, governabilidade local e (uma vez mais recorrendo às experiências adquiridas pela brigada durante a Operação *Iraqi Freedom*) serviços críticos tais como esgoto, água potável, energia elétrica, eliminação de lixo e assistência médica.

A brigada, ao desenvolver uma medida para avaliar os progressos obtidos em Algiers, concebeu um sistema que classificou cada área nas cores verde, amarelo e vermelho, com múltiplos subníveis de amarelo, que indicaram os diversos graus de progresso incrementado na restauração. Além disso, a brigada determinou o que foi o estágio final desejado a ser alcançado dentro de cada área. Em vez de exigir que se estabelecesse Algiers na condição anterior ao furacão (a classificação verde), o consenso foi de, em algumas áreas, a cor amarela demonstraria progresso suficiente para permitir a retomada do comando e controle pelas autoridades civis, e líderes civis poderiam restabelecer serviços essenciais para a condição “verde” por si mesmos. Naquele momento, a brigada poderia desdobrar-se para Forte Hood ou ser designada a operar em outra área da cidade.

Operações de Apoio

Devido aos danos limitados produzidos pelas inundações no distrito de Algiers, as autoridades locais e militares se inquietavam com a possibilidade que os residentes afetados na área pudessem participar ou se tornar vítimas em saques e crimes violentos. Conseqüentemente, a brigada dividiu Algiers em quatro áreas de responsabilidade, cada uma de tamanho de batalhão, e ordenou a cada unidade que deveria estabelecer uma presença militar 24 horas por dia em sua área designada. Essa presença incluiu patrulhas montadas e a pé, assim como o estabelecimento de postos de comando no escalão companhia por todas as partes de Algiers.

Apesar dos limites impostos à brigada pelo Ato 10, a presença de mais de mil veteranos da

Força-Tarefa *Iraqi Freedom* com experiência de combate patrulhando as ruas do distrito provou ser decisivo no trato com as atividades criminais locais. Os sucessos obtidos no campo da segurança resultaram principalmente da ignorância mostrada por parte dos potenciais delinquentes. Ou seja, propensos criminosos não sabiam das limitações impostas às tropas federais com referência à manutenção da ordem. Foram dissuadidos de cometerem crimes, possivelmente devido à suposição que tropas bem armadas poderiam detê-los facilmente se fossem surpreendidos saqueando (e talvez até mesmo matá-los se cometessem um delito violento). A Brigada *Black Jack*, enquanto os 80 policiais do quarto distrito da NOPD se preocupavam predominantemente em proteger sítios locais contra saqueadores, incluindo Wal-Mart, Walgreens e bancos locais, levava a cabo patrulhas montadas e a pé, interagindo de forma contínua com os residentes de Algiers durante toda a operação. Isto ajudou a identificar quais eram as áreas historicamente com altos índices de criminalidade, como o Bairro Fisher [moradias subsidiadas pelo governo], e permitiu a participação de líderes civis emergentes tais como o Pastor Brown, da igreja evangélica Greater Saint Mary's Fellowship.

No curso da presença da brigada em Algiers, os residentes deram parte de 18 delitos cometidos, e destes, somente três foram crimes violentos ou envolveram o uso de armas. A imensa maioria dos delitos eram saques que aconteceram antes do desdobramento da brigada e foram descobertos somente depois que a energia elétrica foi restabelecida e patrulhas foram levadas a cabo

Apesar dos limites impostos à brigada pelo Ato 10, a presença de mais de mil veteranos da Força-Tarefa Iraqi Freedom com experiência de combate patrulhando as ruas do distrito provou ser decisivo no trato com as atividades criminais locais.

nos domicílios em busca de potenciais evacuados. Considerando que, antes do furacão, Algiers era



Soldados da Guarda Nacional do estado de Illinois do 33º Grupo de Apoio da Área transitam pela rota principal de abastecimento Longstreet em Nova Orleans em apoio aos esforços de socorro.

uma das mais perigosas áreas em uma das mais violentas cidades norte-americanas, se poderia concluir que as patrulhas da brigada obtiveram êxito ao impedir que delitos fossem cometidos. Sem dúvida isto é parcialmente verdade. Contudo, ainda que Algiers não fosse inundada, a maioria dos residentes fugiu do distrito antes e durante o furacão. A presença de milhares de soldados mudou muito a relação entre as forças de segurança e os residentes que ficaram em Algiers. A comparação estatística dos índices de criminalidade antes e após o furacão destaca essa mudança.

Abrigada, ao analisar os índices de criminalidade em Algiers antes e depois do furacão Katrina, descobriu que, depois que haviam patrulhado as ruas por duas semanas e protegido um número limitado de locais fixos, o índice da mesma tinha sido reduzido de maneira notável. Havia mais policiais por residentes do que nunca em Algiers. Além disso, os delitos cometidos foram não-violentos em sua maioria (por exemplo, o saque de casas abandonadas). Uma vez que se reiniciasse a condução de patrulhas policiais ou que os

proprietários das casas retornassem, esse tipo de delito diminuiria rapidamente.

Os soldados, no curso de cada patrulha conduzida pelas unidades subordinadas, foram designados para identificar todos os residentes que desejavam ser evacuados de Nova Orleans e mudados para locais designados para evacuação. Durante o desdobramento, a brigada identificou e evacuou 74 cidadãos de Algiers. Este número provavelmente teria sido maior se a brigada

e as autoridades civis não tivessem tido êxito em restabelecer os serviços essenciais. Os residentes, uma vez que as necessidades básicas estavam sendo satisfeitas, não tiveram razões suficientes para partir e aqueles que tinham partido agora tinham motivo para voltar a suas casas.

Devido aos êxitos das operações de segurança e de evacuação (sem levar em consideração o quanto as operações militares tinham a ver com esse êxito), em 14 de setembro, a brigada determinou conjuntamente, baseada nas avaliações dos comandantes, que o distrito estava suficientemente estável e que as autoridades civis poderiam manter a ordem sem a ajuda militar.

As Autoridades Civis e o Governo Local

Diferentemente do Iraque, onde a coalizão formou a estrutura de governo local e nacional num lugar completamente desprovido de liderança iraquiana, a brigada em Nova Orleans encontrou um abundante número de funcionários municipais, agências policiais federais, organizações não-

Não existia nenhuma entidade que coordenasse os esforços de socorro nem planos para formar uma.

governamentais (ONG) e agências de auxílio do governo. Cada um desses com suas próprias capacidades e limitações, assim como planos autônomos para levar a cabo as operações de socorro depois do furacão Katrina. Não existia nenhuma entidade que coordenasse os esforços de socorro nem planos para formar uma.

A esse respeito, a brigada modificou métodos de planejamento militar para ajudar a concentrar os esforços de socorro em Algiers. Identificou os desequilíbrios informativos e operacionais, colaborou com cada agência externa e coordenou a realização de operações de ajuda por meio do espectro de ONG, assim como agências de níveis estaduais e federais. Por exemplo, em uma das áreas mais pobres e de maior criminalidade de Nova Orleans, o 1º Batalhão do 5º Regimento de Cavalaria possibilitou o estabelecimento de um ponto da Agência Federal para o Gerenciamento de Emergências (*FEMA*) para a distribuição de comida, água potável e gelo. Neste mesmo lugar, a unidade, mediante uma estreita colaboração com a 82ª Divisão Aerotransportada e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, proporcionou vacinação e tratamento médico periódico aos residentes. E finalmente, a presença de tropas de cavalaria com comunicação direta com o Departamento de Polícia de Nova Orleans, a Polícia Estadual de Louisiana, o Serviço de Imigração e Controle de Alfândegas e a Agência de Alcool, Tabaco e Armas de Fogo não somente proveu um visível dissuasor para o crime, mas também um método de rápida reação de uma agência, não limitada pelo Ato 10.

O aspecto mais frustrante dos esforços da brigada para desenvolver um grau de sinergia dentro de sua área de responsabilidade foi comprovado pelas restrições das atividades das agências federais, estaduais e privadas impostas por seus próprios quartéis-generais superiores. O governador do estado de Maryland, por exemplo, autorizou por escrito a Força-Tarefa *Lifeline*, uma equipe de 50 técnicos em emergências médicas (*EMT*), para proporcionar ajuda médica a cidadãos da Paróquia Jefferson, Nova Orleans. Ainda que o furacão Katrina tenha causado somente poucos danos à Paróquia, não sofrendo muitas inundações ou uma considerável perda de energia elétrica (em comparação com Algiers), não foi permitido que esses meios cruciais entrassem

em Algiers para proporcionar ajuda médica às vítimas. Como consequência, não se tirou proveito dos médicos de Maryland em uma área particular de Nova Orleans, enquanto centenas de residentes em torno de Algiers se defendiam por si mesmos até que a Brigada *Black Jack* interveio e coordenou os esforços de ajuda da *FEMA* e da Cruz Vermelha.

Num outro exemplo, a *FEMA* recebeu apoio logístico das unidades da Guarda Nacional designadas Força-Tarefa Conjunta *Katrina*, organizada pelo Ato 32 da Codificação Normativa do EUA. Estas unidades, conjuntamente com o 33º e 213º Grupos de Apoio da Área (*ASG*) ficaram sob uma cadeia de comando independente das forças componentes ativas regidas pelo Ato 10. Não foi conferida a nenhuma cadeia de comando a autoridade de estabelecer prioridades nem de determinar em quais locais o pessoal e os suprimentos da *FEMA* seriam designados



Marinha dos EUA, Suboficial Brien Aho

Um escapamento de gás natural debaixo das ruas inundadas de Nova Orleans provoca um incêndio incontrolado, ameaçando as casas vizinhas e muitos empregados de agências civis que trabalhavam nos esforços de socorro, em 7 de setembro de 2005.

ou empregados. Estas unidades operaram com gráficos operacionais diferentes dos feitos pelas forças componentes ativas, e como era o caso de Algiers, em muitas instâncias dois *ASG* foram dados a missão de apoiar os pontos de abastecimento da *FEMA* na mesma área de responsabilidade. Dado que ambos *ASG* ocupavam diferentes posições (o 33° *ASG* na base aérea naval de Belle Chasse e o 213° no Campo de Basebol Zephyr), nenhuma coordenação existia entre eles. Num ponto de distribuição, o *ASG* não fez a previsão para ter suprimentos suficientes. Não havia nenhum canal pelo qual pudessem coordenar a transferência de excessos de um ponto de suprimento já estabelecido em outra área do *ASG*. Para vencer este obstáculo, a brigada *Black Jack* tomou a decisão que empregaria os recursos da brigada unilateralmente para transladar os abastecimentos excedentes da *FEMA* do segundo ponto de distribuição para o primeiro, em outra área da *FSM*. Porque a *FEMA* possuía recursos abundantes no teatro de operações, a brigada podia facilmente compensar o traslado interno de abastecimentos entre os pontos de distribuição em Algiers. Esta forma de ação facilitou a provisão de necessidades da *FEMA* para todos os residentes de Algiers, inclusive aqueles nos pontos de distribuição estabelecidos anteriormente pela *FEMA* com provisões escassas.

Serviços Essenciais

Reconhecendo o fato que restabelecer os serviços essenciais era tão importante em Nova Orleans como no Iraque, a brigada organizou suas operações para concentrar esforços naquelas tarefas que podia efetuar com o objetivo de facilitar a elaboração dos planos de restauração das autoridades civis. Ao contrário do Iraque, tanto as autoridades da cidade como os provedores de serviços corporativos tinham os recursos, planos, conhecimento e mão-de-obra para fazer a maior parte da restauração por si mesmos. A tarefa da Brigada *Black Jack* foi de facilitar e supervisionar os progressos.

Saneamento e água potável. Como mencionado anteriormente, Algiers não sofreu as inundações que devastaram a maior parte de Nova Orleans. Somada à boa sorte de Algiers, seus abastecimentos de água estavam localizados na área sul da cidade, uma região que sofreu menos o

impacto do furacão. Como resultado, a localidade não sofreu contaminação de água nem tampouco perda dos serviços de saneamento. De fato, já em nove de setembro, a conselheira Clarkson declarou que a água de Algiers era potável. Como medida de segurança, contudo, a brigada desdobrou, por todas as partes de sua área de responsabilidade, suas equipes de purificação de água do 15° Batalhão de Apoio à Brigada a fim de conduzir levantamento de amostras de água aleatórias para confirmar se a água era potável. Esta fácil medida assegurou aos residentes que seu abastecimento de água era seguro e manifestou o compromisso da brigada de restabelecer os serviços essenciais da comunidade. Os batalhões também protegeram as usinas de tratamento de água e eliminaram os escombros das instalações e sistemas de drenagem cruciais. Estas ações ajudaram a estabelecer as condições para um oportuno restabelecimento dos serviços pelas autoridades civis. De novo, a brigada chegou com rapidez ao seu estágio final desejado sem maiores esforços operacionais.

Energia elétrica. A energia elétrica em Nova Orleans é fornecida pela Entergy, uma empresa que provê gás natural e energia elétrica para mais de 2,7 milhões de residentes nos estados de Louisiana, Arkansas, Mississippi e Texas. Imediatamente após o furacão, a Entergy começou seu programa de restabelecimento de energia para as regiões que não sofreram inundações em Nova Orleans, incluindo Algiers. Como nos serviços de saneamento e água, a brigada se encontrava numa posição difícil (e ao mesmo tempo afortunada) de ter que encontrar meios de facilitar, ao invés de executar, o plano de recuperação de uma agência externa.

A maior prioridade tanto da brigada como da Entergy era de restabelecer as redes básicas de energia elétrica aos provedores de serviços essenciais — polícia, bombeiros e instalações médicas.

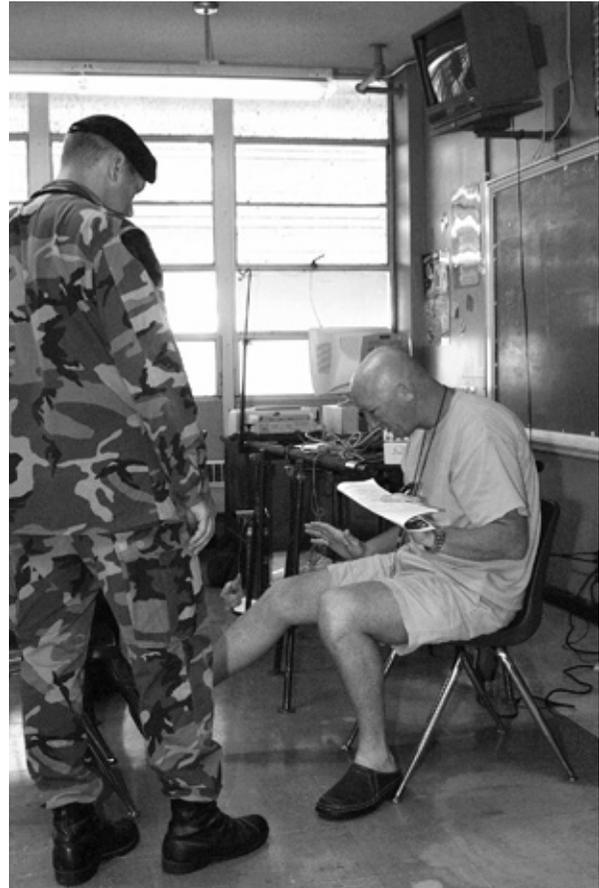
As tarefas associadas com a Brigada *Black Jack* eram a de eliminar os escombros das usinas e rotas como determinados pela Entergy. Embora a brigada tenha estabelecido como seu estágio final militar desejado um pleno rendimento de abastecimento de energia para os serviços essenciais e uns 75% para a comunidade, a Entergy restabeleceu toda a energia elétrica ao pôr em marcha seu próprio plano de restabelecimento e organização interna.

Cada dia, a brigada verificou os progressos obtidos pela Entergy por meio do recebimento de relatórios de patrulhas produzidos pelas unidades subordinadas e observando, de forma contínua, o sítio da empresa na Internet, que trazia atualizações diárias a cerca do número de clientes sem energia elétrica, assim como a quantidade de postes danificados, seções de fios elétricos caídos entre os mesmos e transformadores avariados.

A Entergy também revisou e atualizou os prazos estimados de finalização de projetos em cada área da cidade. Como resultado, verificar o restabelecimento do abastecimento de energia em Algiers era relativamente fácil, e novamente a brigada conseguiu declarar que seus objetivos foram alcançados apesar de ter contribuído pouco para esse processo.

Lixo. À medida que os residentes regressaram a Algiers e começaram a limpar suas casas, adicionaram lixo e entulho às grandes quantidades de escombros já espalhados pelo furacão na cidade, produzindo assim um perigo para a saúde pública. Nova Orleans contratou os serviços de uma empresa privada para que coletasse e removesse o lixo. A brigada, para permitir que a companhia realizasse sua função, concentrou seus esforços em eliminar os maiores escombros das estradas. Logo, em conjunto com as unidades da 82ª Divisão Aerotransportada, as unidades subordinadas eliminaram o lixo das ruas de Algiers para aliviar os riscos potenciais para a saúde dos residentes até que os serviços municipais fossem restabelecidos. Em Algiers, a remoção de lixo continuou até segunda-feira, 12 de setembro de 2005, quando a brigada chegou à conclusão que tinha obtido o seu estágio militar final nesta área.

Assistência Médica. O objetivo de assistência médica da brigada era de assegurar que as autoridades civis fossem capazes de proporcionar tratamento médico aos cidadãos, antes que se retirasse ou fosse designada a realizar nova missão em outra área de Nova Orleans. Algiers, antes do furacão Katrina, possuía somente uma instalação médica em funcionamento, o Centro Médico Jo Ellen. Seu pessoal foi evacuado antes da chegada do furacão, e, depois da tempestade, a instalação estava sem energia elétrica e água potável. Conseqüentemente, a brigada dedicou seus esforços para facilitar o



Exército dos EUA, Sargento Ricky A. Melton

Um tenente da 1ª Divisão de Cavalaria escuta um paciente antes de lhe proporcionar um tratamento médico em uma instalação médica estabelecida no Colégio Landry durante a realização dos esforços de socorro.

trabalho de apoio médico das agências externas a Algiers, enquanto se restabeleciam os serviços públicos e as equipes de emergência médica, bombeiros e polícia recuperavam a capacidade de cuidar das necessidades da comunidade por si mesmas. O quadro de pessoal da brigada colaborou com a Paróquia Jefferson, a FEMA e a Cruz Vermelha, para assegurar que o tratamento médico de emergência estivesse disponível e estabeleceram visitas da equipe de assistência médica periodicamente em pontos de distribuição centralizados pela FEMA.

Um exemplo de tal operação foi levado a cabo no *Mardi Gras World*, na área de responsabilidade do 1º Batalhão do 5º Regimento de Cavalaria, um ponto de distribuição designado pela FEMA. Neste local, a Brigada *Black Jack* realizou visitas de assistência médica em dias consecutivos (14 e 15 de setembro) e proporcionou tratamento médico a mais de 475 residentes. Resultados similares



Um sargento faz guarda na frente do Wal-Mart em Hammond, Louisiana, para impedir o saque do mesmo, 7 de setembro de 2005.

foram obtidos na igreja evangélica Greater Saint Mary's Fellowship, no setor sob o controle do 3º Batalhão de Artilharia de Campanha da 82ª Divisão Aerotransportada. Um plano de operações de informação detalhado, coordenado nos níveis de brigada e batalhão, foi crucial para os sucessos obtidos por esta e similares missões de tratamento médico. Este plano incluiu a entrega de folhetos nos pontos de distribuição da FEMA, antes da realização das missões do Programa de Assuntos Cíveis Médicos (MEDCAP), e o uso de equipes com alto-falantes montados em veículos para anunciar as visitas pela comunidade. A ajuda médica foi muito bem recebida pelos residentes de Algiers, que reconheceram o mérito das unidades por haverem difundido o aviso com antecedência.

Enquanto isso foram restabelecidos os serviços públicos, significando que o Centro Médico Jo Ellen podia reabrir uma vez que as equipes de funcionários tinham regressado. O oficial de assuntos civis da brigada e o chefe da Polícia Militar constataram que as instalações médicas vizinhas à Paróquia Jefferson estavam abertas e

recebendo pacientes e que os sistemas telefônicos que colocam os pacientes em contato com os serviços de ambulância, polícia e bombeiros estavam funcionando. Devido a estes esforços de restabelecimento, a brigada chegou à conclusão que tinha chegado ao estágio final militar planejado referente a tratamento médico.

Chegando ao Estágio Final

Em 14 de setembro de 2005, o Coronel Bryan Roberts, comandante da 2ª Brigada da 1ª Divisão de Cavalaria, deu, ao General William B. Caldwell, IV, Comandante Geral da 82ª Divisão Aerotransportada e a outros funcionários locais de Nova Orleans, um informe oral sobre a situação de Algiers. Depois de sua apresentação, o Coronel Roberts concluiu que Algiers tinha obtido progressos ao ponto em que a polícia local podia manter a ordem pública, sem ajuda militar, e que se haviam restabelecido os serviços de infraestrutura pública ao ponto em que os funcionários locais podiam retomar operações cotidianas nos níveis antes do furacão. Também fez a recomendação que Algiers fosse considerada uma

missão de economia de forças, com a finalidade de logo passar a um contingente de forças menor (tanto de serviço ativo como do componente de reservas) e que a brigada fosse designada para outra missão, ou seja, novamente desdobrada. Em menos de duas semanas depois de chegar a Nova Orleans, e ter feito relativamente pouco em comparação com as agências civis externas para melhorar as condições da cidade, a Brigada *Black Jack* recebeu ordens para voltar ao Forte Hood. A brigada recebeu instruções de redistribuição em 15 de setembro e iniciou movimento em comboio terrestre, ônibus comerciais e por ar no dia 16. Este deslocamento foi concluído no Forte Hood em 18 de setembro.

As Lições Aprendidas do Katrina

Embora a Brigada *Black Jack* tenha se desdobrado com rapidez para Nova Orleans e estabelecido uma estrutura de comando e controle que colocou quase 17.000 militares nas ruas de Algiers, a Operação *Cavalry Rescue* acentuou diversos problemas no desdobramento de tropas federais para levar a cabo missões de ajuda interna.

Empregar militares operando sob o Ato 10, dentro do território nacional dos EUA, para ajudar a realizar operações humanitárias de socorro ou sufocar distúrbios civis, é um assunto complicado em termos políticos. Tal como foi mencionado antes, os militares operando sob o Ato 10 estão impedidos de levar a cabo operações policiais sem que um estado de emergência tenha sido decretado e que o Presidente tenha suspenso o Ato *Posse Comitatus*. As “Regras para o emprego da força” publicadas e difundidas esclarecem que soldados federais somente podem usar a força sob um estrito conjunto de circunstâncias, ou quando atos criminosos interferem diretamente com a realização de uma específica missão militar. Como consequência, os criminosos tecnicamente estão imunes de serem detidos pelas forças militares operando sob o Ato 10. Por exemplo, uma unidade que está de patrulha em Nova Orleans e que passa por um Wal-Mart sendo saqueado por residentes locais não os pode deter. Em resumo, as forças militares operando sob o Ato 10, onde falta a suspensão do Ato *Posse Comitatus*, em grande parte são impotentes para os papéis de segurança interna.

Os sucessos da Operação *Cavalry Rescue*, quanto ao tema de segurança, foram, como mencionado antes, mais o resultado de potenciais criminosos não compreendendo estas limitações do que uma positiva ação por parte dos soldados.

Líderes militares em grande parte tomam decisões de forma agressiva já que aprendem a usar a iniciativa e são condicionados a tomar ações com eficácia. Os estados-maiores e líderes subordinados em unidades militares ativas estão acostumados a trabalhar de acordo com este espírito. Eles têm propensão natural de desenvolver táticas, técnicas e procedimentos necessários para obter êxito, gozando de um grau suficiente de criatividade que os permite operar nos limites das restrições constitucionais.

Assim foi o caso em Algiers, onde a 2ª Brigada superou os limites impostos pelo Ato 10 por formar uma relação quase oficial com a Força-Tarefa *Lonestar*, um batalhão do componente de reserva da polícia militar com sede no estado de Texas. Policiais militares da Força-Tarefa *Lonestar*, composta de profissionais de manutenção da ordem pública mobilizados sob o Ato 32 do Código Normativo dos EUA (e, portanto sem as mesmas restrições das forças do componente ativo), se incorporavam nas patrulhas efetuadas por unidades subordinadas da 2ª Brigada, servindo como “assessores”. Não estavam encarregados nem subordinados às tropas federais. Estes assessores colaboraram estreitamente com os soldados da Brigada *Black Jack*, oferecendo assim

**... as tropas da 2ª Brigada...
estavam gravemente
despreparados para enfrentar
as dinâmicas aplicações das
leis de governo civil e da
cultura de Nova Orleans.**

a sua capacidade de manter a ordem pública. A relação, sem dúvida, tinha que permanecer menos que oficial; se não, os assessores da Força-Tarefa *Lonestar*, devido a sua suposta subordinação à brigada, poderiam ter caído sob o controle federal e, portanto, poderiam ter tido que operar segundo os limites do Ato 10. Pode-se perguntar se este acordo burlou a intenção da lei federal dos EUA;

sem dúvida, o batalhão do componente de reserva se desdobrou para oferecer ajuda ao distrito de Algiers e não para manter a ordem pública. Desta forma, o espírito de seus esforços de operar até os limites constitucionais foi construtivo, protegendo tanto o pé da letra como a intenção do Ato *Posse Comitatus*. Quer dizer, não foi feito cinicamente um esforço para anular os limites operacionais impostos pela Constituição.

Além disso, os esforços da brigada foram frustrados pelas numerosas áreas de responsabilidade se sobrepondo umas contra as outras e as cadeias de comando independentes das unidades logísticas e táticas da Guarda Nacional, agências federais de assistência e policiais assim como as ONG. Os esforços de cooperação por meio dos limites entre as diversas localidades foram bastante difíceis, mas as cadeias de comando duplos, separando os soldados do Ato 10 daqueles do Ato 32 complicaram as operações de socorro. Além disso, ainda que a *FEMA* estivesse disposta a proporcionar abastecimentos, não foi capaz de entregá-los nem protegê-los no local. No futuro, deve-se estabelecer somente uma cadeia de comando, que subordine as forças do componente ativo operando sob o Ato 32. Tal acordo permitirá a unidade de comando. As unidades do Ato 32 poderiam continuar mantendo suas capacidades policiais. Então, as tropas operando sob o Ato 10 poderiam coordenar mais fácil e eficazmente a entrega de suprimentos de apoio para aqueles que os necessitassem.

Finalmente, as tropas da 2ª Brigada, e especialmente seus líderes, estavam gravemente despreparados para enfrentar as dinâmicas aplicações das leis de governo civil e da cultura de Nova Orleans. Mesmo nos EUA, a maioria dos militares vive em isoladas comunidades, quase que exclusivamente militares. Em tais comunidades, líderes subalternos e suboficiais, que com frequência provêm dos setores de classe média ou de média baixa, gozam de um ambiente profissional e familiar relativamente sem tensões raciais e tipicamente com um baixo índice de criminalidade. Os oficiais do Exército, suboficiais e soldados estavam mal preparados para presenciar a discriminação sócio-econômica e racial em Nova Orleans após o furacão Katrina. Os soldados, muito tempo depois que a polícia, armada com armas de fogo, impediu a entrada

de minorias étnicas afetadas pelo furacão nos subúrbios mais seguros e não inundados de Nova Orleans, povoados em grande parte por brancos, descobriram que os líderes da polícia e governo local resistiram de maneira chocante a ajudar os cidadãos de Algiers. Tornou-se óbvio aos soldados que estes residentes foram discriminados simplesmente devido a sua raça. A polícia da Paróquia Jefferson vizinha bloqueou os caminhos entre a área de Algiers, na maioria povoada por negros, e a Paróquia Jefferson, na sua maioria povoada por brancos. Negou aos residentes de Algiers acesso a lojas, hospitais e postos de socorro ainda em funcionamento no subúrbio. Aqueles que necessitavam bens e serviços urgentes foram forçados a recuar, apesar de sua situação. As tropas da brigada, depois que seus soldados receberam múltiplas queixas confirmadas da população de Algiers, começaram a passar as vítimas pelas barricadas em veículos *HMMWV* (viaturas leves). Apesar dos soldados terem alertado a *NOPD* do 4º distrito dos crimes sendo cometidos, a polícia com frequência ignorava as chamadas de socorro, especialmente quando os mesmos eram cometidos no humilde Bairro Fisher. Os residentes com frequência paravam os soldados e líderes da 2ª Brigada para agradecer-los, dizendo que não pediam a ajuda do *NOPD* porque seus oficiais eram “piores que criminosos”. Assinalaram que, se necessitarem socorro no futuro, se comunicarão com o soldado mais próximo em vez da polícia. Das muitas agências policiais com as quais a 2ª Brigada cooperou em Algiers, somente o *NOPD* local foi considerado um problema. De fato, a brigada colaborou estreitamente com o Corpo Especial de Intervenção da Polícia de Nova Orleans, o Departamento do Xerife, o Serviço de Imigração e Controle de Alfândegas dos EUA e a Agência de Álcool, Tabaco e Armas de Fogo, os conferindo um alto nível de respeito por seu profissionalismo. Estas agências trabalharam incansavelmente para estabelecer a segurança e reagir ante a crise em todas as tarefas de recuperação.

Conclusão

Superficialmente, o uso de forças militares que operam sob o Ato 10 parece a solução ideal para levar a cabo uma reação a desastres internos



Força Aérea dos EUA, Sargento Jacob N. Bailey

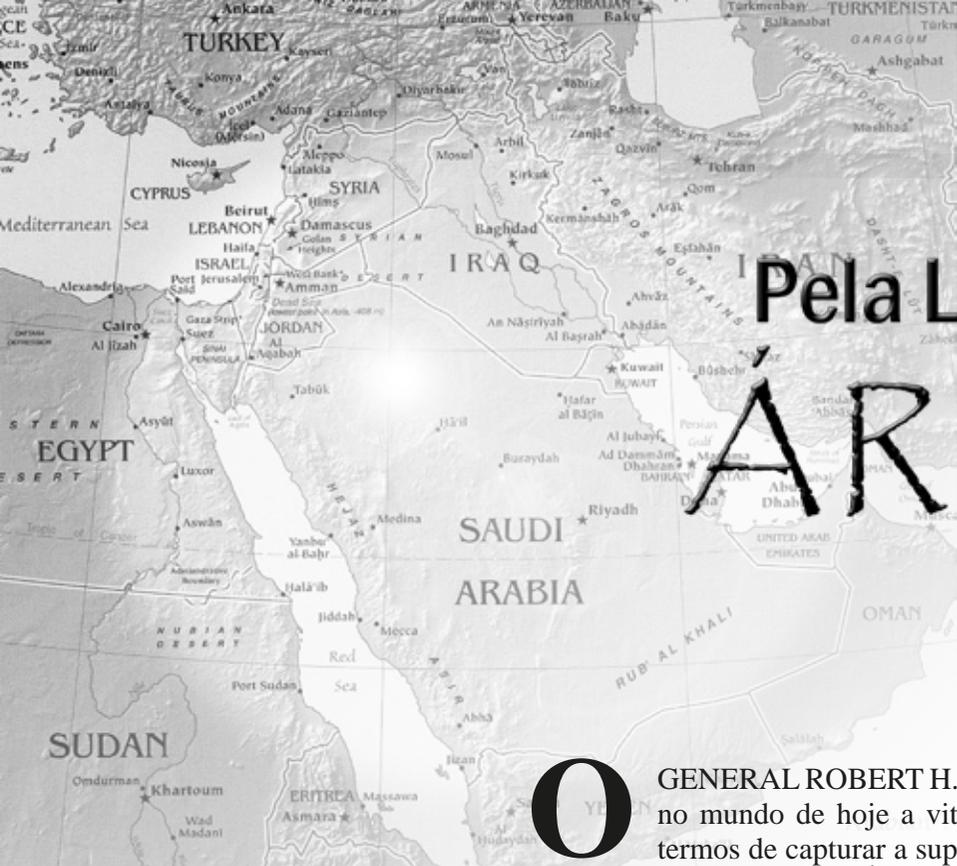
Engenheiros militares e civis passam pelo distrito de Algiers durante a realização de esforços de socorro do furacão Katrina, 14 de setembro de 2005.

e operações de auxílio humanitário. Forças ativas dão capacidades sólidas, incluindo o comando e controle, abastecimento de energia, forças bem adestradas de segurança em grande agrupamentos assim como o apoio de transporte para a entrega de abastecimentos, mesmo sob condições adversas. Estas formidáveis capacidades também acompanham os soldados que possuem atitudes íntegras.

A Brigada *Jack Black*, a partir do momento que chegou a Nova Orleans, dedicou esforços para proporcionar socorro à população. Sem dúvida, as restrições da Constituição, limitando o uso das forças que operavam sob o Ato 10, suscitam perguntas sérias em quando e como empregá-las para realizar operações internas no futuro. Enquanto que a presença de tropas de serviço ativo em Nova Orleans proporcionou à população norte-americana uma prova visual de que o governo federal participava ativamente nas operações de auxílio antes do furacão, na hora da verdade, a brigada tinha um impacto muito limitado já que era impotente em seus esforços de prevenir delitos. Podia somente

facilitar os planos vigentes de reconstrução e restauração de agências civis. E, além de evacuar as vítimas ou buscar cadáveres depois do furacão, se limitou a participar em patrulhas de presença e na remoção de escombros. Os soldados e líderes da Brigada *Black Jack* rapidamente chegaram a se sentir frustrados devido a um sentimento de inutilidade por essas tarefas e que estavam lá somente para “mostrar a bandeira” em Nova Orleans. Os residentes, que não compreendiam as limitações impostas pelo Ato 10 contra as forças armadas, cada vez mais tinham a sensação de que as tropas não fizeram o suficiente para proteger suas vizinhanças e restabelecer serviços.

Numa retrospectiva, as forças federais que participam em operações de auxílio doméstico oferecem um pouco mais que um sentido de tranquilidade aos residentes locais e ao público norte-americano em geral. Produze-se uma melhora no estado de ânimo, a custa de complicar as estruturas de comando e controle, redes logísticas e sistemas de manutenção de ordem pública já mal definidos. **MR**



Pela Lente Cultural

ÁRABE

Helen Altman Klein, Ph.D. e
Gilbert Kuperman

O GENERAL ROBERT H. Scales, aposentado, descreveu como no mundo de hoje a vitória militar “será definida mais em termos de capturar a superioridade psico-cultural ao invés da superioridade geográfica”.¹ É por meio deste espírito que vemos o Oriente Médio árabe.

Helen Altman Klein é professora de psicologia e diretora do Laboratório de Psicologia Aplicada na Universidade Wright State. Sua pesquisa explora os processos cognitivos complexos incluindo identificação de problemas, percepção, tomada de decisões e planejamento. A Professora Klein já publicou mais de 130 artigos, capítulos e documentos e tem apresentado seus trabalhos em muitos fóruns nacionais e internacionais.

Gilbert Kuperman é o diretor matemático do Ramo de Sistemas Cognitivos na Divisão de Interligação de Combatentes da Diretoria de Eficácia Humana (Cognitive Systems Branch, Warfighter Interface Division, Human Effectiveness Directorate) no Laboratório de Pesquisa da Força Aérea dos EUA. Suas principais áreas de pesquisa incluem uma análise do papel do operador nos sistemas de inteligência, observação e reconhecimento complexos. Ele já publicou mais de 150 documentos, relatórios, artigos e capítulos de livros. Ele possui mais de 10 patentes nos Estados Unidos.

Os civis e militares estão cada vez mais conscientes dos costumes, organização social, liderança e religião como aspectos da cultura árabe. É evidente que, na forma que encontramos os eventos internacionais de hoje, os Estados Unidos e seus aliados precisam compreender a maneira como os árabes pensam. Quando interpretamos mal a perspectiva árabe e deixamos de ver eventos pelos olhos árabes, podemos cometer erros custosos. Para esse fim, a Força Aérea dos EUA encomendou um estudo da mente árabe para identificar diferenças-chave entre o raciocínio árabe e o ocidental.² Os membros do estudo analisaram literaturas de pesquisa, textos religiosos e até guias de negócios e de viagem. O relatório das Nações Unidas sobre a cultura árabe provou ser particularmente valioso.³ O grupo conduziu entrevistas minuciosas com 16 árabes do Egito, Cisjordânia Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Arábia Saudita e da Síria, e com 6 pessoas ocidentais com larga experiência em tratar com árabes do Bahrein, Egito, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos.

Baseada na sua pesquisa, o grupo de estudo identificou diferenças que podem alimentar desentendimentos e hostilidade durante as interações árabe-ocidentais. O conhecimento dessas diferenças nos ajudará a cultivar uma compreensão da mentalidade árabe e melhorar a negociação, coordenação e planejamento com nações árabes.⁴

Algumas advertências devem ser observadas. Em cada região, sem dúvida algumas pessoas são diferentes, então, não podemos esperar que todas as pessoas do Oriente Médio exibam as características que descrevemos abaixo, particularmente aquelas que têm interagido amplamente com pessoas ocidentais ou pela internet. Além do mais, a região não é culturalmente homogênea, por isso os padrões de pensar podem variar um pouco e até dentro das nações. Este artigo é apenas um

ponto de partida para observar e aprender sobre a maneira que os árabes pensam. Deve familiarizar os leitores às características que de outra forma não perceberiam.

Descobrimos que árabes e pessoas ocidentais definem seus papéis na sociedade por maneiras muito diferentes. Isto é particularmente verdade com respeito à identidade pessoal, comportamento social e à maneira pela qual raciocinam.

Identidade Pessoal

Três perspectivas que mostram as maneiras opostas de ver a identidade pessoal são pertinentes a este estudo: independente versus interdependente; honra e o próprio conceito; e fatalismo versus controle do destino.

Independente versus interdependente. Tipicamente, as pessoas ocidentais acreditam que possuem características e valores singulares, e por isso atendemos a nossas próprias necessidades e interesses.⁵ Em contraste, árabes valorizam interdependência e coletivismo, identificando-se em relação à sua família e tribo ao invés das características e experiências individuais.⁶ Essas conexões oferecem o apoio social que as instituições seculares e governos proporcionam no Ocidente. As pessoas que entrevistamos repararam, “Não havia precedente de asilos de idosos no mundo árabe, onde as famílias cuidam das pessoas velhas e enfermas.” Outro entrevistado salientou este sentido de comunidade: “A empresa AAA [American Automobile Association] faliria no Oriente Médio. Se seu carro parasse de funcionar, pessoas parariam e lhe ajudariam a concertá-lo.” A interdependência proporciona apoio social e assistência permanente. Frequentemente, os árabes são repelidos pelo sentido de isolamento e pela falta de carinho que percebem nas pessoas ocidentais.

O aspecto negativo da interdependência é que ela pode fazer com que as pessoas sejam relutantes em tomar iniciativas; pode limitar o fluxo de idéias e reprimir o debate. Os árabes, e de fato qualquer povo interdependente, talvez não se esforcem para novas descobertas e conhecimento porque sua identidade de grupo é mais importante para eles que o crescimento tecnológico.⁷ Raphael Patai, um conhecido etnógrafo e antropólogo, especulou que a fraqueza do militar árabe vem do pensamento reprimido ao invés da falta de coragem ou

inteligência.⁸ Quando nós, pessoas do ocidente, interagimos com os árabes, devemos nos lembrar que as famílias e tribos estão incluídas como fatores em todas as decisões. Se acreditarmos que estamos tratando com apenas um indivíduo, não compreenderemos as dinâmicas e o poder da rede social que influenciam a tomada de decisões e a liderança.

A honra e o próprio conceito. Um sentido de honra permeia o autoconceito e motivação árabes.⁹ A honra de um homem reflete na família dele e é uma medida de seu valor. Por exemplo, um homem que entrevistamos explicou como seu amigo queria se casar com uma vizinha, mas ao invés disso, a família dele lhe persuadiu a casar com sua prima. O casamento entre parentes é mais importante que a escolha pessoal. Na mente árabe, tal casamento traz harmonia e protege os bens, poder e honra. De forma semelhante, outro entrevistado explicou que uma pessoa que envergonha sua família pode ser excluída ou até morta. A honra pode compelir as famílias a protegerem os parentes com grandes custos e a retaliarem pelos danos infligidos.¹⁰

A honra determina muitas das escolhas da vida. Um entrevistado nos disse, “Quando vim para estudar nos Estados Unidos foi uma fonte de orgulho para minha família”. Outro relatou, “Minha irmã se casou com um homem de alto status. Isso traz honra a minha família.” Um terceiro disse, “O tipo de carro que dirijo e o tamanho da minha casa são importantes. Elevam a minha família.” O oferecimento de hospitalidade, a estrangeiros afáveis ou a adversários potenciais, traz a honra também. Os árabes influentes consideram o trabalho manual vergonhoso; por isso, pessoas do ocidente perdem respeito quando se engajam em trabalho físico.¹¹

Porque a honra é essencial para uma auto-estima elevada, a desaprovação pode ser dolorosa. As pessoas se comprometem ou agüentam prejuízos para esconder erros.¹² Um contratante ocidental explicou, “Precisávamos de trabalhadores para limpar um prédio. Descrevi as necessidades e eles disseram, ‘Sim, entendemos.’ No entanto, quando verifiquei, eles ainda não tinham feito o trabalho porque não tinham entendido. Dirão ‘Sim’ porque é desonroso admitir as limitações.” Os árabes evitam criticar diretamente um ao outro e podem adiar decisões para proteger o orgulho

daqueles envolvidos.¹³ Podem guardar raiva no coração por uma crítica construtiva, a qual consideram ofensiva e degradante. As pessoas do ocidente podem interpretar esta raiva como uma inabilidade de aprender com outros e ver

Determinação, uma virtude no Ocidente, pode parecer grosseira aos árabes. Para eles, o valor de uma decisão aumenta com o tempo gasto ao tomá-la...

o adiamento como indecisão ou incompetência. Para serem mais eficazes, pessoas do ocidente devem oferecer *feedback* indireto e respeitar os gestos de proteção do orgulho.

Fatalismo versus controle do destino. No Oriente Médio, as discussões de planejamento são normalmente terminadas com *Inshallah* — “Se Alá quiser.” O status da saúde, riqueza e segurança de uma pessoa são consideradas inevitáveis.¹⁴ Os árabes tendem a invocar a sorte e teorias conspiratórias ao invés de esperar que as ações humanas façam a diferença. Os entrevistados relataram, “Não planejamos para o futuro”, “Agimos somente quando ocorre uma catástrofe”, e “Se tiver que ocorrer, ocorrerá”. Embora os árabes mais cultos exibam menos fatalismo, tipicamente ainda estão mais fatalistas que os ocidentais.¹⁵ Em geral, as pessoas do Ocidente acreditam que podem subjugar a maioria das barreiras com recursos adequados e trabalho árduo.¹⁶

Uma implicação do fatalismo é o desprezo pelo planejamento detalhado. Para a mente árabe, planejamento implica uma falta de confiança em Alá; por isso, pode ser que seu planejamento não englobe o tempo e recursos necessários para completar um trabalho. Muitos árabes se inclinaram a duvidar que os atentados de 11/9 fossem um trabalho de árabes porque os atos foram executados com muita precisão. As pessoas fatalistas podem agir com informações incompletas, acreditando que coisas se realizarão se estiverem destinadas. Um entrevistado árabe relatou, “Dizemos ‘Farei o melhor possível, e o resto está nas mãos de Deus’”. Os árabes podem

considerar acordos como esperanças e não realidades; freqüentemente, vêem a vida como imprevisível demais para o planejamento de longo prazo. Como as pessoas do Ocidente esperam que outros cumpram os acordos, podem considerar esse ponto de vista limitado ou preguiçoso. Os árabes podem considerar as pessoas ocidentais arrogantes ou estúpidas quando trabalham para mudar coisas que supostamente estão alheias ao seu controle.

Comportamento Social

As diferenças em comportamento social são relevantes a esta discussão também. Incluem o enfoque nas realizações versus relacionamentos, conceitos de tempo e poder do relacionamento à distância.

Realizações versus relacionamentos. As pessoas do Ocidente tendem a ser orientadas às realizações enquanto os árabes focam mais as relações e conexões sociais. Os árabes tentam evitar fazer negócios com estrangeiros.¹⁷ Porque o desenvolvimento de relações é mais importante para eles que a pressão de prazos finais, eles ficam perturbados quando pessoas do Ocidente ignoram relações para poupar tempo. Um entrevistado norte-americano explicou, “Não se pode dizer ‘temos que reassentar as pessoas deslocadas; essa é a tarefa, agora como vamos fazer isso?’ Tem que deixar as pessoas se conhecerem uns aos outros — seus papéis e status de poder. Uma vez estabelecidos os relacionamentos, eles podem trabalhar sobre o problema.” Determinação, uma virtude no Ocidente, pode parecer grosseira aos árabes. Para eles, o valor de uma decisão aumenta com o tempo gasto ao tomá-la; por isso a velocidade é lenta. Os árabes cultivam relacionamentos de longo prazo que levam a concessões recíprocas. Um entrevistado nos disse, “Porque as relações são importantes, pagaremos um preço mais alto na empresa de um amigo. Meu tio tinha uma companhia de táxi que todos os seus amigos usavam. Se todos os táxis estiverem ocupados, andarão ou pegarão um ônibus ao invés de chamar outro serviço de táxi. Uma pessoa do Ocidente talvez pegasse outro táxi, mas não os amigos de meu tio!” As decisões são pessoais bem como pragmáticas.

Tipicamente, os ocidentais trabalham para cumprir metas e se definem por suas realizações.¹⁸

A ênfase árabe nas relações pode ser frustrante. Podemos ver como desperdício e falta de profissionalismo depender de redes de “bons amigos” ao invés de competência e resultado. Os árabes consideram as pessoas do Ocidente impessoais e desrespeitosas. Muitos árabes disseram ao grupo de estudo que “A única coisa em que todas as pessoas do Oeste pensam é trabalho”, e “Não se interessam por nós como pessoas”. Isso pode criar uma má vontade durante as colaborações. Se quisermos cooperar com os árabes, precisamos reconhecer as relações enquanto trabalhamos para cumprir metas.

O conceito de tempo. Tipicamente, pessoas ocidentais vêem o tempo como um bem tangível e valioso que deve ser preservado ou “gasto” sensatamente. Enfatizamos agendas, prazos finais e pontualidade.²⁰ Em contraste, os árabes vêem o tempo como um fluido, prazos finais como flexíveis e multitarefas como confortáveis.²¹ O tempo é para arrumar relacionamentos, não para riscar itens de listas. Os árabes entrevistados explicaram, “As pessoas ficam ocupadas, e então uma coisa acontece e eles param de fazer o que estavam fazendo e vão cuidar do que aconteceu”; e “Um almoço pode facilmente levar 3 ou 4 horas”. Para os árabes, o trabalho e o tempo pessoal são indefinidos.²² Um entrevistado ocidental explicou sua interação com um amigo árabe: “Quando tínhamos reuniões eu aparecia no escritório dele. Se ele estivesse em reunião, ele sairia para me cumprimentar.” Outros disseram que “Se alguém chegasse tarde, ele diria ‘Eh, encontrei com uma pessoa e nós conversamos’”; e “Se seu telefone tocasse durante uma reunião, ele atenderia e começaria a falar.”

Embora pessoas ocidentais possam considerar tal comportamento não profissional e desrespeitoso, árabes consideram agendas e cronogramas hostis e contraproducentes. Frases como *tempo é dinheiro* e *não perca tempo* são usadas para ridicularizar pessoas ocidentais. A mentalidade flexível dos árabes com respeito ao tempo valoriza obrigações interpessoais acima da tirania da agenda ou do assistente digital pessoal. Em resumo, cada lado pode ver o outro como grosseiro.

Distância do poder. As pessoas se diferenciam no ponto pelo qual aceitam e esperam pela distribuição desigual de poder.²³ As pessoas ocidentais são mais igualitárias nas

suas práticas sociais e de trabalho. Em geral, a liderança é baseada em mérito, e líderes consideram frequentemente as recomendações dos subordinados. Em contrapartida, grupos na cultura árabe observam a grande distância do poder: aceitam a desigualdade entre subordinados e superiores; aqueles no poder tomam as decisões, com intermediários facilitando e implementando. Isso retira a responsabilidade se um pedido ou idéia for rejeitado. Frequentemente, pessoas ocidentais confundem esses funcionários com o líder verdadeiro. A grande distância do poder aumenta a velocidade da tomada de decisões. No entanto, quando a coordenação fracassa, os intermediários podem ficar relutantes em agir e o progresso pode parar.

No Oriente Médio, geralmente o poder vem de associações familiares e tribais e aumenta com educação, realizações profissionais e idade. Nossa pesquisa revelou uma variação da distância do poder descrita como “Primeiro entre iguais”.²⁴ Aqui, numa maneira que é reconhecida pelos ocidentais, o poder em políticas, comércio e nas forças militares vêm da força pessoal. As pessoas manobram por poder por meio de manipulação estratégica — tom de voz, linguagem corporal e gestos de generosidade. Um entrevistado descreveu as dinâmicas de generosidade assim: “Traz-lhe status pagar uma conta. Mostra que você tem poder. No entanto deve fazer isso com grande humildade. Se não, outros talvez possam lhe rejeitar.”

Pessoas poderosas recebem privilégios, mas também a responsabilidade pelos subordinados. Como líderes devem proporcionar serviços para manter sua posição, a liderança é instável.

Quando as pessoas ocidentais ignoram o contexto, elas interpretam mal o significado; quando elas falam ou respondem diretamente, podem criar embaraço e raiva.

O segundo em comando não necessariamente substitui o líder. Pessoas ocidentais podem ficar surpreendidas quando alianças, formadas por interesses mútuos, desaparecem quando os

interesses e poder mudam. Durante operações conjuntas, árabes observam como líderes ocidentais fazem valer o poder ou se submetem antes de decidir quem é forte e digno de respeito.

As Formas de Raciocínio

Três maneiras relevantes de examinar formas de raciocínio são importantes para compreender as diferenças cognitivas entre as culturas árabe e ocidental: linguagem direta versus contextual, pensamento analítico versus holístico e raciocínio concreto versus hipotético.

Linguagem direta versus contextual. Pessoas ocidentais equiparam comunicação precisa e direta com honestidade. É esperado que as pessoas digam o que querem dizer. No Oriente Médio, o significado e a intenção são julgados pelas palavras do orador, mas também pelo status e indicações não verbais como tom, gesto e circunstância. Um entrevistado relatou, “Boatos se tornam verdade sem ser confirmados se vierem de alguém confiável e respeitado — numa posição de autoridade.” Às vezes árabes usam exageros para expressar reações emocionais. Um árabe entrevistado explicou, “Se um árabe disse, ‘Meu tio tem um cachorro que é tão grande como um burro’, o que ele quer dizer é que seu tio tem um cachorro grande. Se ele disse ‘Os palestinos não têm comida para comer e água para beber’, ele quer dizer que existe alguma pobreza na comunidade. As pessoas entendem e não consideram isso como uma mentira.” Pessoas ocidentais podem ouvir exageros como mentiras porque tendem a entender as palavras de modo mais literal.

Os árabes podem considerar a franqueza pública grosseira e ameaçadora à sua honra e coesão social.²⁵ Por exemplo, vários produtores de televisão árabes estavam trabalhando na versão árabe do programa *The Apprentice*.²⁶ Decidiram substituir a frase de humilhação inconfundível “Está despedido!” com uma frase árabe mais característica traduzida liberalmente como “Que Alá lhe abençoe”. Os telespectadores árabes, que esperam sutileza e indiretas respeitadas, compreenderiam que isso significaria “Está despedido.” Quando as pessoas ocidentais ignoram o contexto, elas interpretam mal o significado; quando elas falam ou respondem

diretamente, podem criar embaraço e raiva.

As pessoas ocidentais e os árabes também se diferenciam na maneira como exigem que as palavras e ações se correspondam.²⁷ Para um árabe, uma entusiástica declaração de intenção pode servir como uma simbólica substituição de uma ação. Uma meta desejada pode ser declarada como uma realização. Porque é indelicado negar diretamente um pedido, uma pessoa pode dizer “Inshallah” ao invés de “Não”. Um entrevistado explicou, “Se quisesse dizer ‘não’, não diria isso exatamente. Existem maneiras mais agradáveis de dizer ‘não’. Você pode abrandar isso não sendo completamente honesto.” A demonstração de respeito e a proteção da aparência são mais valorizadas que a precisão. Infelizmente, as pessoas ocidentais, desacostumadas às maneiras sutis do Oriente Médio, freqüentemente presumem que os árabes são desonestos quando eles quebram acordos.

Pensamento analítico versus holístico. As pessoas ocidentais, tipicamente analíticas, usam a lógica de Aristóteles para classificar os atributos de objetos, pessoas ou eventos.²⁸ Ligamos as causas aos atributos específicos. Os árabes, tipicamente holísticos, também atribuem as causas aos atributos, mas eles também consideram outras características da situação, como as relações pessoais.²⁹ Os árabes são mais sensíveis às variáveis secundárias e aos relacionamentos que as pessoas ocidentais.

Os árabes se preocupam quando as pessoas ocidentais limitam a consideração de atributos específicos. Eles pensam que somos ingênuos quando deixamos de considerar assuntos mais amplos como as emoções e dinâmicas da situação. As pessoas ocidentais, por outro lado, ficam frustradas quando os árabes chamam a atenção para os detalhes aparentemente irrelevantes. Por exemplo, um americano entrevistado que trabalha com estudantes internacionais nos Estados Unidos reclamou, “Quando os estudantes árabes estão trabalhando mal, freqüentemente expõem as complicações que tornam a melhora impossível — um senhorio ruim, problemas na terra natal, um resfriado irritante. Eles não buscam o problema e tentam resolvê-lo. Estão buscando desculpas!” Da mesma forma, militares relatam que ficam frustrados com a grande variedade de detalhes

aparentemente irrelevantes que os árabes consideram importantes. As pessoas ocidentais focam de modo concentrado o problema. Quando os árabes definem amplamente um problema, buscam soluções mais complexas. As soluções consideradas apropriadas pelas pessoas ocidentais analíticas parecem limitadas e insuficientes aos árabes; aquelas propostas pelos árabes podem parecer mal enfocadas e sem justificativas para as pessoas ocidentais. Essas diferenças podem atrapalhar as negociações e dificultar as colaborações.

Raciocínio concreto versus hipotético. Os árabes dependem do raciocínio concreto; tendem a basear seu planejamento e tomada de decisões nas experiências passadas. Em contraste, as pessoas ocidentais raciocinam hipoteticamente, usando simulações mentais para gerar planos, visualizar resultados e definir os detalhes. As práticas ocidentais de cuidar das crianças cultivam o raciocínio hipotético, enquanto as práticas árabes enfatizam a memorização, instigando um respeito pelo conhecimento do conteúdo. Para os árabes, o raciocínio hipotético não é esperado nem recompensado.³⁰

Nossas entrevistas proporcionaram uma evidência inesperada sobre as diferenças no raciocínio. Depois de pedir informações sobre um incidente, perguntávamos rotineiramente como hipotéticas mudanças do incidente poderiam ter ocorrido. Por exemplo, quando árabes entrevistados descreveram uma sessão de planejamento, perguntamos o que teria acontecido se eles tivessem sugerido uma abordagem diferente. As respostas típicas foram, “Não sugeri,” “Eles tinham uma boa abordagem” e “Não era minha função fazer sugestões”. Se o entrevistado relatasse um incidente de raciocínio hipotético numa sala de aula nos Estados Unidos, poderíamos perguntar, O que teria acontecido se isso tivesse ocorrido na sua terra natal? Uma resposta típica era, “Nunca ocorreria lá.” Repetimos e redigimos essas perguntas de “se tivesse” em vão. Os entrevistados não entendiam as perguntas.

Perante desafios, freqüentemente as pessoas ocidentais especulam sobre as conseqüências possíveis sobre potenciais ações. Tipicamente, os árabes utilizam casos passados similares e querem saber a razão porque as pessoas ocidentais desejam

reinventar a roda. Os árabes podem entender mal especulações e confundi-las com a realidade, criando medo e consternação. Eles raciocinam

Uma maneira para proporcionar familiarização e sensibilização necessárias é por meio de simulações interativas baseadas em computadores ou na internet, que ajudam as pessoas ocidentais a ver pela perspectiva árabe.

com precisão enquanto as pessoas ocidentais são mais flexíveis (mas freqüentemente à custa da precisão). Por isso, o planejamento multinacional pode deixar os dois lados insatisfeitos.

As Implicações e Conclusões

As operações militares e de manutenção da paz combinadas trazem a legitimidade e atraem o apoio internacional; no entanto, as pessoas ocidentais no Oriente Médio árabe enfrentam muitas diferenças culturais:

- os árabes tomam decisões como membros de famílias e tribos e dão um grande valor para a honra;
- o fatalismo pode ameaçar as colaborações: em casos onde as pessoas ocidentais estão confiantes sobre as possibilidades de mudança, os árabes podem ver as limitações do poder humano;
- os árabes consideram a formação de relacionamentos como um pré-requisito para uma ação combinada e consomem tempo para cultivar relações;
- as diferenças na distância do poder podem criar conflito e confusão;
- os árabes usam e respeitam informações não verbais enquanto as pessoas ocidentais enfatizam a comunicação direta;
- quando pensadores analíticos e holísticos definem diferentemente os problemas, eles geram diferentes tipos de planos. Porque previsão e expectativa precisas são pré-requisitos para a coordenação eficaz, precisamos apreciar como os árabes pensam; e
- raciocínios hipotéticos e concretos levam a diferentes linhas de ação.

O ponto principal é que as pessoas ocidentais, que consideram as ações dos árabes inapropriadas, desonestas ou infantis, parecem arrogantes e desrespeitosas. Quando as pessoas ocidentais deixam de acomodar as diferenças culturais, a cooperação e eficácia sofrem.

Até hoje, o treinamento cultural proporcionado pelas Forças Armadas tem enfatizado os costumes e comportamentos necessários para criar impressões positivas, formar relações e evitar ofensas. Essas habilidades são necessárias, mas não suficientes. O pessoal militar também precisa de uma apreciação das diferenças de auto-conceito, sociais e cognitivas que atrapalham a colaboração e prejudicam as operações de combate. As pessoas ocidentais devem ser capazes de decifrar, antecipar e acomodar as palavras e ações de seus sócios ou oponentes árabes. Uma maneira para proporcionar familiarização e sensibilização necessárias é por meio de simulações interativas baseadas em computadores ou na internet, que ajudam as

pessoas ocidentais a ver pela perspectiva árabe. Os cenários podem proporcionar experiência guiada para a colaboração, negociação e acordo multinacionais. Tal treinamento pode melhor preparar os militares para os ambientes multinacionais, ou no mínimo, pode permitir erros sem conseqüências negativas.³¹

Os países do Oriente Médio árabe permanecerão importantes para o Ocidente em um futuro previsível, como aliados ou adversários. As diferenças ocidental-árabes apresentadas aqui podem impedir interações. A descrição das diferenças é o primeiro passo para capturar a superioridade moral psicocultural. O treinamento deve transcender as regras e procedimentos para que os militares possam ver os eventos por meio de uma lente cultural árabe. Como as pessoas dos EUA estão adquirindo a fluência de interpretar o intento e prever as reações, podemos esperar pela melhora na comunicação, previsão, trabalho em equipe e na eficácia final. **MR**

REFERÊNCIAS

1. SCALES, Robert H., "Clausewitz and World War IV," *Armed Forces Journal* (2006), disponível em: www.armedforcesjournal.com/2006/07/1866019.
2. McHUGH, Anna Pongonis, "Elaboration of the Cultural Lens Model" (Relatório final preparado sob o subcontrato Nº. 11026-9093-0200 Sytronics, Inc., sob o Principal Contrato: F33615-98-D-6000 para o Laboratório de Pesquisa da Força Aérea/HECA, Fairborn, Ohio: Klein Associates Inc., 2004).
3. O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, "Arab Fund for Economic and Social Development," em *Arab Human Development Report 2002: Creating Opportunities for Future Generations* (New York: United Nations Publications: United Nations Development Programme, Arab Fund for Economic and Social Development, 2002). A partir daqui referido como PDNU.
4. KLEIN, Helen Altman, "Cognition in Natural Settings: The Cultural Lens Model," em *Cultural Ergonomics: Advances in Human Performance and Cognitive Engineering*, editor KAPLAN, Michael (Boston: Elsevier JAI, 2004), pp. 249-80; e KLEIN, Helen Altman, PONGONIS, Anna e KLEIN, Gary, "Cultural Barriers to Multinational C² Decision Making" (document apresentado no Simpósio de Pesquisa e Tecnologia de Comando e Controle de 2000, em Monterey, na Califórnia, em 26-28 de junho de 2000).
5. HOFSTEDE, Geert, *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values* (Newbury Park, CA: Sage, 1980); e MARKUS, Hazel Rose e KITAYAMA, Shinobu, "Culture and the Self: Implications for Cognition, Emotion, and Motivation," *Psychological Review* 98 (1991): pp. 224-53.
6. KHALID, Mansour, "The Sociocultural Determinants of Arab Diplomacy," em *Arab and American Cultures*, editor ATIYEH, George Nicholas (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977), pp. 123-42.
7. PDNU
8. PATAI, Raphael, *The Arab Mind*. (Long Island, NY: Heatherleigh Press, 2002).
9. *Ibid.*
10. NYDELL, Margaret K., *Understanding Arabs: A Guide for Westerners*, 3ª edição (Yarmouth, MN: Intercultural Press, 2002).
11. FEGHALI, Ellen, "Arab Cultural Communication Patterns," *International Journal of Intercultural Relations* 21 (1997): pp. 345-78.
12. MORRISON, Terri, CONAWAY, Wayne A. e BORDEN, George A., *Kiss, Bow, or Shake Hands: How to Do Business in Sixty Countries* (Holbrook, MA: B. Adams, 1994).
13. MACKEY, Sandra, *The Saudis: Inside the Desert Kingdom* (New York: Signet, 1990).
14. PATAI.
15. NYDELL.
16. KLUCKHOHN, Florence R. e STRODTBECK, Fred L., *Variations in Value Orientations* (Evanston, IL: Row, Peterson, 1961).
17. MORRISON, CONAWAY e BORDEN.
18. KLUCKHOLN e STRODTBECK.
19. HALL, Edward T., *The Dance of Life: The Other Dimension of Time* (Garden City, NY: Anchor, 1983).
20. EARLEY, P. Christopher e GIBSON, Cristina B., *Multinational Work Teams: A New Perspective* (Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum & Associates, Inc., 2002).
21. FEGHALI.
22. NYDELL.
23. HOFSTEDE.
24. KHURI, Fuad I., *Tents and Pyramids: Games and Ideology in Arab Culture from Backgammon to Autocratic Rule* (London: Saqi, 1990).
25. FEGHALI.
26. PARKER, Jan, "The Mirage," *New Yorker*, 17 de outubro de 2005, p. 142.
27. ZAHARNA, Rhona S., "Intercultural Communication and International Public Relations: Exploring Parallels," *Communication Quarterly* 48 (2000): pp. 85-100.
28. NORENZAYAN, Ara e NISBETT, Richard E., "Culture and Causal Cognition," *Current Directions in Psychological Science* 9 (2000): pp. 132-35; e NISBETT, Richard E., *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently... And Why* (New York: The Free Press, 2003).
29. NYDELL
30. KHALID, pp. 123-42; e PDNU.
31. Veja, por exemplo, KLEIN, Helen Altman e STEELE-JOHNSON, Debra, "Training for Multinational Teamwork," em *Expertise Out of Context: Proceedings of the Sixth International Conference on Naturalistic Decision Making*, editor HOFFMAN, Robert R. (New York: Lawrence Erlbaum Associates, 2007), pp. 473-506; MCCLOSKEY, Michael, KLEIN, Helen Altman e BAXTER, Holly, "Cultural Perspective Taking" (Relatório técnico final preparado sob contrato Nº: W91WAW-07-P-0284 para o Instituto de Pesquisa do Exército dos EUA, Springboro, Ohio: 361 Interactive, LLC, 2007); e ONG, James, "Scenario-Based Training for Socio-Cultural Effects-Based Planning" (Relatório Técnico Final preparado sob contrato Nº: FA8650-07-M-6738 Stottler-Henke Associates, Inc., San Mateo, Califórnia: Stottler-Henke Associates, Inc., 2007).



O ASSUNTO MAIS IMPORTANTE

A Reforma Legislativa do Sistema de Segurança Nacional

James R. Locher III

O SISTEMA DE SEGURANÇA nacional que o presidente usa para administrar os instrumentos de poder nacional e a maneira pela qual o Congresso supervisiona e financia o sistema não concedem a agilidade requerida para proteger os EUA e seus interesses num mundo em constante transformação e progressivamente complexo. Desde 11 de Setembro e do Furacão Katrina até as guerras no Afeganistão e Iraque e as emergentes ameaças ao nosso país, os desafios à segurança nacional no século XXI exigem comunicação mais eficaz de lado a lado dos tradicionais limites organizacionais. Para enfrentar esses desafios são necessárias uma visão comum, cultura organizacional e melhor integração de habilidades e capacidades.

O sistema de segurança nacional atual foi baseado nas lições da II Guerra Mundial e projetado para capacitar o presidente a lutar na Guerra Fria. Muitas das suposições apoiadas nesse sistema não são mais válidas. O mundo mudou e os EUA precisam se ajustar de uma forma proporcional às novas realidades que afetam a sua segurança. O sistema atual dá ao presidente uma seleção de opções limitadas para lidar com os assuntos de segurança nacional e causa uma demasiada dependência ao instrumento militar do poder nacional. O custo de não mudar o sistema é financeiramente insustentável e poderia ser catastrófico em termos de vidas norte-americanas. Para fazer as mudanças necessárias, o Governo dos EUA precisa de uma reforma regulamentar, legislativa e uma supervisão congressional abrangente das autoridades que governam o sistema de segurança nacional, que já tem 60 anos de idade. O Projeto de Reforma da Segurança Nacional (PNSR — sigla em inglês) foi instituído em setembro de 2006, como uma parceria público-privada, para apoiar o processo de reforma.

Origens do Sistema de Segurança Nacional

O sistema de segurança nacional dos EUA foi planejado para uma era diferente, quando a segurança nacional era principalmente uma função das capacidades militares exercidas por um departamento. Na época em que o Ato de Segurança Nacional de 1947 — a legislação que estabeleceu esse sistema — foi escrito, os EUA tinham recentemente emergido da II Guerra Mundial como um gigante econômico e industrial praticamente não contestado. A ameaça principal para os Estados Unidos era a União

Não confunda entusiasmo com capacidade.

—General Peter J. Schoomaker,
Comandante do Comando de Operações Especiais dos EUA, 2000

James R. Lochler atualmente é diretor-executivo do Projeto de Reforma da Segurança Nacional, uma iniciativa apartidária patrocinada pelo Centro de Estudos para a Presidência, uma entidade sem fins lucrativos. O Sr. Locher foi o arquiteto principal do Ato Goldwater-Nichols de 1986, que modernizou o sistema militar de uma forma conjunta. Posteriormente, ele envolveu-se com a aprovação da Emenda Nunn-Cohen e serviu como assistente-secretário de defesa para operações especiais e conflitos de baixa intensidade.

FOTO: Destroços de um helicóptero Sea Stallion incendiado durante a Operação Desert One, que fracassou na tentativa de resgate de reféns do Irã em abril de 1980. Problemas existentes entre as forças singulares durante a missão eventualmente levaram à aprovação do projeto de lei Godwater-Nichols seis anos mais tarde.

(cortesia do historiador do 1st Special Operations Wing)

Onde estava o sistema de segurança nacional? Quando as águas da enchente retrocedem e os mortos são contados, o que deu errado durante a terrível semana, que tornou uma moderna metrópole americana de quase meio milhão de pessoas inabitável e iniciou o maior êxodo desde a Guerra Civil, está começando a ficar claro. Oficiais federais, do estado e locais falharam em dar ouvidos às previsões de desastre dos especialistas meteorológicos. Planos de evacuação, nunca práticos, foram completamente descartados para os mais pobres e menos aptos de Nova Orleans. Quando as águas da enchente subiram, como tinha sido previsto, as equipes de resgate, pessoal médico e energia elétrica, necessários para combater a situação, sumiram. Agravando a catástrofe natural havia uma criada pelo homem: a incapacidade dos governos federal, estadual e local de trabalharem juntos diante de um desastre previsto há muito tempo. Em muitos casos, os recursos disponíveis não foram usados, seja pelos trens da Amtrak, que poderiam ter levado os evacuados para um local seguro antes da tempestade, ou pelas forças militares da 82ª Divisão Aeroterrestre, que passou dias esperando por uma ordem que nunca chegou. As comunicações foram tão inviáveis que o Corpo de Engenheiros do Exército foi incapaz de informar ao resto do governo, por horas cruciais, que as barragens em Nova Orleans tinham rompido.

—Susan B. Glasser e Michael Grunwald, “The Steady Buildup to a City’s Chaos,” *The Washington Post*, Domingo, 11 de setembro de 2005.

Soviética, com o seu emergente arsenal nuclear de mísseis balísticos e com suas forças convencionais estacionadas nas fronteiras dos aliados europeus e japoneses dos EUA.

Como as grandes operações de combate e a dissuasão nuclear eram o foco principal da estratégia de segurança nacional, o sistema de segurança nacional exigia somente a coordenação limitada entre os departamentos e agências estruturados verticalmente. Os arquitetos do sistema de segurança nacional não consideraram muito as estruturas e processos que pudessem ser necessários entre os departamentos. O Conselho de Segurança Nacional, o único órgão que podia coordenar as atividades dos diferentes departamentos, era uma reflexão tardia do Ato de Segurança Nacional de 1947.

Administrando a Segurança Nacional no Século XXI

Qualquer que fosse sua adequação na era antiga, o sistema de segurança nacional de hoje é um anacronismo inábil mal-adequado ao ambiente estratégico atual. A estrutura vertical planejada para mobilizar os recursos industriais contra um único competidor tem se tornado assim perigosamente inadequada. Conforme foi registrado no Centro para o Estudo da Ampla Reforma Estratégica da Presidência, “As estruturas e doutrinas que a nação desenvolveu para vencer a Guerra Fria se tornam fraquezas em alguns casos, com muitas de suas suposições sendo já inválidas.”¹

De terrorismo global, ataques cibernéticos e desafios à neutralidade de espaço, até cavaleiros armados no Sudão, líderes religiosos transnacionais no Iraque e limpeza étnica nos Bálcãs, os desafios para a segurança nacional de hoje opõem-se às categorias tradicionais. A segurança nacional agora envolve um amplo arranjo de assuntos, que somente podem ser abordados com um grupo abrangente de capacidades altamente integradas e cuidadosamente calibradas.

A interdependência econômica e social do sistema contemporâneo global exige que os EUA sejam capazes de agir globalmente com mais precisão e com menos conseqüências inesperadas — este último porque prejuízos secundários podem agora incorrer em maiores responsabilidades estratégicas. A globalização também facilita o alastramento de doenças, tecnologia, idéias e organizações com uma velocidade nunca antes imaginada.

O ambiente político exige que os EUA sejam capazes de tratar com as ações e intenções de muitos outros estados, bem como com os atores regionais e não-governamentais recém-habilitados. Nosso mundo é muito mais elástico

Não importa quão adequado foi numa época passada, o sistema de segurança nacional é um pesado anacronismo não adaptado para o atual ambiente estratégico.

“Problemas Reais; Conseqüências Reais”

Em outubro de 2000, o agente do FBI, Ali Soufan, estava investigando os ataques no *USS Cole*. Trabalhando o dia inteiro em Iêmen, o agente Soufan encontrou uma possível conexão entre o ataque a bomba e a Al-Qaeda na pessoa de Khallad, um jihadista perneta. No passar dos meses seguintes, o agente Soufan enviaria múltiplos pedidos à CIA solicitando mais informação sobre o organizador terrorista Khallad, especificamente em conjunção com uma alegada reunião dos agentes da Al-Qaeda em Kuala Lumpur, na Malásia. A informação da CIA poderia ter levado o agente Soufan a descobrir que dois dos futuros seqüestradores de 11 de Setembro tinham comparecido nessa reunião. Ele poderia tê-los identificado na sua presente localização: os EUA. Três vezes foi negada a informação ao agente Soufan, que ele — e o povo americano — precisavam tão desesperadamente. Como resultado, numa combinação de disputas por acesso a recursos e capital entre as agências de segurança nacional, má vontade em partilhar informação, falha em identificar ameaças reais à segurança nacional dos EUA e mesmo hostilidade pessoal contribuíram para o sucesso de um dos mais destrutivos ataques terroristas da história. Por quase dois anos, dois elementos da Al-Qaeda moraram nos EUA com o conhecimento da CIA. Se essa informação tivesse sido partilhada com o FBI, cidadãos americanos poderiam estar vivendo num mundo diferente hoje. O agente Soufan não sabia disso na época, mas ele era a melhor oportunidade de parar os ataques de 11 de Setembro. Nosso sistema de segurança nacional impediu que informação crítica para a segurança dos EUA alcançasse o povo com a maior necessidade. Como resultado direto dessa falha na segurança nacional, mais de 2.000 pessoas perderam suas vidas em solo norte-americano.

hoje do que durante a Guerra Fria, quando amigos e inimigos estavam em ordem impecável dentro de alianças fixas. Essas alianças tornavam bem mais fácil prever como os estados atuavam em qualquer situação; por conseguinte, os contingentes militares com os quais tínhamos que planejar e treinar eram em número limitado. Hoje, o fim de somente uma ameaça e a elevação de ameaças difusas enfraqueceram as nossas alianças. Frequentemente é difícil predizer como os estados reagirão em qualquer crise. Temos que estar preparados para um amplo arranjo de contingências. Ao mesmo tempo, atores regionais e não-governamentais podem exercer uma influência bem maior, por meio de tecnologias que permitem maior coordenação de suas atividades e aumentam o impacto destrutivo de suas ações. Muitas dessas mesmas tecnologias estão enfraquecendo a capacidade das nações-estado de exercerem responsabilidades tradicionais de soberania.

O emergente ambiente de segurança está sendo configurado por pressões demográficas que não estavam presentes em 1947. A explosão populacional em estados subdesenvolvidos e suas ascendentes aspirações de obter prosperidade

econômica e segurança ameaçam as condições de estabilidade no mundo desenvolvido. Uma maior mobilidade individual através das fronteiras e acesso a informação na internet acentuam as disparidades econômicas. As percepções de exploração econômica ataçaram uma indignação difundida entre os estados subdesenvolvidos, quando eles se comparam com as vantagens desfrutadas pelo mundo desenvolvido.

Como resultado, os EUA enfrentarão uma inimidade dinâmica e talvez imprevisível. Assuntos incendiários assim como áreas geográficas vulneráveis podem se elevar subitamente da obscuridade até uma significância estratégica (tal como energia, confrontos culturais, efeitos no aquecimento global, escassez de comida e doenças). Os EUA serão frequentemente incapazes de antecipar as capacidades exatas necessárias para enfrentar a próxima crise.

Hoje, os EUA carecem da agilidade de enfrentar essas prioridades estratégicas em desenvolvimento. A fraqueza inerente ao sistema de segurança nacional contemporâneo é bem mais grave do que antes. Pandemias poderiam ameaçar grandes partes da população se, por exemplo, os Serviços de Saúde e Assistência Social bem como estado

e governo local fracassassem em se comunicar efetivamente. Terroristas poderão empregar armas de destruição em massa mais facilmente dentro do país se o Departamento de Segurança Nacional e o Departamento de Defesa continuarem a permitir a rígida definição de suas áreas de responsabilidades domésticas e estrangeiras. Se um dispositivo nuclear fosse detonado no solo norte-americano, quem seria responsável por enfrentar as conseqüências? Como lidará o governo com a contaminação, desintegração doméstica e a inevitável imobilização econômica caótica que provavelmente levaria a uma falta de alimentos? A consideração de tal cenário caótico é desafortunadamente provável e deveria nos catalisar para a urgência de uma reforma do sistema de segurança nacional.

O Sistema versus a Liderança

Muitos dizem que liderança é fundamental para a solução desses problemas. Não há, certamente, um substituto para boa liderança e sem ela nenhum sistema será adequado. Entretanto, um bom líder sozinho não é suficiente e não precisamos fazer uma escolha entre os dois. Precisamos ambos. Os líderes por si mesmos não podem lidar com as complexidades que emergem dos desafios do

De todas as numerosas burocracias envolvidas na segurança nacional hoje, todas operam pela lente de sua própria cultura organizacional. Não há uma cultura governamental nacional comum, que facilite o desenvolvimento dos objetivos nacionais comuns e uma visão compartilhada.

século XXI. Precisamos de um *sistema* que possa trazer coerência à maneira que o nosso governo nacional compreende e responde a esses desafios. Das numerosas burocracias envolvidas na nossa segurança social hoje, todas operam por meio dos olhos de sua própria cultura organizacional. Não há uma cultura nacional comum que facilite o

desenvolvimento dos objetivos nacionais comuns e uma visão compartilhada. Também, não há um dispositivo que o presidente possa usar para impor a implementação de suas decisões pelos departamentos.

Quando o presidente é capaz de realizar cooperação entre departamentos, geralmente ocorre somente porque personalidades compatíveis estão servindo nos cargos certos no tempo certo. Tais ocorrências de cooperação excepcional são louváveis, mas a nação e sua segurança não podem depender de tal casualidade.

Reforma na Década de 1980 e Reforma Hoje

Os desafios de integrar e coordenar os instrumentos de poder nacional hoje são análogos, em algumas formas, aos problemas que o Departamento de Defesa enfrentou na década de 1980, quando, na esteira das derrotas no Vietnã, Beirute, Granada e Irã, tornou-se claro que os EUA precisavam reformar o modo com que suas forças singulares operavam juntas. Desafortunadamente, os esforços internos do Pentágono de encorajar operações combinadas voluntárias fizeram progresso pouco significativo. Os defensores da “cooperação entre as forças singulares” eram freqüentemente condenados ao ostracismo por superiores, que visualizavam tais iniciativas como ameaças a seus orçamentos, poder e prestígio. Freqüentemente, líderes superiores, de uma forma não sutil, se dedicavam aos interesses de suas forças singulares acima dos esforços destinados a obter uma melhor economia de recursos e esforços conjuntos, mais concentrados no benefício da defesa comum. No final das contas, foi necessária uma ação parlamentar para forçar o Departamento de Defesa a assegurar cooperação e compatibilidade entre as forças singulares.

Hoje, numerosos departamentos e agências do governo continuam, tanto com sutileza quanto abertamente, a resistir aos esforços de integrá-los formal e institucionalmente num sistema abrangente de segurança nacional. Isso obstrui a capacidade da nação de cumprir os crescentes requerimentos de segurança. As complexas e variadas ameaças de segurança opondo-se aos EUA exigem uma melhor cooperação e sincronização. Muitos dos bons esforços



Força Aérea dos EUA, Sargento William Greer

Soldados, pessoal da USAID e iraquianos nativos da área caminham por um mercado durante uma missão em Taji, Iraque, 8 de fevereiro de 2008.

para melhorar nossa capacidade de executar operações de estabilização e reconstrução, tais como a Diretriz de Defesa 3000.5, a Diretriz Presidencial de Segurança Nacional Nº 44 e o Sistema de Administração de Interagências, têm sido frustrados por burocracias que não foram projetadas para funcionarem juntas dessa maneira. O Gabinete do Diretor de Inteligência Nacional, que está fazendo um magnífico progresso sob o seu “Plano de 500 dias” para se reorganizar e se adestrar para os desafios do século XXI, está encontrando dificuldades em se integrar e se alinhar com as diferentes partes da comunidade de inteligência. Em cada etapa, a cultura organizacional e orçamentos independentes resistem à colaboração.

Por outro lado, os problemas que enfrentamos hoje são muito diferentes dos que enfrentávamos nos anos 80. A reforma de interagências envolve uma escala muito maior, abrangendo muitos departamentos e agências e envolvendo o gabinete executivo do presidente. Existem pontos constitucionais a serem considerados. O problema é também mais complicado no sentido que envolve numerosos comitês congressionais,

departamentos e agências cujos principais “trabalhos diários” não envolvem a segurança nacional.

A necessidade de reforma da segurança nacional não é limitada a outros departamentos e agências do sistema de interagências. Precisa também incluir o Departamento de Defesa.

Embora o ambiente estratégico do futuro prometa ser dinâmico e difícil de prever, existe um consenso que certas ameaças são mais prováveis do que outras. Os EUA não foram bem sucedidos em reorientar as funções principais do Departamento de Defesa para lidar com essas prováveis ameaças. Por exemplo, embora o Departamento de Defesa tenha aumentado a sua atenção para o planejamento de missões envolvendo insurgências étnicas e estados enfraquecidos, a maioria das grandes aquisições está ainda concentrada num grande inimigo simétrico. Embora os EUA necessitem se proteger estrategicamente contra a emergência de competidores com capacidades similares, a probabilidade de curto prazo de uma grande guerra simétrica é insignificante. Por outro lado, as forças militares têm assumido — ou foram

forçadas a assumir — alguns tipos de missão para as quais não foram planejadas. Apoio para propaganda pública e ajuda ao desenvolvimento têm sido mescladas com as operações de contra-insurgência e estabilidade. Agora, o Departamento de Defesa está examinando a necessidade de um “sistema de reserva civil”. Tal postura de preencher lacunas na nossa caixa de ferramentas nacionais resultará em custos insustentáveis e altos gastos. O processo atual de despesas do orçamento suplementar da Defesa provavelmente estará sujeito a novas reduções e análise num futuro próximo. Isso possivelmente reduzirá a capacidade das forças militares de se prepararem e executarem tais missões subsidiárias. Essas missões, contudo, são essenciais para a segurança e os EUA têm que estar preparados para encontrar outras formas de executá-las.

Ao mesmo tempo, contudo, o governo proporciona uma quantidade insuficiente de recursos necessários a outros departamentos tais como o Departamento de Estado, cujas capacidades principais incluem a diplomacia e a assistência ao exterior. Como uma nação, permanecemos presos numa mentalidade que mais ou menos vê as relações internacionais como eram há duzentos anos: formais, com relações de alto-nível entre os governos de nação-estados unitários, cada um dos quais tem uma maneira similar conveniente de se coordenar com outros estados. Esse mundo não existe mais. Embora relações entre estados permaneçam um aspecto essencial do sistema internacional, os efeitos da globalização criaram incontáveis formas pelas quais estados e sociedades se comunicam uns com os outros e respondem a eventos. Ações que afetam a estabilidade da segurança nacional e internacional freqüentemente ocorrem nos níveis abaixo das conversas oficiais bilaterais tradicionais ou multilaterais.

Esses mesmos efeitos da globalização também adicionaram novas dimensões internacionais à jurisdição dos departamentos e agências do governo dos EUA, tradicionalmente domésticos. A Agência de Proteção do Meio Ambiente trata com mudanças climáticas mundiais. O Departamento

de Saúde e Serviço Social tem que estar engajado decisivamente com as organizações de saúde mundiais para proteger, de modo responsável, a saúde dos cidadãos norte-americanos. Entretanto, apesar dessa tendência, o governo permanece concentrado no gerenciamento de crises em relações internacionais, somente lidando com problemas quando eles não podem mais ser ignorados. Quando isso acontece, os líderes têm severamente limitadas as suas opções, que freqüentemente os levam a responder com força militar. O sistema de segurança nacional não facilita a formulação e a execução de políticas de segurança nacional abrangentes de longo prazo, que podem diminuir a possibilidade de ameaças antes que elas se materializem.

Em geral, os EUA encaram grandes desafios para assegurar que são capazes de projetar poder e influência de forma eficiente e construtiva no século XXI. Se os EUA não reformarem seu sistema para enfrentar as necessidades da nova era, correrão o risco de conseqüências desastrosas. Por causa da natureza das burocracias, não é razoável esperar que as instituições por si mesmas iniciem uma reforma bem sucedida — e mesmo se fossem capazes de fazê-la, tal reforma não seria sustentável sem importantes mudanças na supervisão pelo Congresso. O sistema inteiro precisa de uma revisão total e somente o Congresso pode efetuar esse tipo de mudança.

O Projeto de Reforma da Segurança Nacional

Para atender às necessidades de reforma, cidadãos interessados de diversas formações profissionais e políticas têm se unido para criar o Projeto de Reforma da Segurança Nacional (*PNSR* — sigla em Inglês). Membros do projeto são unânimes no pensamento que o governo não possui a capacidade de prover recursos e integrar os instrumentos do poder nacional, de uma forma adequada, para atender às necessidades de segurança presentes e futuras.

Esse esforço cooperativo público/privado está engajado em estudar cuidadosamente o sistema

O sistema inteiro precisa uma revisão total e somente o Congresso pode efetuar esse tipo de mudança.

Recomendação nº 75: Relatório do Grupo de Estudo do Iraque

A longo prazo, o Governo dos Estados Unidos precisa melhorar como as suas agências — Defesa, Estado, Agência para o Desenvolvimento Internacional, Fazenda, Justiça, comunidade de inteligência e outros — respondem a uma complexa operação de estabilidade como a que é representada nessa década pela guerra no Iraque e Afeganistão e na década passada por operações nos Bálcãs. Eles precisam de adestramento e executar operações conjuntas além dos limites das agências, seguindo o modelo de Goldwater-Nichols, que provou ser tão bem sucedido com as forças armadas dos EUA.

de segurança nacional para fazer recomendações em como aprimorá-lo e fazê-lo mais receptivo aos desafios atuais, futuros e operacionais. Também, o projeto será atuante no apoio e implementação dessas recomendações. O *PNSR* está tomando uma postura abrangente com relação à reforma de segurança nacional em termos de expansão e desenvolvimento da segurança nacional e em termos do inter-relacionamento entre o ramo executivo e o Congresso.

O esforço tem expectativa de duração de dois anos. A meta é obter a aprovação do novo sistema de segurança nacional logo após a posse do novo presidente. O *PNSR* antecipa que três conjuntos de reformas serão necessários:

- Um novo ato de segurança nacional substituindo muitas cláusulas do ato de 1947.
- Novas diretrizes presidenciais para implementar mudanças que não requeiram regulamentação.
- Emendas nas regras do Senado e da Câmara dos Representantes para prover apoio suficiente e supervisão das atividades de interagências.

O *PNSR* é patrocinado pelo Centro de Estudos para a Presidência, uma organização apartidária, sem fins lucrativos, liderada pelo Embaixador David Abshire em Washington, D.C. O projeto tem mais de 300 membros situados no governo, forças militares, ambiente acadêmico, firmas jurídicas, fundações e indústrias privadas.

A Coalizão Orientadora, um grupo de 21 norte-americanos célebres com ampla experiência de serviço nos setores público e privado, determina a direção estratégica do projeto. Esses indivíduos

asseguram uma meticulosa consideração bipartidária dos assuntos de maior importância e auxiliarão na comunicação dos resultados finais e propostas para o eleitorado no nível nacional e para o público em geral. O *PNSR* também criou recentemente um quadro de assessores e um conselho de assessores governamentais para assegurar ampla contribuição de dados no processo de reforma. O *PNSR* está trabalhando estreitamente com o Grupo de Trabalho de Reforma das Interagências da Câmara dos Representantes, co-presidido pelos congressistas Geoff Davis (Republicano – Kentucky) e Susan Davis (Democrata – Califórnia). Esse grupo bipartidário tem 13 membros. Eles vêm de distintos comitês envolvidos com assuntos de segurança nacional.



Ben Barber, USAID

Um soldado dos EUA conversa com Andrew Passen, líder da Equipe de Reconstrução da Província de Bagdá, numa visita ao distrito da cidade de Abu Nawaz, onde muitos pequenos empréstimos estimularam o comércio, 28 de agosto de 2007.

O *PNSR* tem recebido apoio privado das fundações da Corporação Carnegie de New York, da Corporação General Atlantic e da Fundação

... implementar mudanças no sistema de segurança nacional sem dúvida acarretará um esforço sustentável de longo prazo e exigirá liderança, colaboração e uma visão unificada.

da McCormick Tribune. Apoio gratuito adicional foi provido pelo Centro Estratégico para Estudos Internacionais, Instituto Brookings, Instituição Hoover, Instituto Hudson, Fundação Heritage, MPRI Inc, SAIC e SRA. O Departamento de Segurança Nacional dos Estados Unidos, o Gabinete do Diretor da Inteligência Nacional, o Departamento de Estado e a Universidade de Defesa Nacional também estão ajudando o *PNSR* a promover seus objetivos. O *PNSR* possui relações colaborativas com o Gabinete de Administração de Funcionários e o Grupo de Planejamento Estratégico de Interagências.

O Relatório da Conferência do Ato da Autorização da Defesa Nacional, do ano fiscal de 2008, requer uma avaliação do sistema de segurança nacional por uma organização independente, para a qual foram autorizados US\$ 3 milhões. O Ato de Apropriações de Defesa para 2008 estabeleceu verbas de US\$ 2,4 milhões para esse propósito. Em fevereiro de 2008, o Departamento de Defesa concluiu um acordo cooperativo de US\$ 2,4 milhões com o *PNSR*, o qual conduzirá a avaliação e apresentará o relatório ao Congresso e ao presidente antes de 1º de setembro de 2008. Esse relatório incluirá um abrangente conjunto de soluções e recomendações alternativas, bem como um modelo do Ato de Segurança Nacional para iniciar a discussão sobre a necessidade de uma nova legislação. O *PNSR* também emitirá um relatório interino, em 1º de julho de 2008, concentrado nos problemas de interações, suas causas e suas consequências. Esses relatórios estarão disponíveis para análise e comentários públicos no site do *PNSR* (www.PNSR.org).

Com um financiamento separado (ainda não obtido), o *PNSR* tornará as recomendações de 1º de setembro numa completa proposta legislativa, acompanhando o delineamento das diretrizes presidenciais. Após as eleições presidenciais de 2008, o *PNSR* tornará esses produtos disponíveis para consideração pelo presidente eleito e sua equipe. Ao mesmo tempo, o projeto enviará aos líderes congressistas uma versão preliminar das emendas aos regulamentos do Senado e da Câmara dos Representantes.

O Método do Projeto

O *PNSR* tentará obter benefício de alguns dos modelos empregados no desenvolvimento da histórica legislação de Goldwater-Nichols de 1986. Como resultado dessa legislação, o Departamento de Defesa foi transformado de um sistema no qual os interesses pessoais das forças singulares dominavam a distribuição de recursos e decisões de estratégia no sistema de hoje, no qual a participação combinada, com a contribuição de comandos regionais de guerra, impulsiona as decisões estratégicas e de recursos. O sistema reformado deu à nação uma capacidade de alto nível internacional, sem precedentes, de desenvolver, aprimorar, equipar e desdobrar forças militares.

Os sucessos no campo de batalha da *Desert Storm* e na primeira fase das operações *Enduring Freedom* (OEF) e *Iraqi Freedom* (OIF) foram em parte atribuídas à coordenação determinada pela legislação de Goldwater-Nichols. Num marcado contraste, a medíocre e, em alguns casos, a deplorável execução das subseqüentes operações de estabilidade nas OEF e OIF refletem a completa ausência de um processo bem provisionado, disciplinado, coordenado e sincronizado por todo o sistema de segurança nacional.

O *PNSR* também procurará alavancar algumas das metodologias empregadas no desenvolvimento da legislação de Goldwater-Nichols. Essa legislação foi o resultado de um longo processo analítico, que se concentrava em definir problemas e conhecimento das causas antes de entrar na fase de soluções e recomendações. Embora muitos venham para propor modificações baseadas em opiniões próprias de como são os problemas e as soluções,

o sucesso final resulta do emprego de um processo rigoroso, transparente e coletivo para definir e compreender os problemas.

O projeto está atualmente engajado na análise de obstáculos para o desempenho do sistema de segurança nacional. Está primeiramente investigando as ligações entre o Conselho de Segurança Nacional, Conselho de Segurança do Território Nacional, secretarias de governo e comitês de supervisão parlamentar. As teorias de gerenciamento de mudanças sugerem que burocracias e culturas organizacionais podem começar a se envolver organicamente se mudarem inicialmente os requisitos de produtividade e os processos de supervisão. Contudo, implementar mudanças no sistema de segurança nacional sem dúvida acarretará um esforço sustentável de longo prazo e exigirá liderança, colaboração e uma visão unificada.

O projeto está olhando o sistema de segurança nacional pela lente da teoria de efetividade organizacional e seus elementos padrões. Grupos de trabalho analíticos estão configurados em torno desses elementos, os quais incluem capital humano, provisão de recursos, estruturas, processos, supervisão, visão e a administração do conhecimento. O projeto não abordará essa tarefa de uma forma temática ou de acordo com as áreas da missão. Tais abordagens ameaçam prejudicar o resultado do estudo e podem identificar somente algumas das reformas sistêmicas que são necessárias. Ao invés disso, os grupos analisarão uma série de estudos de casos históricos para identificar problemas recorrentes em áreas de destaque em diversas administrações presidenciais. Os resultados compartilhados desses estudos auxiliarão os trabalhos em progresso dos grupos analíticos. Um grupo jurídico abordará a reforma da segurança nacional de uma perspectiva legal e formulará as propostas legislativas do projeto. Um grupo de trabalho de assuntos congressionais se engajará em dialogar com o público sobre a necessidade de reforma da segurança nacional. Finalmente, um grupo de trabalho para a implementação apoiará a ativação da reforma.

Observações Iniciais

Como previsto, a análise do *PNSR* mostra que o Governo do EUA tem tido grande dificuldade em integrar os instrumentos do poder nacional

— embora tenda a se sair melhor em algumas circunstâncias do que em outras. Além disso, o projeto descobriu que, em geral, a integração de agências governamentais está se tornando progressivamente mais difícil assim como se torna progressivamente mais importante.

Uma pergunta inicial na análise do *PNSR* se refere à abrangência da segurança nacional. A definição geral do problema depende muito de como se define segurança nacional. O projeto tem até agora concordado que o escopo da segurança nacional está se alargando, mas ainda tem limites mal definidos. O progresso na resolução de problemas de interagências depende em parte do emergente consenso político da definição e escopo da segurança nacional.

O projeto também está analisando onde problemas do passado relacionados à cooperação e sincronização se originaram: com os legisladores no nível nacional ou com os órgãos regionais e federais encarregados de implementar as políticas. Alguns censuram os órgãos regionais e federais pela insatisfatória implementação das boas políticas no nível nacional. Outros sustentam que os órgãos regionais e federais funcionam bem, mas que têm sido ineficazes porque recebem direção insuficiente dos legisladores nacionais. A análise do *PNSR* mostra, contudo, que as falhas de cooperação e sincronização ocorreram

Não importa quão bem integrados os elementos do poder nacional estejam, se os EUA não estiverem aptos a capacitar a missão no nível certo e fazer rápidos ajustes para satisfazer as circunstâncias mutantes, não serão bem sucedidos.

e continuam a ocorrer em todos os níveis — nacional, regional e federal. Os fracassos não podem ser atribuídos somente aos que fazem as decisões no nível nacional ou a atores no nível regional ou federal; ao invés disso, eles parecem ser inerentes ao sistema.

Os arquitetos do Ato de Segurança Nacional de 1947 não estavam preocupados com a

colaboração de interagências. Naquela época, o país precisava de uma mobilização industrial de seus meios em grande escala. Também, parece que alguns desses envolvidos no desenvolvimento da legislação queriam na verdade prevenir muita concentração de poder, para proteger os interesses das organizações individuais ou como um mecanismo contra a tirania. Como consequência, a inabilidade do sistema de interagências de compelir os gabinetes individuais das agências e dos departamentos a colaborarem, quase que com o envolvimento do presidente, era e continua a ser, uma séria fraqueza. O presidente simplesmente não possui tempo para dirigir e gerenciar os assuntos mais urgentes, complexos e numerosos que aparecem hoje. A delegação da autoridade para organizar missões de segurança nacional de interagências não tem funcionado: o processo tem sido específico e ineficiente.

Outras observações preliminares incluem o seguinte:

- O sistema civil de segurança nacional não treina eficazmente ou cultiva liderança de uma maneira sistemática e prolongada.
- Liderança é um fator crítico no desempenho do sistema de segurança nacional, mas não é o único, e não é necessariamente dominante.
- As culturas organizacionais dos diferentes componentes do nosso sistema de segurança nacional não recompensam colaboração e partilha de informação, nem conduzem ao desenvolvimento de valores, visão ou objetivos comuns.
- A falta de planejamento estratégico para os recursos humanos necessários aos assuntos de segurança nacional encoraja muitos departamentos a terceirizarem trabalho fora de sua capacidade de supervisão e além do que poderia ser considerado eficiente.
- O processo atual de desenvolvimento e execução da política de segurança nacional não integra departamentos e agências do governo sem tradição no sistema de segurança nacional e não proporciona um vínculo formal entre política estratégica e planejamento operacional.
- Não existe um processo estabelecido para acompanhar e assessorar a execução das políticas e planos de segurança nacional.
- Não há um processo de planejamento, metodologia ou vocabulário comum interagências.

Dessa forma, é muito difícil vincular estratégia com decisões de distribuição de recursos.

- O governo desvaloriza conhecimento (e em geral o capital humano) e nesse aspecto está fora de ritmo com as tendências comerciais e o ambiente mundial.

- Não importa quão bem integrados os elementos do poder nacional estejam, se os EUA não estiverem aptos a capacitar a missão no nível certo e fazer rápidos ajustes para satisfazer as circunstâncias mutantes não serão bem sucedidos.

- Existe uma inadequada capacidade nas organizações nacionais de segurança civil, especialmente, mas não apenas, para operações expedicionárias ou de pós-conflito.

- Atualmente, existem mecanismos insuficientes para reprogramar ou transferir recursos fácil e rapidamente dentro do sistema nacional de segurança.

Sumário

O sistema de segurança nacional está mostrando sinais de velhice: compartimentalizado, vagaroso e inflexível, continua a restringir o presidente ao limitar a variedade de opções disponíveis para lidar com assuntos de segurança nacional. As ferramentas para gerenciar a segurança nacional foram criadas em 1950 e 1960, quando o mundo era mais previsível; hoje não são mais apropriadas para lidar com os desafios contemporâneos. Para proporcionar a nossa segurança hoje, precisamos de reformas gerais que criarão um sistema de segurança bem mais ágil e hábil. Tais mudanças aumentarão as opções do presidente, levarão a uma eficiência mais elevada numa era de recursos decrescentes e diminuirão, talvez, a dependência da Nação das forças militares para resolver problemas globais. É bem improvável que tais reformas ocorram a menos que sejam efetuadas por meio de nova legislação. Tal legislação também requererá diretrizes presidenciais, bem como liderança com uma visão comum dedicada ao processo de reforma de longo alcance.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Center for the Study of the Presidency, A Panel Report for the President and Congress: Comprehensive Strategic Reform (Washington: Center for the Study of the Presidency, 2001), 1.

De Conflito Permanente à Paz Duradoura nas Filipinas

Major Gary J. Morea, Exército dos EUA

COM A EXCEÇÃO de um breve período de controle norte-americano na primeira metade do século XX, o conflito tem persistido em Mindanao, o grupo de ilhas no sul das Filipinas, por 500 anos, desde os primeiros atos de resistência contra a colonização espanhola no século XVI. De fato, este conflito é o mais longo conflito interno da História.¹

A população das Filipinas é um mosaico de ideologias, religiões e culturas diversas que se fundem em três regiões distintas do arquipélago. Às vezes, essas regiões estão em disputa umas contra as outras. Embora houvesse várias tentativas de resolução do conflito ao longo dos anos, por meio de muitas formas de governo diferentes, o conflito ainda não foi resolvido e os grupos continuam a batalhar contra o governo central por reconhecimento político, concessões e/ou autonomia. Aqueles que moram em Mindanao, para os quais a resistência é central à sua identidade, ainda se debatem contra as forças que desejam controlá-los.

A luta contemporânea entre o Governo da República das Filipinas (GRF) e separatistas islâmicos em Mindanao é a mais nova evolução da resistência nas Filipinas. O sistema social na região no sul do arquipélago é uma mistura complexa de consciência cultural, nacionalista e religiosa que é atraente a vários grupos e organizações sociais competindo por legitimidade e controle políticos. Esses grupos estão batalhando contra o governo centralizado das Filipinas por reconhecimento e autonomia. Têm organizado estruturas políticas e têm acesso e influência sobre combatentes armados, que estão prontos a realizarem atos de violência subversivos contra as instalações do governo, pessoas e as organizações reconhecidas como solidárias ao GRF. O resultado dessa violência contínua tem sido uma estagnação econômica em Mindanao, que tem afetado desfavoravelmente a economia do arquipélago inteiro.

O conflito em Mindanao possui pelo menos três dimensões inter-relacionadas: política, econômica e segurança. O ponto em que essas três dimensões convergem é marcado por tensão, mas também contém o potencial para a cooperação. Os esforços de paz, na forma de anistia, reintegração e reconciliação (AR2) devem ser direcionados a esse ponto.² AAR2, uma abordagem de múltiplas etapas e dimensões para cicatrizar uma sociedade dividida, é fundamental à realização de uma paz sustentável. Embora houvesse muitas tentativas de pacificar Mindanao com o uso de AR2, essas propostas na sua maioria têm sido de pouca duração e de enfoque estreito. Por isso, o conflito persiste e vai continuar até o GRF aumentar a abrangência de suas soluções de AR2 propostas.

Uma oferta mais abrangente de anistia junto com um programa de reintegração enérgico e produtivo seria uma evidência da sinceridade do GRF e provavelmente preparará o terreno para a reintegração e



O Major Gary J. Morea é estudante na Escola de Estudos Militares Avançados no Forte Leavenworth, Kansas. Ele possui o título de Bacharel pela Academia Militar dos EUA, o de Mestrado pela Universidade Aeronáutica Embry-Riddle e o de Mestrado de Arte Militar pela Escola de Comando e Estado-Maior no Forte Leavenworth, Kansas. O MAJ Morea é piloto de Apache Longbow com experiência operacional nas operações Desert Thunder e Iraqi Freedom.



Pôster do Exército dos EUA

Jolo, Sulu, nas Filipinas, 11-15 de junho de 1913. A resistência moro ao governo central filipino incluiu a resistência contra o domínio colonial norte-americano bem antes da ocupação japonesa.

reconciliação integrais por todos os lados. Aplicada devidamente, a AR2 pode abrandar os movimentos separatistas, estabilizar a estrutura política, aumentar a segurança e melhorar a postura econômica das Filipinas. A AR2 pode proporcionar ao Governo das Filipinas o conceito que precisa para avançar na resolução de conflitos.

As raízes do Conflito

O arquipélago filipino é composto por mais de 7.000 ilhas, ilhotas e atóis que abrangem uma área de aproximadamente 1.300.000 km².³ É dividido em três principais agrupamentos: no norte, Luzon, que é o maior e mais populoso dos grupos e onde fica a capital Manila; no centro, o Visayas; e no sul o grupo de Mindanao, que se estende até Bornéu.⁴ Comerciantes muçulmanos da Indonésia entraram em contato com o povo de Mindanao bem antes que os missionários e comerciantes espanhóis colonizassem as Filipinas. Como resultado, a maioria das pessoas em Mindanao é muçulmana. Em geral, são conhecidos como o Bangsamoro, ou os Moros, remontando a uma

AR2 pode abrandar os movimentos separatistas, estabilizar a estrutura política, aumentar a segurança e melhorar a postura econômica das Filipinas.

velha palavra pejorativa espanhola que vinculava os muçulmanos em Mindanao aos mouros do Marrocos.⁵

Em abril de 1946, depois de um período como uma comunidade norte-americana e um território ocupado pelos japoneses, as Filipinas realizaram sua primeira eleição livre e independente. Os Estados Unidos concederam a soberania à República Independente das Filipinas em 4 de julho de 1946, e Manuel Roxas tornou-se o primeiro presidente da República.⁶ O recém-formado GRF teve um começo difícil ao tentar se recuperar dos danos físicos infligidos pela ocupação japonesa. A dependência econômica dos Estados Unidos depois da guerra agravou as dificuldades de reconstrução e recuperação.⁷

As complicações políticas culminaram durante a presidência de Ferdinando Marcos. Eleito em 1965, Marcos inicialmente teve sucesso esmagador no avanço de projetos de obras públicas e na execução de medidas eficazes de coleta de impostos. Depois de ser reeleito em 1969, a oposição política à sua presidência aumentou, atrasando projetos governamentais e a economia. Devido à inquietação social ampliada e ao crescente risco de uma insurgência comunista, Marcos declarou lei marcial em 21 de setembro de 1972. Durante o mesmo ano, também formou a “Força-Tarefa Presidencial para a Reconstrução e Desenvolvimento de Mindanao”. Apesar de seus esforços, já pelo ano de 1974, a luta entre os rebeldes da Frente Liberal Nacional Moro (MNLF – sigla em inglês) e as Forças Armadas das Filipinas (FAF) tinha se intensificado em uma guerra convencional de grande escala.

O conflito chegou a um impasse em 1976. Antes de assinar um acordo em Trípoli, na Líbia (o Acordo de Trípoli), Marcos ofereceu anistia aos principais líderes rebeldes. No entanto, um pouco depois, as negociações começaram a fracassar porque Marcos alterou o esboço de autonomia provincial do Acordo de Trípoli, e o conflito entre a MNLF e o GRF recomeçou. Conforme os combates pioravam, as políticas de Marcos para Mindanao ficavam progressivamente mais violentas. Quando tentativas adicionais para uma resolução democrática foram abortadas, seu poder autoritário começou a diminuir. Em 1981, sob pressão do Papa João Paulo II, Marcos revogou a lei marcial. Cinco anos depois, ele foi



NARA

Ferdinand Marcos e Sra. Marcos com o Presidente Lyndon B. Johnson, 23 de outubro de 1966.

expulso por uma revolução popular.⁸ As duas décadas seguintes viram o GRF passar por quatro administrações presidenciais e cada uma das quais usou uma abordagem de resolução de conflito um pouco diferente.

Após a saída da família Marcos em 1986, Corazon Aquino assumiu a presidência das Filipinas. Um de seus primeiros atos foi designar uma comissão para esboçar uma nova constituição, a qual incluiu o estabelecimento de um Mindanao autônomo. Os representantes do GRF e da MNLF se reuniram um ano mais tarde, mas não conseguiram chegar a um acordo sobre a linguagem para descrever o mandato de autonomia no esboço da constituição. Apesar desse obstáculo, Aquino informou a diplomatas islâmicos que o Acordo de Trípoli estava sendo implementado pelos processos constitucionais.⁹ Em agosto de 1989, um projeto de lei sobre o esboço de autonomia foi submetido às duas casas e o congresso aprovou o Ato da República 6734, criando a Região Autônoma de Mindanao Muçulmano (ARMM – sigla em inglês).¹⁰ Eleições regionais deram à ARMM um novo governador e uma nova assembléia legislativa. Aquino assinou decretos que delinearão e definirão a relação entre o governo central e a ARMM.

Em maio de 1992, Fidel V. Ramos foi eleito presidente das Filipinas. Um de seus primeiros atos oficiais foi um apelo pela paz. Dois meses depois de ser empossado como Presidente, Ramos nomeou a Comissão de Unificação Nacional (NUC – sigla em inglês) para formar um programa de anistia.¹¹ Em 1993, ele criou o Gabinete do Conselheiro Presidencial sobre o Processo de Paz para continuar o trabalho da NUC.¹² O ponto alto da presidência de Ramos foi sua tentativa de AR2

em setembro de 1993, quando ele promulgou um decreto intitulado “Definindo a Metodologia e a Estrutura Administrativa dos Esforços de Paz de Grande Alcance do Governo”, também conhecido como os “Seis Caminhos para a Paz”.¹³ Os seis caminhos eram —

- o estabelecimento de reformas sociais, econômicas e políticas visando abordar as causas primordiais da luta armada e da inquietação social;
- a formação de consenso e do aumento de poderes para a paz por meio de discussões contínuas nos níveis nacional e local;
- a negociação para a paz com grupos armados;
- a implementação de medidas para a reintegração e reconciliação de ex-combatentes e a reabilitação daqueles afetados pelo conflito;
- a tomada de medidas para gerenciar o conflito e proteger civis; e
- a formação, crescimento e aprimoramento de um ambiente positivo para a paz.¹⁴



Departamento de Defesa

Joseph Estrada no Palácio Malacanang, Manila, 3 de agosto de 1998.

Esse esboço executivo permaneceu como o núcleo do plano de paz do GRF e continua até hoje. Embora a tentativa fosse seguir os seis caminhos simultaneamente (para assegurar a cobertura completa do problema), esta abordagem ampla não é suficientemente abrangente e tem negligenciado ou ignorado vários principais grupos antigoverno.

Em 1994, Ramos promulgou a Proclamação 347, que criou a Comissão de Anistia Nacional e concedeu a anistia aos rebeldes.¹⁵ As iniciativas ambiciosas de Ramos culminaram em setembro de 1996 com a assinatura do “Acordo de Paz Final”.¹⁶ No entanto, esse acordo provou não ser muito definitivo basicamente porque alguns dos principais antagonistas decidiram não assiná-lo. Um desses grupos era a Frente de Libertação Islâmica Moro (MILF – sigla em inglês), uma organização derivada da MNLF. Outro era um participante novo e sinistro: Abu Sayyaf.

Devido à resolução incompleta, o conflito recomeçou e, no fim do mandato de Ramos, se intensificou. Em 1998, Joseph Estrada se tornou presidente. Sua ascensão precedeu um período de lutas intensas e debates intragovernamentais sobre o acordo de paz. No ano 2000, o combate entre as Forças Armadas das Filipinas e a MILF tinha se intensificado, e Abu Sayyaf tinha começado a seqüestrar turistas por resgate.¹⁷ Em outubro de 2000, alegações de corrupção emergiram e levaram a um fim precipitado da administração de Estrada. Como parte desse canto do cisne, Estrada



AFP, Romeo Gacard

Rebeldes muçulmanos armados da Frente de Libertação Nacional Moro (MNLF) exibem seus fuzis de assalto AK-47 e um lança-rojão anticarro soviético B-40 num local desconhecido, 19 de fevereiro de 1988.

realizou uma cerimônia de anistia na qual o GRF persuadiu aproximadamente 800 combatentes da MILF a trocar suas armas por dinheiro e um perdão.¹⁸

Gloria Macapagal-Arroyo prestou juramento da presidência em janeiro de 2001. Durante seu discurso de posse, Arroyo proclamou uma política de “uma paz total”.¹⁹ Como a maioria de seus predecessores, Arroyo tomou grandes medidas para a paz nos primeiros meses de seu mandato. Ela designou membros do GRF para negociar com a MILF e suspendeu as ações militares.²⁰ Como resultado, Arroyo alcançou um importante marco nos esforços de paz: uma reunião em Kuala Lumpur entre membros do GRF e representantes da MNLF e da MILF, durante a qual um “Esboço Geral de Acordo e Intento” foi assinado. Com os representantes desses grupos envolvidos em construtivas negociações, o GRF lançou uma “Guerra Total” contra Abu Sayyaf.

Desde as negociações iniciais com a MILF e a MNLF, tem havido mais progressos em direção a um acordo de paz negociado. No entanto, combatentes independentes da MILF continuam a lutar contra as Forças Armadas das Filipinas e têm lançado ataques por todo Mindanao. O conflito com Abu Sayyaf e elementos da MILF ainda persiste.

Estrutura Social

As tentativas de resolução de conflitos do GRF seguem, até certo ponto, o processo de anistia, reintegração e reconciliação empregado para tratar com estruturas sociais divididas. Normalmente, a AR2 é iniciada pela dimensão política, mas todas



Embaixada dos EUA em Manila

O Chefe do Tribunal Supremo das Filipinas, Hilario Davide, conduz a cerimônia de juramento da Presidente Macapagal-Arroyo no capitólio da província de Cebu, 30 de junho de 2004.

as dimensões no esboço são inter-relacionadas. Por isso, para compreender o processo de AR2 com respeito às Filipinas, primeiro devemos investigar as dimensões política, econômica e da segurança da estrutura para identificar as vinculações entre as dimensões. Especificamente, quais organizações estão envolvidas na formação das decisões políticas que afetam o povo e as províncias de Mindanao, como elas interagem e como sua interação afeta a dimensão econômica da sociedade?

A dimensão política. A dimensão política do conflito em Mindanao é uma função da identidade cultural-religiosa dos habitantes ancestrais dessas ilhas no sul das Filipinas, pessoas que se recusam a aceitar um governo centralizado que deixa de considerar a distinção entre a estrutura social e o sistema de crença. Os principais participantes são o governo central das Filipinas, organizações políticas/religiosas externas e líderes emergentes que alegam representar os interesses do povo de Mindanao. Os principais atores são —

- *O GRF.* A constituição do governo das Filipinas é o resultado de amplas reformas, re-estruturação e revisão constitucional baseadas nos padrões ocidentais após o regime de Marcos. Composto dos departamentos executivo, legislativo e judicial, a estrutura governamental divide, controla e equilibra o poder quase que da mesma forma das democracias ocidentais. O presidente é eleito por meio de voto direto do povo por um período de seis anos e não pode ser reeleito. Embora o presidente possa oferecer a anistia e entrar em negociações e tratados, tais acordos têm que ser ratificados por um voto de dois terços do senado filipino.²¹

- *A Conferência Islâmica de Pastores Estrangeiros (Islamic Conference of Foreign Ministers — ICFM).* Esta organização política é composta de membros voluntários da comunidade internacional islâmica. Sua primeira reunião foi em Rabat, Marrocos, em setembro de 1969, após um incêndio premeditado contra a mesquita Al-Aqsa, em Jerusalém, em agosto daquele ano. Desde então, a ICFM se reúne todos os anos para avaliar o progresso na implementação das decisões que tomou para promover as causas islâmicas. Como a primeira organização internacional a reconhecer oficialmente a MNLF, a conferência foi útil para iniciar o diálogo entre a MNLF e o

GRF. Ela continua a exercer influência sobre a MNLF, outros movimentos separatistas islâmicos e o GRF.

- *A MNLF.* No final da década de 60, o aumento da desconfiança de Manila, a migração de cristãos do norte para Mindanao e a marginalização dos muçulmanos pelos cristãos estimularam a formação de um número de movimentos separatistas islâmicos. Depois que a lei marcial foi declarada em 1972 e todos os cidadãos foram obrigados a entregar suas armas, os moros espontaneamente se rebelaram.²² Sua rebelião consistiu principalmente em levantamentos descoordenados por todo Mindanao. Liderada por Nur Misuari, a MNLF conseguiu unir as bolsas de resistência dispersas e, em 1972, a organização declarou abertamente sua liderança do movimento separatista moro. Em 1973, no máximo do conflito, a MNLF conseguiu colocar na campanha 30.000 combatentes armados. A luta entre as Forças Armadas das Filipinas e a MNLF durou três anos e culminou no Acordo de Trípoli. Assinado por Misuari e o Vice-Secretário de Defesa Carmelo Barbero, este acordo permitiu um pouco de autonomia em 13 províncias no sul das Filipinas.²³ Lutas internas políticas de facções enfraqueceram a MNLF no início dos anos 80, mas conflitos persistentes eram a ordem da década e mantiveram as Forças Armadas das Filipinas ocupadas em Mindanao. Em 1984, a MNLF já não era o único representante dos separatistas islâmicos, embora o GRF continuasse a estender-lhe a mão como a única voz reconhecida oficialmente entre os vários movimentos muçulmanos.

- *A Frente de Liberação Islâmica Moro.* Um pequeno elemento da MNLF, a MILF se declarou

A convergência principal entre as dimensões política e da segurança do conflito em Mindanao ocorre quando as organizações possuem o potencial de agir em ambas.

ativa em março de 1984, com o intento de seguir uma política tanto religiosa quanto nacionalista (por isso a organização substituiu “nacionalista”

por “islâmica”). Nasceu como resultado de uma dissidência ideológica entre o chefe e o vice-chefe da MNLF. O último, Hashim Salamat, fundou a MILF e moveu seu quartel-general para Lahore, no Paquistão, onde ele promoveu com sucesso suas idéias para organizações islâmicas internacionais.²⁴ A principal diferença política entre sua organização e a MNLF foi a determinação declarada da MILF de estabelecer a lei islâmica em Mindanao, em contraste com a MNLF, que enfatizou a autonomia política.

• *Abu Sayyaf*. Na dimensão política, Abu Sayyaf se destaca como uma anomalia. Embora um relativamente pequeno grupo de terroristas islâmicos radicais, sem um braço político verdadeiro, a organização atualmente representa a maior ameaça à segurança filipina. Por isso, tornou-se o alvo de uma ofensiva militar filipina geral. O grupo, cujo nome traduzido do árabe como “Portadores da Espada”, foi mobilizado pela primeira vez em 1991 por Abjurajak Janjalani, um erudito muçulmano filipino que tinha lutado como um mujahidin contra a ocupação soviética no Afeganistão. Seu grupo tem ligações com a Al-Qaeda no Oriente Médio e aspirações de imitar a organização árabe. Embora Abu Sayyaf alegasse inicialmente ser um grupo político e fosse receptivo à solidariedade islâmica, transformou-se em pouco mais que um bando de bandidos, corroendo o processo político e incitando divisões no ambiente político.

A dimensão da segurança. A dimensão da segurança da estrutura social de Mindanao é significativa na medida em que é um meio de discurso entre o GRF e os movimentos

Freqüentemente usada como o primeiro passo na restauração ou concerto de um estado dividido, a anistia serve como a entrada para a inclusão e o convite para a reconciliação entre grupos conflitantes.

separatistas rebeldes. Quando as negociações e diálogo entre os atores políticos fracassam, a freqüência e violência dos ataques em Mindanao aumentam tipicamente até que as partes se

reúnem novamente no processo de negociação. Os principais atores nesta dimensão são os elementos armados que agem em prol das suas organizações políticas matrizes. As Forças Armadas das Filipinas agem em prol do GRF, enquanto os elementos armados da MNLF e da MILF agem em prol das suas organizações políticas matrizes, embora nem sempre de acordo com elas.

O principal obstáculo para a estabilidade da dimensão da segurança tem sido o grupo pseudopolítico Abu Sayyaf. Este grupo se apresentou ao mundo, em agosto de 1991, por meio de um ataque a bomba a um navio no porto de Zamboanga e por matar dois evangélicos norte-americanos com granadas.²⁵ Seus laços estabelecidos com a Al-Qaeda (sob a liderança de Janjalani) levaram a conexões com o comerciante saudita Mohammad Jamal Khalifa, o cunhado de Osama bin-Laden. Khalifa controlava uma grande rede financeira de instituições beneficentes e uma universidade em Zamboanga, todas as quais ele usava para financiar extremistas islâmicos. (Sua instituição beneficente mais importante foi a Organização de Auxílio Islâmico Internacional, ou *IIRO* [*International Islamic Relief Organization*], com uma sede em Zamboanga.) Abu Sayyaf recebeu dinheiro canalizado pela rede de Khalifa para armar e equipar seus membros enquanto planejou seus ataques mais insidiosos, entre eles uma conspiração para assassinar o Papa João Paulo II durante sua visita às Filipinas em 1995.²⁶

A situação da segurança em Mindanao começou a mudar em 1998, quando Janjalani foi eliminado numa troca de tiros com policiais nacionais filipinos. Ele foi substituído por seu irmão mais jovem, Khadaffy Janjalani, que liderou o grupo até 2006. Sob a liderança de Khadaffy, o grupo mudou de enfoque da ideologia islâmica para a arrecadação de recursos por meio de seqüestros. Esta medida teve um efeito adverso na natureza da organização. Muitos dos membros transformaram-se em viciados em drogas, mais inclinados ao crime do que à política. Nos últimos anos, como resultado do esforço patrocinado pelos EUA no sul das Filipinas, Abu Sayyaf já sofreu grandes perdas de liderança. Khadaffy foi eliminado por tropas filipinas em setembro de 2006 e seu provável substituto, Abu Salalman, foi morto em janeiro de 2007. Esses



AFP, Romeo Gacard

Guerrilheiros do grupo separatista muçulmano Frente de Liberação Islâmica Moro (MILF) no campo Abubakar, o principal quartel-general da MILF, no sul da província de Maguindanao, 10 de setembro de 1996.

dois líderes tinham os laços mais fortes com os doadores do Oriente Médio. Agora, as rédeas estão seguras por Radullan Sahiron, um homem de 70 anos, de apenas uma mão, que demonstrou sua beligerância durante um conflito com as forças militares filipinas, em agosto de 2007, que resultou em aproximadamente 52 mortos (25 soldados e 27 militantes).²⁷

A convergência principal entre as dimensões política e da segurança do conflito em Mindanao ocorre quando as organizações possuem o potencial de agir em ambas. Para serem considerados dignos de crédito e merecedores de se engajarem no diálogo, os atores têm que possuir ambos, uma organização política reconhecida e poder militar. Uma organização com apenas atores políticos e nenhum meio de resistência armada é vista como uma pária sem dentes; combatentes armados sem uma matriz política eficaz ou reconhecida são vistos como criminosos e não dignos de consideração séria em um acordo negociado. O efeito desta dinâmica no esboço social geral é grande. Uma atividade dentro da

dimensão da segurança, positiva ou negativa, tem o maior efeito na convergência das dimensões. Isto é especialmente verdade para a dimensão econômica.

A dimensão econômica. Em Mindanao, alguns dos custos econômicos são fáceis de quantificar, tais como a produtividade perdida daqueles mortos como resultado do combate (aproximadamente 120.000 desde 1970) ou aqueles que fugiram — legal e ilegalmente — para países vizinhos; o número de favelas que existem; a porcentagem da população que vive na pobreza (71,3% em 2000); e a renda média por família.²⁸ Essas variáveis quantificáveis servem como indicadores escalonáveis para outras dimensões da estrutura social, tais como programas políticos e sociais e esforços de segurança na região.

No entanto, o que é mais difícil de quantificar são os custos indiretos do conflito. A percepção da instabilidade e da insegurança estimuladas pelo conflito tem desviado investimentos em todo o arquipélago filipino. Pela perspectiva de um investimento bancário, o país simplesmente



AFP, Raffy Tima

Abu Sabay (à esquerda) e Khadaffy Janjalani (ao direito), líderes do grupo extremista muçulmano Abu Sayyaf, fazem pose para uma foto em Basilan, nas Filipinas, julho de 2000.

não é favorável aos investidores. A escassez de capital resultante tem tido efeitos adversos de *trickle-down* [teoria econômica em que benefícios financeiros concedidos às grandes empresas por sua vez passarão a pequenas empresas e consumidores], tais como a desintegração das capacidades agrícolas devido a uma falta de verba para reposição de equipamento, melhoramento de irrigação e mecanismos de marketing.²⁹ Infelizmente, esta espiral econômica para baixo alimenta a instabilidade e a insegurança que têm ajudado a causá-la: para os homens em idade militar, juntar-se a uma causa política ou a uma milícia armada chega a ser a principal alternativa a um emprego legítimo e produtivo. As opções econômicas para homens em idade militar têm sido um nó-chave no qual as dimensões políticas, econômicas e da segurança convergem.

A Transição para a Paz Duradoura

Todos os conflitos são inerentemente diferentes, de suas causas primordiais aos atores envolvidos e às técnicas empregadas. Embora não haja nenhum modelo ou lista de pontos para a resolução de conflitos, as construções conceituais proporcionam ferramentas para a iniciação e implementação de mudanças e diálogo. Uma dessas formulações conceituais é a AR2. Esta teoria proporciona às partes conflitantes três ferramentas para empregar nas resoluções de conflitos. Estas ferramentas têm características distintas e, baseadas no contexto no qual serão usadas, exigem consideração exclusiva com respeito à ordem, escolha do momento e métodos usados.

Ao separar a AR2 em suas partes constituintes, vemos que a anistia é um acontecimento, a reintegração é uma combinação da estrutura e dos processos necessários para as partes tornarem-se mutuamente dependentes e coesivas; e a reconciliação é o resultado desejado, meta ou objetivo do processo inteiro. No final das contas, o processo total de resolução de conflitos é psicológico. Como o problema é concebido, a demonização das forças oponentes e a convicção que só existe um número limitado de opções têm que ser mudados. A aplicação bem-sucedida de AR2 identifica o verdadeiro coração ou a fonte do conflito, capacita melhor entendimento das partes oponentes e desenvolve opções e caminhos que são aceitáveis a todas as partes e que levam à resolução pacífica do conflito.

A anistia. Frequentemente usada como o primeiro passo na restauração ou concerto de um estado dividido, a anistia serve como a entrada para a inclusão e o convite para a reconciliação entre grupos conflitantes. Engloba mais que uma absolvição governamental simples, que é seu aspecto legal. A anistia é concedida e por isso os crimes são “esquecidos” antes que o processo ocorra. (Inversamente, as absolvições são concedidas após as partes terem sido processadas.) O conceito de anistia é mais amplo e implica mais

a promessa de amnésia social sobre os crimes e ofensas cometidos durante um período de luta, guerra civil ou inquietação social. Ela exonera completamente ex-combatentes que se oferecem para participar na restauração da ordem civil e trabalhar para o reinício da paz.

A história está cheia de exemplos de anistia sendo usada para fins políticos e diplomáticos. Alguns dos mais antigos foram anotados por Tucídides (e.g., a ilha de Samos ofereceu anistia a membros de um golpe oligárquico e ao general Alcibíades durante a Guerra do Peloponeso).³⁰ Mais recentemente, quando fez a transição para a democracia, a África do Sul concedeu anistia em troca de negociações confiáveis sobre condenações políticas e outros crimes. Em 1977, em um de seus primeiros atos como presidente dos EUA, Jimmy Carter concedeu anistia aos indivíduos que tentaram escapar do serviço militar durante a Guerra do Vietnã.³¹ Carter esclareceu que a concessão não teve a intenção de perdoar esses indivíduos, mas deixar a nação esquecer suas transgressões e o descontentamento resultante. Foi sua maneira de iniciar o processo de recuperação no nível nacional, removendo uma grande fonte de divisão.

A anistia é uma ferramenta política com a intenção de iniciar uma recuperação e um compromisso. Contudo, embora o intento prático de concedê-la seja para aplacar os dois lados de um conflito e trazê-los à mesa de negociações, a anistia pode provocar emoções e discordâncias entre as vítimas a quem será negada a justiça pela sua oferta. Uma consideração cuidadosa deve ser prestada no contexto no qual será oferecida. Especificamente, grande consideração deve ser dada à natureza das ofensas que não podem ser “esquecidas”. Se a anistia for oferecida aos perpetradores de crimes sem vítimas, enfrentará menos oposição pública do que se for oferecida a infratores cujas ações geraram vítimas e círculos de vítimas que ainda guardam rancor. Na última situação, a anistia ainda pode funcionar, mas terá que ser executada muito sensatamente e, talvez, como parte de um programa de registro social, como a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul.³²

Anistias universais têm sido oferecidas no Chile, Zimbábue e Argentina, mas o perigo de tais anistias é que podem tornar triviais os

crimes e marginalizar as vítimas. Além do mais, anistias universais podem criar a percepção que o governo é incapaz de tratar com os infratores, assim removendo seu pilar de legitimidade mais importante — seu papel como o único árbitro de justiça.

Outro lado da moeda é o importante impacto psicológico que a anistia tem com os rebeldes e criminosos. A anistia proporciona a esses infratores uma razão para negociar e uma alternativa ao conflito continuado. No entanto, também tem que haver uma oportunidade para o ex-combatente, ou o combatente, considerando a proposta de anistia, transformar-se em um membro contribuinte da sociedade. Um programa de anistia bem-sucedido deve considerar a dignidade de todos os envolvidos num conflito, a vítima e o infrator. Depois, tem que haver um próximo passo pelo qual aqueles nos dois lados de um conflito podem ser incluídos na sociedade de uma maneira significativa. Isso envolve um plano e programa de reintegração.

A reintegração. De modo simples, a reintegração descreve os esforços feitos para trazer o ex-combatente de uma sociedade e estado divididos de volta àquela sociedade, enquanto ela busca se concertar. Tipicamente, a reintegração ocorre após uma oferta de anistia, embora em primeiro lugar deva ser suficientemente



Um ex-combatente da Frente de Libertação Nacional Moro (MNLF) usa seu telefone celular, de uma ilha remota no sul das Filipinas, para verificar o preço do mercado de ervas marinhas. Ele é um dos 28.000 ex-combatentes da MNLF que a USAID ajudou para fazer uma transição bem-sucedida para um empreendimento produtivo.

atraente para os combatentes a aceitarem. A reintegração pode chegar de várias formas, mas essencialmente envolve um plano para a transição dos ex-combatentes marginalizados em civis receptivos que gerem renda.

Tipicamente, a reintegração ocorre após uma oferta de anistia, embora em primeiro lugar deva ser suficientemente atraente para os combatentes a aceitarem.

Segundo a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (*USAID*), muitas atividades diferentes devem ser executadas durante a reintegração. O primeiro passo é desarmar e estabelecer os ex-combatentes em campos de desmobilização. Depois, esses membros no processo de reintegração podem participar em trabalhos temporários que envolvam a construção de instalações e o concerto de escolas, clínicas e outras infra-estruturas danificadas. Contudo, para ser eficaz, um programa de reintegração precisa assegurar que os membros do programa recebam educação e treinamento, que facilitarão sua permanente transição para uma vida civil, e atividades pacíficas. O treinamento e a educação proporcionam aos membros da reintegração a esperança e incentivam um sentido de confiança no governo, que ajudará a alcançar a próxima meta da reconciliação.

É importante notar que o ato simples de pagar os ex-combatentes como parte de um plano de reintegração não é eficaz ou sustentável — embora possa ser uma boa idéia proporcionar uma remuneração aos membros da reintegração durante seus períodos de educação e treinamento formal. Outra advertência é que os programas de reintegração precisam ser oferecidos a todos os membros da sociedade dividida para “evitar a criação de uma nova classe de cidadãos privilegiados e a recompensa para as pessoas que recorreram à violência”.³³

Nas Filipinas, o Gabinete de Iniciativas de Transição (*Office of Transition — OTI*) da *USAID* trabalhou com o governo para desenvolver e implementar um plano para reintegrar a

MNLF de 1997 a 2000. O OTI contribuiu com maquinários agrícolas, tais como debulhadoras de arroz e secadores solares, enquanto o GRF e comunidades locais proporcionaram a mão-de-obra, material e treinamento. Ao oferecer a oportunidade de aprender habilidades valiosas, enquanto proporcionava simultaneamente bem-estar e necessidades da comunidade, esse programa fortaleceu os laços comuns entre os participantes.³⁴ No seu núcleo, qualquer programa de reintegração deve focar não apenas a realização das necessidades imediatas, mas também o fornecimento de esperança para uma transição mais permanente. Isso é um componente essencial para uma reconciliação bem-sucedida.

A reconciliação. Reconciliação é o processo de restaurar uma relação civil entre as partes de um conflito, geralmente com a meta de alcançar uma relação pacífica e até amigável. O processo é fundamentalmente psicológico, no qual os grupos conseguem mudar suas crenças (que podem ser bem arraigadas) sobre um e outro, por meio de diálogo, cooperação e respeito mútuos. A reconciliação pode acarretar negociações lentas e prolongadas para alcançar os compromissos necessários.

A reconciliação verdadeira não pode ser realizada sem que todas as partes reconheçam a responsabilidade pelas ações passadas, como foi a meta da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul. Segundo Mari Fitzduff e Chris Stout, os autores de *The Psychology of Resolving Global Conflicts: From War to Peace*, “Qualquer tentativa de restauração, após um período de alienação, que deixasse de considerar questões de justiça não poderia ser considerada reconciliação verdadeira e não seria sustentável”.³⁵ Esta vinculação direta entre a reconciliação e um sentido de justiça tende a complicar o processo de reconciliação, principalmente porque os povos nos lados opostos de um conflito têm opiniões diferentes sobre o quê representa a justiça.

Fitzduff e Stout descrevem cinco tipos diferentes de justiça:

- justiça distributiva: justiça distribuída igualmente a cada pessoa sem considerar status, prosperidade, posição, etc.;
- justiça política e social: todos têm acesso igual ao poder e seus benefícios;

- justiça processual: os processos legais específicos pelos quais a justiça é administrada;
- justiça histórica: os antecedentes históricos são definidos de modo franco; injustiças anteriores são reconhecidas, talvez desculpas sejam pedidas; e indenizações podem ser oferecidas às vítimas; e
- justiça compensatória: reparações são pagas pelas injustiças históricas.³⁶

Todos esses tipos devem ser completamente considerados para manter o processo de reconciliação avançando.

Cicatrização geralmente implica desconforto. O mesmo é verdade no processo de reconciliação. Quando ao buscar uma justiça proporcional com o objetivo de reconciliação, as partes envolvidas experimentarão constrangimento e até dores na resolução de suas diferenças e no reconhecimento dos eventos que ocorreram durante o conflito.

Tensão e Oportunidade

A luta permanente do governo das Filipinas com separatistas islâmicos progride pelas intermitentes e incompletas tentativas de chegar a um acordo negociado. Apesar de como tudo aconteceu, o fato concreto é que os cristãos ocupam 80% de Mindanao.³⁷ Para o movimento de autonomia islamita alcançar qualquer credibilidade política, deve levar em consideração o status quo secular existente. Seria quase que fisicamente impossível, e sem dúvida socialmente imprudente, conceder independência ao sul das Filipinas. Então o que persiste é como incorporar as leis e práticas costumeiras que a população muçulmana quer conservar e usar como a base da lei, sem criar um duplo padrão nos sistemas legislativo e judicial das Filipinas. Além do mais, desde que muitas das práticas muçulmanas se originam da religiosidade baseada na lei Sharia, existe o potencial para uma separação fundamental da secular sociedade. A democracia estabelece as condições para a liberdade religiosa, mas a religião e os decretos baseados na religião não são necessariamente consistentes com as liberdades democráticas. Por outro lado, instituições democráticas como os governos regionais dentro das Regiões Autônomas de Mindanao Muçulmano, que não proporcionam autonomia legislativa verdadeira ou orçamentos operacionais razoáveis, são apenas burocracias vazias que ampliam a divisão e aprofundam a

desconfiança entre o povo bangsamoro e o GRF. Por isso, o processo de AR2 nas Filipinas enfrenta significativos desafios culturais.

Não obstante, o governo das Filipinas já avançou muito para resolver este conflito prolongado. Pode-se argumentar que se está mais perto que nunca de se realizar uma paz verdadeira e duradoura dentro de suas fronteiras. Embora o processo de reconciliar suas diferenças com a MNLF e a MILF tenha sido longo e difícil, o GRF já aprendeu lições valiosas sobre as combinações delicadas de força, diplomacia e programas econômicos que são necessários para iniciar e sustentar a paz. Com Abu Sayyaf essencialmente sem liderança e disperso, agora o GRF tem a oportunidade de aumentar sua pressão militar nos semi-insurgentes enquanto simultaneamente ataca as redes financeiras criminosas que os sustentam. Mais importante, no entanto, o GRF precisa proporcionar uma válvula de escape, na forma de anistia e a eventual reintegração, para todos sob essa pressão.

As Filipinas realizarão sua próxima eleição presidencial em 2010. Como a história tem mostrado, os primeiros meses da nova presidência serão essenciais porque definirão os rumos e ritmo para a resolução do conflito. O GRF, a MNLF, a MILF e organizações externas como a USAID e a Organização de Conferências Islâmicas, devem se preparar agora para essa janela de oportunidade esboçando uma nova oferta de anistia, desenvolvendo um novo programa de reintegração e construindo uma reserva monetária para financiar tudo. Além disso, concessões e considerações constitucionais devem ser proporcionadas à população moro se o GRF quiser ter qualquer esperança de alcançar um acordo duradouro com a MNLF e a MILF, enquanto

Cicatrização geralmente implica desconforto. O mesmo é verdade no processo de reconciliação.

impede o potencial para outros grupos separatistas emergirem. Uma vez que as divisões filosóficas e culturais forem ultrapassadas e os combatentes armados forem efetivamente reintegrados à sociedade, a reconciliação ocorrerá nas Filipinas.

Conclusão

O primeiro passo para resolver a rivalidade persistente entre o Governo da República das Filipinas e o povo bangsamoro residindo em Mindanao é o oferecimento da anistia pelo governo. O GRF deve entender que por meio da sinceridade de suas ações e da execução rápida de seus programas sociais de reintegração receberá, por sua vez, a anistia daqueles que se sentem marginalizados pelo GRF e desconfiam dele. No final das contas, a reconciliação não pode ser completamente realizada até que ambos os lados de um debate esqueçam as transgressões do outro e gridam.

Embora os elementos de AR2 estejam sendo exercidos nas Filipinas, não têm sido implementados como parte de uma coesiva construção. Em dois anos, o GRF terá a oportunidade de injetar nova energia e recursos na resolução do dilema atual. Uma nova iniciativa para a paz, seguida dentro do esboço de AR2, pode ter sucesso se for empregada com sinceridade e energia.

Não existe nenhuma resposta fácil para o problema em Mindanao, e a responsabilidade pertence a todos os lados da mesa de negociações para assegurar que palavras e fatos se correspondam. Gestos de anistia são o primeiro passo necessário, mas uma rede mais ampla deve ser lançada para evitar a exclusão de potenciais futuros adversários. Enfim, os esforços de reintegração e reconciliação precisam rapidamente seguir a anistia e devem ser vinculados a incentivos econômicos que possam servir como prova tangível da mudança que tem ocorrido. A paz só pode ser alcançada quando o processo de AR2 for conduzido à sua consecução. O governo filipino possui uma grande estrutura administrativa, um forte desejo pela paz e as ferramentas necessárias para realizar seu programa de AR2. A devida aplicação de AR2 pode mudar a dinâmica da sociedade filipina de uma rivalidade permanente para uma paz duradoura, onde a negociação enérgica, sincera e estruturada substitui o diálogo cinético das balas. **MR**

REFERÊNCIAS

1. SCHIAVO-CAMPO, Salvatore e JUDD, Mary, "The Mindanao Conflict in the Philippines: Roots, Costs, and Potential Peace Dividend," *Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction* (Washington DC: The World Bank, 2005). De modo interessante e talvez não surpreendente, o conflito de maior duração é mais um assunto baseado na religião, entre o norte e o sul do Sudão, o qual data do século X.
2. Em outros artigos publicados mais cedo na *Military Review*, o acrônimo "AR2" significava anistia, reconciliação e reintegração, naquela ordem. Após mais discussões entre aqueles que formularam o conceito de AR2, foi decidido que a reconciliação e a reintegração deveriam ser invertidas, porque a reintegração realmente se torna um meio para a reconciliação.
3. LINN, Brian McAllister, *The Philippine War, 1899-1902* (Lawrence: University Press of Kansas, 2000), p. 14.
4. *Ibid.*, p. 14.
5. McKENNA, Thomas M., *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines* (Berkeley: University of California Press, 1998), pp. 80-81. McKenna utiliza uma grande quantidade de antecedentes com respeito às raízes do rótulo "Moro", delineando seu começo pejorativo e salientando os mitos que têm evoluído entre os próprios moros com respeito a suas origens e ancestralidade.
6. CASAMBRE, Rey Claro, "Communist Insurgencies: Years of Talks, but No Solution Yet," *Conflict-Prevention.net* (2005), p. 2.
7. *Ibid.*, p. 2.
8. Embaixada da República das Filipinas, "History of the Philippines," ed. Departamento de Relações Exteriores (Philippine Embassy, Washington D.C.).
9. Conciliation Resources.org, "Philippines-Mindanao: Chronology" *Conciliation Resources*, disponível em: www.c-r.org/our-work/accord/philippines-mindanao/chronology (25 de agosto de 2007), p. 4.
10. *Ibid.*
11. FERRER, Miriam Coronel, "Philippines National Unification Commission: National Consultation and the "Six Paths to Peace," em *Conciliation Resources* (2002), p. 1.
12. *Ibid.*, p. 3.
13. Casambre, p. 4.
14. Ferrer, p. 3.
15. ConciliationResources.org, p. 5.
16. Casambre, p. 4.
17. ConciliationResources.org, p. 6.
18. *Ibid.*, p. 7.
19. Schiavo-Campo e Judd, p. 3.
20. *Ibid.*, p. 7.
21. *Philippines: A Country Study*, ed. Ronald E. Dolan, 4th ed., Area Handbook Series (Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress, 1993).
22. McKenna, pp. 156-58.
23. ConciliationResources.org, p. 7.
24. McKenna, p. 207.
25. Schiavo-Campo e Judd, p. 4.
26. *Ibid.*
27. CLARK, Emily, "Combating Terrorism in the Philippines: Abu Sayyaf History," Comando do Pacífico dos Estados Unidos, disponível em: www.pacom.mil/piupdates/abusayyafhist.shtml, acesso em: 25 de março de 2008.
28. *Ibid.*, p. 1.
29. Associated Press, "Officials: 57 Killed in Clash with Al Qaeda-Linked Militants in Philippines," *FoxNews.com*, 10 de agosto de 2007, p. 1.
30. THUCYDIDES, "History of the Peloponnesian War," ed. Robert B. Strassler (New York: Touchstone, 1996), pp. 522-27.
31. "Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter," ed. General Services Administration Office of the Federal Register National Archives and Records Service (U.S. Government Printing Office, 1977), p. 6.
32. DARBY, John e MACGINTY, Roger, ed., *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 228.
33. USAID, "OTI Special Focus Area: Reintegrating Ex-Combatants," (USAID, 2005), 2.
34. *Ibid.*, 1.
35. FITZDUFF, Mari e Chris E. Stout, *Nature Vs. Nurture*, 3 vols., *The Psychology of Resolving Global Conflicts: From War to Peace* vol. 1 (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2006), 89.
36. *Ibid.*, 89.
37. Departamento de Estado dos EUA, "Philippines: International Religious Freedom Report 2004," ed. Human Rights Bureau of Democracy and Labor, 2004.

A Máquina de Mídia da Al-Qaeda

Philip Seib, J.D.



صوت أسامة بن لادن
زعيم تنظيم القاعدة

COMO UMA ESTRELA de rock em envelhecimento que tem perdido proeminência, ocasionalmente Osama bin-Laden decide lembrar às pessoas que ele ainda existe. Ele faz aparições em vídeos que primeiramente circulam nos canais de televisão muçulmanos, mas que o mundo rapidamente vê na televisão ou em muitos sites da internet. A mensagem de Bin-Laden é “Eh! Ainda não me pegaram,” a qual alegra seus fãs, mas suas ameaças e declarações são principalmente ditados terroristas padronizados. Por todas as análises de suas frases e pelo exame minucioso da cor de sua barba, quase que nada em seus vídeos nos ajuda a melhor entender e combater o terrorismo.

Entretanto, significativos esforços da mídia da Al-Qaeda passam despercebidos pelas organizações de notícias e pelo público. Esta falta de percepção é característica de uma abordagem do antiterrorismo que tem o foco em Bin-Laden como uma terror-celebridade, enquanto deixa de considerar o dinamismo de raízes profundas de um inimigo global. A maioria dos produtos da mídia jihadista não faz menção a Bin-Laden, mas merecem atenção porque são essenciais para a missão da Al-Qaeda e seus esforços para ampliar sua influência. A Al-Qaeda tornou-se uma significativa participante na política global porque desenvolveu uma estratégia de mídia sofisticada.

Sem uma terra-natal tangível — além de, talvez, postos avançados dispersos nas regiões remotas de Waziristão — a Al-Qaeda se estabeleceu como um estado virtual, que se comunica com seus “cidadãos” e cultiva uma audiência até maior pelo uso magistral da mídia, com grande dependência da internet. Para cada vídeo convencional de Bin-Laden que aparece na *Al-Jazeera* e em outras grandes estações de televisão, existem centenas de vídeos *on-line* que convertem, recrutam e adestram os leitores da Al-Qaeda.

Philip Seib é professor de jornalismo e de diplomacia pública na Universidade de Southern California. Possui o título de Bacharel pela Universidade Princeton e o de J.D. pela Universidade Southern Methodist. O Professor Seib já escreveu e editou vários livros, incluindo Beyond the Front Lines: How the News Media Cover a World Shaped by War, e o recentemente publicado New Media and the New Middle East. Seu próximo livro, The Al Jazeera Effect: How the New Global Media Are Reshaping World Politics, será publicado no verão de 2008.

FOTO: Esta imagem de uma fotografia de Osama bin-Laden foi tirada da televisão Al-Jazeera, em 29 de novembro de 2007, acompanhada de uma breve mensagem de áudio exortando os europeus a terminarem seu envolvimento no Afeganistão e reiterando o envolvimento de Bin-Laden nos atentados contra os Estados Unidos em 11 de Setembro.

AFP Foto/Al-Jazeera/DSK

O crescimento da Máquina de Mídia

A máquina de mídia da Al-Qaeda cresce sem parar. A Al-Qaeda e seus irmãos jihadistas usam mais de 4.000 sites da internet para encorajar os fiéis e ameaçar seus inimigos. A empresa de produção da Al-Qaeda, *As-Sahab*, lançou 16 vídeos em 2005, 58 em 2006 e produziu mais de 90 em 2007. Como um estúdio de Hollywood, a *As-Sahab* possui um entendimento cuidadosamente afiado sobre o que atrairá uma audiência e como formar a mensagem da Al-Qaeda.

...a Al-Qaeda ...cultiva uma audiência até maior pelo uso magistral da mídia...

Não se consegue os vídeos da *As-Sahab* na locadora Netflix, mas qualquer usuário da internet pode achá-los facilmente, e a seleção é ampla. Em 2006, a Frente de Mídia Islâmica Global (*Global Islamic Media Front*), um ramo de distribuição da Al-Qaeda, ofereceu “Jihad Academy”, o qual inclui filmagens sobre ataques contra soldados dos EUA, insurgentes montando explosivos improvisados, futuros homens-bomba lendo seus últimos testamentos e apelos para juntar-se à guerra contra os Estados Unidos, Israel e outros inimigos.

Outro distribuidor ligado à Al-Qaeda, a *Media Podium*, de Ansar al-Sunnah, produziu “Top 20”, uma seleção de ataques de explosivos improvisados filmados contra as forças dos EUA no Iraque “para incentivar a jihad e a competição entre os mujahidin para combater e derrotar seu inimigo.” Para esse vídeo dos maiores sucessos, o critério para seleção incluía “o nível das condições de segurança do local durante a filmagem da operação” e “a precisão do acerto do alvo”.¹

Com música comovente e imagens gráficas de um filme de ação, os vídeos fortalecem a determinação dos fiéis da Al-Qaeda e, até mais importante, atraem a atenção de jovens de 15 anos nos cyber cafés — a próxima geração de guerreiros da Al-Qaeda. A Al-Qaeda leva o recrutamento a sério, reconhecendo que mártires potenciais

precisam ser convencidos que seu sacrifício será nobre e compensador. Uma vez inspirado pelos vídeos, o futuro jihadista pode achar um site como “Como juntar-se à Al-Qaeda”, o qual lhe informa: “Você acredita que quer portar uma arma, lutar e matar os invasores... estabeleça uma meta; por exemplo, assassinato do embaixador americano — é tão difícil?”²

Disseminando a Mensagem

A *As-Sahab* é parte do departamento de mídia que Bin-Laden estabeleceu quando a Al-Qaeda se formou em 1988. A primeira mensagem que emergiu foi que a Al-Qaeda era o bravo mais fraco enfrentando a monstruosa União Soviética. Logo depois, a Al-Qaeda anunciou sua intenção de confrontar outros supostos inimigos do Islã. Em 1996, Bin-Laden promulgou sua “Declaração de Guerra aos Estados Unidos” e usou a máquina de mídia da Al-Qaeda para disseminar a chamada por jihad.

Antes que um ataque aéreo o eliminasse em junho de 2006, Abu Musab al-Zarqawi, o autoproclamado chefe da Al-Qaeda no Iraque, revolucionou este tipo de mídia. No início, mostrou seu talento horrendo de usar a mídia quando terroristas seqüestraram o comerciante norte-americano Nicholas Berg e o decapitaram no Iraque, em 2004, com Zarqawi aparentemente sendo o carrasco. Os terroristas filmaram a decapitação e a colocaram num site da internet, onde foi copiada para outros sites e baixada 500.000 vezes em 24 horas.³

No ano seguinte, Zarqawi começou uma revista on-line, *Zurwat al-Sanam* (A Ponta da Corcova do Camelo, significando a prática islâmica ideal), que apresentava 43 páginas de texto, incluindo relatos sobre jihadistas falecidos e fotografias de Osama bin-Laden e George W. Bush.⁴ Depois, o “ramo de informações” de Zarqawi — o qual incluía seu próprio assessor de imprensa on-line — lançou “All Religion Will Be for Allah” (Toda Religião será por Alá), um vídeo de 46 minutos com cenas incluindo uma brigada de homens-bomba em adestramento. Como reportado pelo *Washington Times*, o vídeo foi colocado num site da internet especialmente desenhado com muitas opções para ser baixado, incluindo versões de *Windows Media*® e *RealPlayer*®, para aqueles com conexões à internet de alta velocidade, outra

versão para aqueles com linha discada e uma para vê-lo no telefone celular.⁵ A qualidade de produção tem se tornado mais sofisticada, com muitos vídeos que agora incluem legendas em várias línguas e outros com animações 3D.⁶

As operações relacionadas à Al-Qaeda fora do centro do Oriente Médio também têm copiado a aparência da *As-Sahab*, como podemos ver nas produções de vídeo da organização Al-Qaeda no Maghreb islâmico. Vídeos do ataque de dezembro de 2006, na Argélia, contra um comboio de empregados da Brown & Root-Condor, uma subsidiária da empresa Halliburton, e os ataques de abril de 2007, em Argel, destacaram a qualidade técnica profissional das produções da *As-Sahab*. Peritos em terrorismo desenvolveram uma teoria que uma condição imposta pela Al-Qaeda para sua filiação com o Grupo Salafista da África do Norte para Convocação e Combate (*North African Salafist Group for Call and Combat*) foi uma modernização da competência de sua

mídia local⁷. Até desenhos que representam crianças como homens-bomba estão facilmente disponíveis na internet, e a televisora *Al-Aqsa* do Hamas tem apresentado programas para crianças que enaltecem o martírio. Em um programa desse canal, *Pioneers of Tomorrow* (*Pioneiros de Amanhã*), um personagem semelhante a Mickey Mouse se torna mártir quando ele se recusa a entregar a terra de sua família aos israelenses. Em outro episódio, a criança apresentadora do programa canta, “podemos derrotar o exército colonialista. Temos recuperado nossa liberdade por meio do derramamento de sangue e da ira do fogo. Se recebermos boas notícias, poderemos encontrar nossa morte sem nenhuma hesitação.”⁸ É difícil calcular o prejuízo que o resíduo venenoso de tal ato possa causar ao longo do tempo.

Por meio de reportagens em noticiários, a televisão por satélite proporciona à Al-Qaeda e ao público representações gráficas do trabalho dessa organização e ocasionalmente rápidas tomadas



AP Foto/As-Sahab via APTN

Uma imagem sem data de uma fita de vídeo produzida pelo ramo de mídia *As-Sahab* da Al-Qaeda, que retrata um comandante militar proeminente do Talibã segurando um lança-rojão numa área desconhecida do Afeganistão.

do próprio Bin-Laden. Até mais significativo, a internet proporciona versões mais detalhadas do que o noticiário da mídia tem coberto, ao mesmo tempo em que melhora a conectividade operacional e um sentido de coesão. Michael Scheuer observou que “a internet de hoje permite a muçulmanos de todos os países se reunirem, se falarem e se conhecerem eletronicamente, um processo de familiarização e ligação que nos anos 80 e no início da década de 90 exigia uma viagem ao Sudão, Iêmen, Afeganistão ou Paquistão.”⁹ Como notado por Gabriel Weimann, *Sawt al-Jihad (Voz de Jihad)*, uma revista on-line da Al-Qaeda, reflete os múltiplos objetivos de tais empreendimentos: “A organização de ataques contra alvos ocidentais é importante, mas o objetivo principal permanece aquele de mobilizar o apoio público e adquirir a legitimidade de grupos de base entre os muçulmanos”.¹⁰

Oportunidades de Adestramento

Um aspecto adicional desse esforço para formar uma clientela baseada na internet é uma biblioteca on-line de materiais de treinamento, que explica como misturar o veneno ricina, como montar uma bomba usando produtos químicos comerciais, como se infiltrar pela Síria e pelo Iraque e outros conselhos similares. Peritos que respondem a perguntas nos quadros de avisos eletrônicos e nas salas de conversas virtuais na rede apóiam alguns desses itens.

Outra revista on-line da Al-Qaeda, *Muaskar al-Battar (Campo da Espada)*, salientou o valor da instrução on-line: “Eh irmão mujahidin, para juntar-se aos campos de treinamento você não precisa viajar a outras terras. Sozinho na sua casa ou com um grupo de seus irmãos, você também pode começar a executar o programa de treinamento.”¹¹ Para melhorar a segurança cibernética para tais conexões, a *Technical Mujahid Magazine (Revista Mujahidin Técnica)* on-line começou, no final de 2006, a instruir seus líderes sobre a segurança de dados eletrônicos e outros assuntos de alta tecnologia.

Nos últimos anos, o currículo de adestramento on-line se expandiu para incluir táticas de infantaria para pequenas unidades e operações de inteligência, tais como a coleta de informações, o recrutamento de membros dos serviços de segurança do estado e o estabelecimento de

grampos telefônicos. Leitores baixaram este material em lugares como a Austrália, Canadá, Alemanha, Grã-Bretanha e Marrocos, e isso foi descoberto quando a segurança pública fez incursões contra células naqueles países. Alguns peritos de inteligência argumentam que o adestramento on-line tem seus limites — que habilidades técnicas e espionagem exigem mais que instrução baseada na internet. No entanto, embora os estudantes da Al-Qaeda talvez sejam capazes de somente aprender conhecimentos rudimentares das fontes da internet, isso é suficiente para fazê-los perigosos.¹²

Operações de Informações

A liderança da Al-Qaeda tem enfatizado o uso da internet nas diretrizes a seus cidadãos/adeptos, como foi mostrado nesta mensagem colocada em um de seus sites na rede:

Devido aos avanços da tecnologia moderna, é fácil disseminar notícias, informação, artigos e outra informação pela internet. Recomendamos com insistência que profissionais da internet muçulmanos disseminem notícias e informação sobre o Jihad por meio de listas de e-mail, grupos de discussão e seus próprios sites da internet. Se você deixar de fazer isso, e nosso site for interrompido antes de você tê-lo feito, podemos lhe responsabilizar perante Alá no Dia do Julgamento... Supomos que nosso site será aberto e interrompido continuamente. Por isso, recomendamos urgentemente a quaisquer muçulmanos que estejam interessados em nosso material a copiar todos os artigos de nosso site e disseminá-los por seus próprios sites, foros da internet e listas de e-mails. Isso é algo em que qualquer muçulmano pode participar facilmente, incluindo irmãs. Desta maneira, até se nossos sites forem interrompidos, o material continuará a existir com a Graça de Alá.¹³

Essa apreciação do valor da internet não é nada nova para a Al-Qaeda. Até quando sob ataque pelas forças dos EUA, no final de 2001, os combatentes da Al-Qaeda no Afeganistão se agarraram a suas ferramentas de alta tecnologia. Um jornalista paquistanês que estava no local escreveu que enquanto se retiravam, “De cada dois membros da Al-Qaeda, um estava portando um computador laptop bem como seu *Kalashnikov*”.¹⁴

A internet permite acesso a uma quase infinita

variedade de provedores de informações e é interessante por outras razões também. Para organizações terroristas, a internet é preferível à televisão por satélite, porque proporciona oportunidades sem igual para atingir uma audiência global com produções de vídeo, sem ter que depender de quaisquer canais de televisão particulares. Além disso, o uso da internet evita os problemas associados com a distribuição de um produto físico. Ao invés de estabelecer um centro para enviar os vídeos — um processo que as agências de segurança pública eram capazes de interromper — agora esses grupos dependem de softwares piratas de edição de vídeos e sites da internet nos quais o material pode ser carregado para seus adeptos acessarem. Esses sites se caracterizam por itens como a “Enciclopédia de Segurança Compreensiva”, de 118 páginas, que foi colocada na rede em 2007 com instruções detalhadas sobre o melhoramento de segurança da internet e de telefone, a compra de armas, o manuseio de explosivos, a transferência de fundos a grupos jihadistas e outras dicas úteis.¹⁵

Um dos mestres deste ofício era Younis Tsouli, um jovem marroquino cujo *nome de guerra cibernética* era “Irhabi007”. Baseado na Inglaterra, Tsouli proporcionou as habilidades técnicas necessárias à Al-Qaeda após a organização ter saído do Afeganistão e estabeleceu um quartel-general on-line. Ele auxiliou Zarqawi quando ele usou a internet como parte de seu plano de guerra no Iraque. Tsouli era hábil em acessar ilegalmente sistemas de servidores Web, que ele mais tarde usava para distribuir grandes arquivos de vídeo. (Uma de suas vítimas foi o sistema de computadores do Departamento de Rodovias e Transporte do estado de Arkansas nos EUA)

Preso em Londres em 2005 e enviado à cadeia por um tribunal britânico em 2007, Tsouli compreendeu a eficácia da internet para alcançar recrutas potenciais para a causa da Al-Qaeda. A *National Intelligence Estimate (Estimativa de Inteligência Nacional)* dos EUA reconheceu a importância disso: “O processo de radicalização está ocorrendo mais rápido, mais abrangente e mais anonimamente na idade da internet, aumentando a probabilidade de ataques de surpresa por grupos desconhecidos cujos membros e apoiadores podem ser difíceis de localizar com precisão.”¹⁶

Em meados de 2007, alguns dos sites da internet relacionados à Al-Qaeda estavam expandindo suas agendas. A “Jihad pela Mídia” incluía a entrada em foros on-line com grandes audiências norte-americanas, para influenciar “as percepções do americano de pouca inteligência” que “é um idiota e nem sabe onde é o Iraque”. Os americanos “de pouca inteligência” foram visados como alvos de vídeos mostrando tropas dos EUA sob fogos e com mensagens falsas, supostamente de soldados norte-americanos e suas famílias, lamentando seu envolvimento com a guerra no Iraque. Ao mesmo tempo, os foros da internet para públicos islâmicos se caracterizavam por informação coletada de reportagens de notícias do Ocidente, tais como resultados de pesquisas de opinião mostrando uma falta de apoio público para a guerra e, ocasionalmente, informações sobre sistemas de armas publicadas nas notícias.

Recrutamento Mundial

Além do material que diretamente aborda campanhas militares, tais sites da internet dedicam uma parte de seu conteúdo a assuntos ideológicos e culturais, que estão no centro dos esforços para ganhar o apoio de muçulmanos jovens. Visto que líderes da Al-Qaeda acreditam que isso será uma guerra longa, consideram o apelo a futuros jihadistas e a ampliação de suas fileiras como cruciais para seu eventual sucesso. O número de sites jihadistas do idioma inglês está em crescimento, com aproximadamente 100 disponíveis como veículos para os pontos de vista islâmicos. Alguns desses operam abertamente. Em outubro de 2007, o *New York Times* publicou um artigo sobre um saudita de 21 anos, morando na Carolina do Norte, cujo blog enaltecia o ponto de vista de Bin-Laden sobre o mundo. Ele incluía vídeos planejados para recorrer a muçulmanos norte-americanos e europeus que estão zangados com a guerra no Iraque e são receptivos às alegações que o Islã está sob cerco.

O responsável pelo blog não tinha aparentemente violado nenhuma lei dos EUA, então, ele continuou seus esforços on-line, alcançando — ele alegou — 500 leitores regulares. Embora alguns oficiais de segurança pública queiram fechar tais sites e processar seus donos, alguns peritos de terrorismo propõem que tais sites sejam autorizados a operar na opinião pública porque podem proporcionar

discernimentos sobre o pensamento e as operações terroristas.¹⁷

Os esforços de recrutamento da Al-Qaeda têm visado como alvos muçulmanos britânicos e norte-americanos, tal como um vídeo de 2006, que descreve estupros e mortes supostamente cometidos por soldados dos EUA no Iraque. Lançado para comemorar o primeiro aniversário dos atentados a bomba em Londres, em 7 de julho, o vídeo apresentou o adjunto de Bin-Laden, Ayman al-Zawahiri; Shehzad Tanweer, um dos homens-bomba de Londres, que morreu durante o ataque; e Adam Gadahn, também conhecido como “Azzam o Americano”, que cresceu na Califórnia.

Tanweer, comunicando seu testamento final em inglês com um sotaque de Yorkshire, disse: “Estamos 100 por cento comprometidos à causa do Islã. Amamos a morte da mesma maneira que vocês amam a vida... Eh, muçulmanos da Grã-Bretanha, vocês, dia após dia na suas

televisões, assistem e ouvem sobre a opressão de muçulmanos, de leste a oeste. Contudo, fazem como se não tivessem visto, e continuam com suas vidas como se não tivessem ouvido nada, ou como se não dissesse respeito a vocês... Eh, muçulmanos da Grã-Bretanha, levantem-se e sejam contados... lutem contra os incrédulos, porque é uma obrigação feita para vocês por Alá.” Gadahn adicionou, “É essencial para os muçulmanos levarem em conta que os americanos, os britânicos e outros membros da coalizão de terror têm intencionalmente escolhido civis muçulmanos como alvos.”¹⁸

Entre os mais recentes vídeos direcionados para uma audiência dos EUA está “To Black Americans” (“Para Negros Americanos”), no qual figura Zawahiri criticando Colin Powell e Condoleezza Rice e apresentando pequenas gravações de vídeo de Malcolm X falando sobre o tratamento injusto de afro-americanos. (Essas gravações datam dos anos da Guerra do Vietnã.)



AFP Fotos/SITE Intelligence Group

Esta imagem de um vídeo divulgado pela Al-Qaeda retrata Osama bin-Laden (inserção no centro) exortando os muçulmanos paquistaneses a se rebelarem contra o governo do Presidente paquistanês Pervez Musharraf. A imagem foi obtida do SITE Intelligence Group, 20 de setembro de 2007.

Este vídeo se parece com a propaganda comunista da era da Guerra Fria e não parece ter causado muita comoção, mas dá uma indicação para onde os esforços de propaganda da Al-Qaeda estão se enfocando.

As organizações terroristas vêm muçulmanos jovens em países não islâmicos como prováveis perspectivas de recrutamento, por isso, usam ferramentas da mídia para instigar a ira sobre a suposta discriminação econômica e política. A Al-Qaeda está aparentemente tentando criar uma comunidade on-line onde muçulmanos fora de suas terras ancestrais sentir-se-ão em casa. Uma vez que fizerem parte desta “comunidade”, poderão ver um fluxo contínuo de mensagens jihadistas de níveis variados de sutileza.

A Al-Qaeda reconhece o valor do desenvolvimento de redes on-line. Chris Zambelis escreveu, “A internet capacita militantes com idéias afins a se associarem e se comunicarem anonimamente em redes cibernéticas sociais. Este processo reforça seu sentido de propósito e dever e encoraja a solidariedade com a causa maior.”¹⁹ A extensão de tais esforços além do núcleo de pessoas que falam árabe é uma parte essencial da expansão da Al-Qaeda.

O site *YouTube* e outros fazem que vídeos como “To Black Americans” estejam facilmente disponíveis, os quais diferenciam a propaganda de hoje de seus antecedentes durante a Guerra Fria e anteriores. Pode alcançar uma audiência global instantaneamente. O tamanho dessa audiência continua desconhecido, mas como a Al-Qaeda aumenta sua produção de vídeos, parece estar operando com a teoria que pelo menos algumas de suas mensagens alcançarão seus destinatários desejados.

Durante a segunda metade de 2007, as forças dos EUA no Iraque fecharam pelo menos meia-dúzia de emissoras da mídia da Al-Qaeda naquele país. Uma casa que os EUA atacaram em Samarra continha 12 computadores, 65 discos rígidos e um estúdio de filmagem. O esforço militar norte-americano para interromper tais operações de mídia dependia em parte da crença do General David Petraeus que “a guerra não está apenas sendo travada no campo no Iraque mas também no ciberespaço”.²⁰ A preocupação de Petraeus se relaciona a um assunto levantado no Manual de Campanha do Exército e do Corpo de Fuzileiros

Navais, *Contra-Insurgência* — insurgentes tentam formar o ambiente de informações para sua vantagem por meio do emprego de ataques suicidas e outras táticas para “inflar as percepções sobre as capacidades insurgentes”.²¹

A Guerra no Ciberespaço

O domínio de informações é um moderno princípio de guerra que é progressivamente mais importante, em particular, se a força militar convencional acompanha o emprego eficaz do poder não militar. A Al-Qaeda entende as limitações de seu próprio uso do “poder bélico” — a força coerciva de ataques terroristas — e continua a aumentar sua abordagem conceitual da guerra de informações. Ao reconhecer a penetração da informação disponibilizada por meio de televisão por satélite e da internet, e a influência de organizações de notícias variando da *BBC* à *Al-Jazeera*, a Al-Qaeda agora está oferecendo, segundo as palavras de Michael Scheuer, “uma fonte confiável de cobertura de notícias das frentes jihadistas em tempo quase que real para os muçulmanos”. Do Iraque e do Afeganistão, escreveu Scheuer, insurgentes iraquianos e forças do Talibã produzem, quase que numa base diária, vídeos de combate, entrevistas com seus comandantes e filmagem gráfica das medidas retaliadoras contra pessoas locais que cooperam com as forças norte-americanas e com as forças apoiadas pelos EUA.²²

Esse esforço reflete o descontentamento da Al-Qaeda com respeito às organizações árabes de notícias como veículos para seus produtos de mídia. Zawahiri criticou a *Al-Jazeera*, em particular, porque ela se recusou a ser uma simples reprodutora dos vídeos da Al-Qaeda, ousou editar pronunciamentos de Bin-Laden ao invés de mostrá-los inteiramente e proporcionou tempo na TV para os críticos da Al-Qaeda. Devido à perícia técnica dos produtores cinematográficos de vídeo da *As-Sahab*, agora a Al-Qaeda pode se estabelecer como uma terceira força, que proporciona uma mensagem diferente da mídia ocidental e da nova geração de fornecedores de notícias árabes.

Zawahiri já disse que o que ele chama de “mídia de informação jihadista” está “travando uma batalha extremamente essencial contra o inimigo Cruzado-Sionista” e tem “demolido este

monopólio” confrontando as organizações de mídia convencionais. Indo ainda mais longe, no final de 2007, Zawahiri se ofereceu para participar de uma entrevista on-line, na qual ele responderia às perguntas de indivíduos e de organizações de notícias.²³

Ao realizar uma “coletiva de imprensa”, a liderança da Al-Qaeda se posiciona em um nível comparável àquele em que governos “verdadeiros” operam.

Até certo ponto, isso pode ser meramente uma tática por parte da Al-Qaeda. Ao se fazer disponível para um bate-papo on-line, Zawahiri provoca aqueles que o têm caçado por anos. Ao realizar uma “coletiva de imprensa”, a liderança da Al-Qaeda se posiciona em um nível comparável àquele em que governos “verdadeiros” operam. Ao usar a nova mídia para se comunicar com o resto do mundo, a Al-Qaeda faz uma reivindicação de ser uma defensora da modernidade.

Existe a tentação de rejeitar essas manobras como mais um estratagema perturbante dos homicidas criminosos, mas para aqueles que vêem os integrantes da Al-Qaeda como defensores

heróicos do Islã — e seus números são substanciais — este exercício é evidência da legitimidade, apesar da difamação da Al-Qaeda pela maioria do mundo.

As respostas inadequadas às mensagens da mídia da Al-Qaeda aumentam o perigo. Até um argumento imperfeito tem apelação quando nós o deixamos existir num vácuo intelectual. Muçulmanos moderados e não muçulmanos, que não aceitam a idéia que um conflito prolongado é inevitável, devem reconhecer esta realidade e agir de modo sofisticado e abrangente.

Isso significa fornecer um fluxo consistente de vídeos e outros materiais pela nova mídia que muitos membros da audiência da Al-Qaeda usam. Esta contrapropaganda não deve se caracterizar por conteúdo defensivo e pró-americano, ao invés disso deve se concentrar em solapar a suposta nobreza da Al-Qaeda, como ao lembrar ao público o número de muçulmanos que têm sido mortos nos ataques terroristas e nas guerras insurgentes que a Al-Qaeda instigou.

Sem dúvida, em breve Osama bin-Laden surgirá de repente em outro vídeo. Observe o que ele diz, mas depois olhe para o cada vez maior reservatório de mídia jihadista para ver o que a Al-Qaeda realmente está fazendo.**MR**

REFERÊNCIAS

1. www.archive.org/details/jihad-academy; disponível em: www.archive.org/details/top_20.
2. “On Islamist Websites,” MEMRI (Middle East Media Research Institute), Special Dispatch Series no. 1702, 31 de agosto de 2007.
3. LABI, Naya, “Jihad 2.0,” *The Atlantic Monthly* (July/August 2006): p. 102.
4. WORTH, Robert F., “Jihadists Take Stand on Web, and Some Say It’s Defensive,” *New York Times*, 13 de março de 2005.
5. GLASSER, Susan B. e COLL, Steve, “The Web as Weapon,” *Washington Post*, 9 de agosto de 2005.
6. WHITLOCK, Craig, “The New Al-Qaeda Central,” *Washington Post*, 9 de setembro de 2007.
7. BLACK, Andrew, “Al-Qaeda in the Islamic Mahgreb’s Burgeoning Media Apparatus,” *Jamestown Foundation Terrorism Focus*, vol. IV, edição 14, 15 de maio de 2007.
8. “On Hamas TV Children’s Program,” MEMRI, Special Dispatch Series no. 1793, 27 de dezembro de 2007.
9. SCHEUER, Michael, *Imperial Hubris* (Washington, DC: Brassey’s, 2004), p. 81.
10. WEIMANN, Gabriel, *Terror on the Internet* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2006), p. 44.
11. COLL, Steve e GLASSER, Susan B., “Terrorists Move Operations to Cyberspace,” *Washington Post*, 7 de agosto de 2005, p. A 1.
12. SCHEUER, Michael, “Al-Qaeda’s Media Doctrine,” *Jamestown Foundation Terrorism Focus*, vol. IV, edição 15, 22 de maio de 2007; “The Role and Limitations of the ‘Dark Web’ in Jihadist Training,” STRATFOR Terrorism Brief, 11 de dezembro de 2007.
13. WEIMANN, *Terror on the Internet*, p. 66.
14. ATWAN, Abdel Bari, *The Secret History of Al-Qaeda* (Berkeley, CA: University of California Press, 2006), p. 122.
15. KOHLMANN, Even F., “The Real On-line Terrorist Threat,” *Foreign Affairs* 85, no. 5 (September-October 2006): p. 117; Middle East Media Research Institute, “Islamist Websites Monitor 82, 84,” Special Dispatch Series no. 1543, 13 de abril de 2007.
16. MOSS, Michael e MEKHENNET, Souad, “An Internet Jihad Aims at U.S. Viewers,” *New York Times*, 15 de outubro de 2007; MOSS, Michael, “What To Do About Pixels of Hate,” *New York Times*, 21 de outubro de 2007.
17. “American Al-Qaeda Operative Adam Gadahn, Al-Qaeda Deputy al-Zawahiri, and London Bomber Shehzad Tanweer in New al Sahab/Al-Qaeda Film Marking the First Anniversary of the 7/7 London Bombings,” MEMRI, Special Dispatch Series no. 1201, 11 de julho de 2006; STERN, Jessica, “Al-Qaeda, American Style,” *New York Times*, 15 de julho de 2006.
18. ZAMBELIS, Chris, “Iraqi Insurgent Media Campaign Targets American Audiences,” *Jamestown Foundation Terrorism Focus*, vol. IV, edição 33, 16 de outubro de 2007.
19. MICHAELS, Jim, “U.S. Pulls Plug on Six Al-Qaeda Media Outlets,” *USA Today*, 4 de outubro de 2007.
20. *The U.S. Army-Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2007), p. 5.
21. SCHEUER, “Al-Qaeda’s Media Doctrine.”
22. WATERMAN, Shaun, “Zawahiri Pledges On-line Chat,” *United Press International*, 17 de dezembro de 2007.



A História Por Trás do Ato de Segurança Nacional de 1947

Dr. Charles A. Stevenson

NO SÁBADO, 26 de julho de 1947, Harry Truman estava no Aeroporto Nacional de Washington, D. C., esperando impacientemente para voar para casa no estado de Missouri e ver a sua agonizante mãe. Primeiro, contudo, ele quis assinar um ato legislativo, que já tinha sido muito adiado, que reorganizaria o governo para lidar com o assunto de segurança nacional. O Congresso tinha completada a tramitação deste ato legislativo, mas a tipografia oficial estava fechada, por isso havia um atraso na preparação do ato para a assinatura de Truman.

Logo após o meio-dia, funcionários do Congresso trouxeram o ato a bordo do *Sacred Cow*, o avião presidencial quadrimotor C-54. Truman o assinou imediatamente, bem como uma ordem executiva [No Brasil, o documento equivalente é o Decreto-Lei] designando os papéis e missões das Forças Armadas e um documento nominando James Forrestal o primeiro Secretário de Defesa. Uma hora mais tarde, a caminho de Missouri, Truman soube que sua mãe tinha falecido. Nesse meio-tempo, pouco antes de adiar as sessões até novembro, o Senado rapidamente aprovou a nomeação de Forrestal com um voto oral.¹

A imprensa elogiou o Ato de Segurança Nacional de 1947, a lei pública nº 80-253, como uma importante realização. As manchetes o chamaram um “Ato de Unificação”, embora tenha falhado em fundir as Forças Armadas. De fato, criou uma Força Aérea independente e preservou a autonomia do Exército, Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais. A nova lei nem mesmo criou o Departamento de Defesa — criando somente o desastrosamente chamado Estabelecimento Nacional Militar, liderado pelo Secretário de Defesa, tendo somente três assistentes especiais. O secretário tinha somente poderes limitados para “estabelecer políticas e programas gerais” e “exercer direção, autoridade e controle gerais” sobre os departamentos das instituições militares.²

Em 1949, emendas à lei deram mais poder à posição e criaram um Departamento de Defesa regular. Contudo, houve poucas mudanças significativas nos 60 anos desde que Truman assinou a lei original.

A história por trás do ato é uma narração de rivalidade entre forças singulares, construção de engenhosas alianças com o Congresso, confrontos de ambição — e, claro, o desejo de reforçar as defesas dos EUA para que pudessem exercer liderança global e se opor à ameaça soviética.

A Experiência dos Tempos de Guerra

O Presidente Franklin D. Roosevelt administrou a II Guerra Mundial diretamente da Casa Branca, trabalhando com e por meio de quatro

Dr. Charles A. Stevenson, professor de muitos anos na Escola de Guerra Nacional, agora leciona na Escola Nitze de Estudos Internacionais Avançados da Universidade John Hopkins. Ele é autor de SecDef: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense (Potomac Books, 2006); Warriors & Politicians: U.S. Civil-Military relations Under Stress (Routledge, 2006); e Congress at War: The Politics of Conflict Since 1789 (Potomac Books, 2007).

O Presidente Harry S. Truman assina a Emenda do Ato de Segurança Nacional de 1949, 10 de agosto de 1949.

NARA

oficiais militares de alta-hierarquia — dois almirantes da Marinha, Ernest King e William Leahy, e dois generais do Exército, o Chefe do Estado-Maior, George Marshall, e o Chefe da Força Aérea do Exército, Hap Arnold. Esses

O final, certamente, deve ser a integração de cada elemento da defesa dos EUA em um departamento sob um líder responsável e com autoridade.

—Presidente Harry S. Truman, 1944

quatro se tornaram os Chefes do Estado-Maior Conjunto (*EMC*), mas o Presidente nunca emitiu uma ordem que descrevesse os seus papéis ou poderes. Eles se reuniam pelo menos uma vez por semana para desenvolver recomendações de consenso ao Presidente e se encontravam com as suas contrapartidas britânicas como os Chefes do Estado-Maior Combinado. Embora o sistema parecesse funcionar extremamente bem, George C. Marshall e outros no Exército começaram a defender precocemente uma estrutura centralizada e clara.

Marshal acreditava que a unidade de comando dos vários teatros de guerra necessitava se estender a Washington também — na forma de um único chefe do estado-maior, que poderia resolver disputas entre as forças militares e designar prioridades nítidas para planos e orçamentos. Os reformistas também queriam criar uma estrutura policial que reduzisse o papel das peculiaridades pessoais e alcançasse o ponto máximo do planejamento estratégico racional. O estilo de administração do Presidente Roosevelt consternava até seus admiradores mais leais, como o Secretário de Guerra Henry Stimson. Stimson escreveu no seu diário em 1943, “O Presidente é o pior administrador para qual eu já trabalhei em relação a procedimento metódico e rotina de seu desempenho. Ele faz más escolhas de pessoal e não sabe como usá-los com coordenação.”³ Muitos líderes experientes não queriam que o mesmo caos organizacional continuasse sob Harry Truman.

Em abril de 1945, um comitê do EMC sobre a “reorganização da defesa nacional” recomendou a criação de um único Departamento das Forças Armadas com um chefe civil acima do comandante militar. O membro mais antigo da Marinha discordou do relatório unânime, e o comitê observou que a maioria dos oficiais do Exército, mas somente a metade dos oficiais da Marinha, estavam a favor de um único departamento.⁴ A divisão entre o Exército e a Marinha era a característica limitante da disputa sobre a organização da defesa pós-guerra.

O Novo Comandante-em-Chefe

Somente 82 dias depois de prestar juramento como vice-presidente, Harry Truman tornou-se presidente. Ele trouxe vigorosas opiniões e valiosa experiência em assuntos militares à Casa Branca. Como capitão na I Guerra Mundial, ele comandou uma bateria de artilharia de campanha na França e permaneceu no Componente da Reserva do Exército desde então. Como Senador, serviu no Comitê de Assuntos Militares e liderou um painel de investigação em contratos durante tempos de guerra. Ele era a favor do Exército, em contraste do seu predecessor que era a favor da Marinha.

Truman também tinha pouca consideração pelo Corpo de Fuzileiros Navais. Uma vez, depois de perder numerosas disputas com os partidários do Corpo de Fuzileiros Navais no Capitólio, ele expressou seus verdadeiros sentimentos numa carta a um congressista que estava defendendo um assento para o comandante do Corpo dos Fuzileiros Navais na EMC: “O Corpo de Fuzileiros Navais é a força policial da Marinha e enquanto eu for Presidente permanecerá assim. Eles possuem uma máquina de propaganda que se compara a de Stalin.”⁵

Mesmo antes das eleições de 1944, Truman esclareceu que ele apoiava a unificação das Forças Armadas. Em um artigo numa revista, ele escreveu: “O final, certamente, deve ser a integração de cada elemento da defesa dos EUA em um departamento sob um líder responsável e com autoridade. Que o designem Departamento de Guerra, Departamento de Segurança Nacional ou o que quiserem; contanto que seja somente um departamento... Um grupo com todas as rédeas numa só mão.”⁶ Mais tarde, ele disse ao seu grupo de trabalho que as suas experiências

em batalha tinham reforçado as suas opiniões: “Nós não podemos travar outra guerra da forma que travamos as duas últimas,” ele disse ao seu grupo administrativo. “Eu tenho a impressão que se o Exército e a Marinha tivessem lutado contra nossos inimigos com tanta dureza como lutaram uns contra os outros, a guerra teria terminado muito mais cedo.”⁷

O Desafio Pós-Guerra

A II Guerra Mundial convenceu grande parte dos líderes políticos e militares norte-americanos que o isolamento não era mais possível e que a segurança pós-guerra requeria envolvimento e liderança dos EUA. Roosevelt queria especialmente evitar a repetição dos erros cometidos depois da I Guerra Mundial, quando os EUA recuaram do palco mundial e se recusaram a unir-se com a Liga das Nações. Dessa forma, a administração consultou líderes congressistas em 1943 e 1944 para ganhar apoio para as instituições pós-guerra promoverem segurança e crescimento econômico. Os EUA assumiram o comando e construíram novas organizações internacionais que refletiram e ajudaram a manter sua posição de superpotência. Uma conferência em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, em 1944, planejou o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Uma conferência em São Francisco, em 1945, estabeleceu as Nações Unidas, um corpo global para manter a paz e dissuadir agressão, mas sujeito ao veto norte-americano.

O papel do poderio militar no mundo pós-guerra não estava claro em 1945 e 1946. A União Soviética, que tinha sido um aliado durante a guerra, estava começando a demonstrar a sua falta de cooperação em reconstruir a Europa democrática. Somente os EUA possuíam armas nucleares, mas ainda havia debate se essas eram somente explosivos mais poderosos ou um salto quântico que requeria uma estratégia completamente nova. Alguns teóricos — a maioria partidários do poder aéreo — argumentavam que tudo que seria necessário em conflitos futuros seria uma Força Aérea, mas a maioria dos militares previa a necessidade de capacidades terrestres, aéreas e navais de amplo espectro.

Como organizar e equipar essas forças era outro desafio. As disputas da época de guerra fizeram

que os líderes do Exército ficassem determinados em centralizar o comando e controle. Eles também pensavam que uma lei orçamentária única para todas as forças singulares seria melhor para proteger os programas do Exército, pois já tinham testemunhado o entusiasmo político por navios e aeronaves em medidas distintas nos anos anteriores. Os aviadores do Exército, por muito tempo invejosos da posição independente da Força Aérea Real desde 1918, estavam determinados a obter uma Força Aérea separada, mas acreditavam que a meta era ter um ramo igual dentro de um departamento unificado.⁸

A Marinha valorizava a sua autonomia e tradições e resistia à mudança, como Franklin Roosevelt reconheceu: “O Ministério da Fazenda e o Departamento de Estado juntos não são nada quando comparados com a Marinha. É difícil lidar com os almirantes — e isso eu sei sem dúvida alguma. Para mudar qualquer coisa na Marinha é como esmurrar um colchão de penas. Você esmurra com a sua direita e esmurra com a sua esquerda até ficar exaurido e então você descobre que o colchão está da mesma forma que quando você começou a esmurrar.”⁹ O Corpo de Fuzileiros Navais, que tinha sobrevivido às primeiras tentativas de Roosevelt de amalgamá-lo dentro da Marinha e reduzir o seu papel drasticamente, também estava determinado a proteger o seu tamanho e sua identidade separada.¹⁰

Partidários do poder aéreo... argumentavam que tudo que era necessário para conflitos futuros era uma Força Aérea, mas a maioria dos militares previa a necessidade de capacidades terrestres, aéreas e navais de amplo espectro.

O Plano do Exército

O General Marshall tinha apresentado a sua própria proposta para um único departamento militar em 1943, e o Exército publicamente anunciou o seu plano em 1944 perante o Comitê Legislativo da Câmara sobre Políticas Militares Pós-Guerra. O plano pedia um Secretário das Forças Armadas acima dos subsecretários e



O Secretário da Marinha James Forrestal saindo da Casa Branca após uma reunião com o gabinete ministerial, 10 de agosto de 1945.

chefes de estado-maior para o Exército, Marinha e Aviação. O ato concederia, aos chefes de estado-maior e a mais um militar chefe do estado-maior do presidente, o papel de recomendar estratégias e orçamentos diretamente ao presidente.¹¹

O Secretário de Guerra Stimson argumentou a favor da mudança, discutindo que havia “muitas duplicações de tempo, material e recursos humanos, com perda de eficiência, recursos e capacidades, que tais duplicações inevitavelmente produzem.” Ele também disse que a atual harmonia entre as forças singulares era “não devido à forma da presente organização, mas pelas personalidades dos líderes militares, sua boa vontade e seus esforços devotados e inteligentes.” Stimson sabia que muitos almirantes eram opostos à unificação, mas o Secretário da Marinha, Knox, tinha lhe dito que ele era favorável a um único departamento. No dia anterior ao que Knox testemunharia, contudo, ele sofreu um ataque cardíaco fatal.¹²

O novo secretário da Marinha, James Forrestal, que tinha se alistado como um marinheiro em 1917 e mais tarde feito treinamento para piloto, era um forte oponente da unificação. Ele passou os três anos seguintes liderando a luta contra essa união.

O Contra-Ataque da Marinha

A Marinha tinha razões culturais, orçamentárias e estratégicas para se opor à unificação. A navegação marítima, especialmente nos dias anteriores ao rádio, incutia nos oficiais ardorosos hábitos de independência e auto-suficiência. Quando o navio desaparecia no horizonte, o capitão se tornava o deus onipotente. Era impensável que qualquer outro, e certamente não um guerreiro baseado na terra ou um civil, pudesse dizer a um marinheiro o que fazer, ou como fazer. Para preservar a sua autonomia, a Marinha precisava de recursos, os quais até 1947 eram canalizados por meio do Departamento da Marinha, que tinha fortes aliados nos Comitês de Assuntos Navais no Congresso, dominados por pessoas de regiões com grandes estaleiros. Um único departamento militar, financiado por um só projeto de lei de dotação de defesa, arriscava colocar a Marinha em competição com os outros serviços militares, possivelmente com prejuízo para a Marinha. Estrategicamente, a Marinha temia a perda de seus componentes aéreos e terrestres: A Aviação Naval e o Corpo de Fuzileiros Navais. O que a Marinha visava como uma poderosa sinergia de capacidades de terra, mar e ar, era interpretada por outros como uma desnecessária repetição. Contudo, Forrestal acreditava que a perda desses componentes poderia ser “fatal” para o serviço marítimo.¹³

O presidente do Comitê do Senado de Assuntos Navais, Senador David Walsh, compartilhava essas preocupações e sugeriu uma estratégia de oposição a Forrestal. Numa carta datada de 15 de maio de 1945, Walsh disse, “Eu duvido muito que qualquer propósito útil será alcançado só pela mera objeção aos planos que sugerem a consolidação dos Departamentos de Guerra e Marinha.” Ao invés disso, Walsh sugeriu um Conselho de Defesa Nacional para o planejamento e coordenação e incitou um estudo desse assunto pela Marinha.¹⁴

Forrestal viu o potencial valor de tal postura e imediatamente apelou para um antigo amigo, Ferdinand Eberstadt, que tinha servido na Comissão de Munições do Exército e Marinha e na Comissão da Produção para a Guerra, para conduzir esse estudo. Ele também designou 30 membros da Marinha para auxiliar na preparação do relatório. Eberstadt não era um simpatizante da Marinha e obteve a garantia de Forrestal que ele “não deveria tentar controlar os eventos e deixar que o destino tomasse o seu rumo.”¹⁵ Porém, seu relatório, ao ampliar o assunto de uma reorganização militar para um do governo tomando conta da segurança nacional, proporcionou à Marinha uma alternativa pela qual poderia argumentar que era mais importante que a unificação militar e suficiente por si mesma para reforçar o governo para desafios futuros.

Eberstadt submeteu um relatório de 250 páginas em setembro, que foi enviado ao Congresso em outubro de 1945. O relatório de Eberstadt organizou os argumentos contra a consolidação e incitou a idéia de um conselho de segurança nacional (*NSC*) como um substituto. Eberstadt argumentou que a unificação militar “parece boa no papel”, porém “nunca foi posta à prova numa guerra moderna.” Ele afirmou que a idéia “ataca profundamente nossas tradições, fibra, moral e operações das nossas forças singulares militares.” Ele também observou que somente países que tinham usado tais sistemas eram aqueles dominados pelas forças militares e não havia controle civil. Ele duvidava que uma só pessoa pudesse gerenciar o enorme departamento consolidado. “O solitário Secretário civil poderia correr o risco de se tornar uma simples marionete completamente controlada pelo estabelecimento.” E ele advertiu “sob a unificação, o Congresso receberia somente uma única ‘linha organizacional’”¹⁶

O argumento para um conselho de segurança nacional era convincente por seus próprios méritos. Eberstadt argumentava que “planos estratégicos e execução operacional eram bons” durante a guerra, mas que “havia sérias fraquezas na coordenação.” Ele citou “lacunas entre política exterior e militar” — entre o Departamento de Estado e os Estabelecimentos Militares. Lacunas entre planejamento estratégico e sua implementação logística — entre os Chefes de Estado-Maior Conjunto e as agências civis e

militares responsáveis pela mobilização industrial. Lacunas entre e dentro das forças singulares — principalmente no campo de aquisição e logística. Lacunas em informação e inteligência — entre os ramos legislativo e executivo do nosso Governo, entre diversos departamentos e entre o Governo e o povo.”¹⁷

Eberstadt propôs um *NSC* para formular e coordenar diretivas nos campos político e militar; para avaliar e apreciar objetivos, compromissos e riscos externos dos EUA; e mantê-los em equilíbrio com o poder militar norte-americano. “Seria um órgão consultivo e de formação de política, mas não executivo.” Também, ele disse que tal estrutura poderia se envolver na paz ou na guerra. Os membros seriam o presidente como chefe, mais os secretários de estado e dos três departamentos militares, o presidente da nova Comissão de Recursos de Segurança Nacional, que iria planejar a mobilização da defesa, e a Junta de Chefes de Estado-Maior.¹⁸

Os defensores da unificação imediatamente aceitaram a proposta do *NSC* — com exceção, curiosamente, de Harry Truman. O Presidente suspeitou que Forrestal na verdade queria um gabinete de estilo britânico — um sistema que o forçaria a dar ouvidos a pessoas como Forrestal. De fato, depois da aprovação do ato de 1947, Forrestal esperava liderar o *NSC* e sua administração e até mesmo colocá-los no Pentágono.¹⁹ No entanto, o presidente não permitiria isso. Apesar do seu trabalho no Senado, o Presidente Truman era um defensor forte dos privilégios e responsabilidades presidenciais. Ele fez pouco uso do *NSC* antes da guerra da Coreia, em parte porque acreditava que somente o presidente poderia tomar decisões ou ser responsável. “Havia muito nessa idéia,” Truman escreveu em sua autobiografia. “De

Por que então precisamos da Marinha?...Hoje em dia, falar em travar a próxima guerra nos oceanos é uma presunção ridícula. Será travada no ar e pela Força Aérea.

— Carl Spaatz, Comandante Geral das Forças Aéreas do Exército 1946



Os Generais da Força Aérea do Exército (da esquerda para a direita) Hap Arnold, Tooev Spaatz e Hoyt Vandenberg, em 1946.

algumas formas um governo de Conselho de Ministros é mais eficiente — porém, sob o sistema britânico, existe uma responsabilidade coletiva do Conselho de Ministros. Sob nosso sistema, a responsabilidade fica com um homem — o Presidente.” Nos estágios finais da legislação, Truman fez o seu quadro administrativo insistir em mudanças de palavras para fazer o NSC claramente consultivo, sem poder de coordenar ou integrar políticas.²⁰

Durante os dois anos seguintes, Truman se engajou num hábil jogo político, forçando Forrestal e seus homólogos do Exército a chegarem a alguma forma de entendimento, mas nunca fazendo exigências que poderiam levar o seu secretário da Marinha a renunciar em protesto, pois sabia que isso arriscaria o esforço de unificação.

Aliados Congressistas

No Capitólio, as linhas de combate estavam estabelecidas. Três dos quatro presidentes dos comitês militares eram opostos à unificação. Carl Vinson tinha estado no Congresso desde 1914 e já tinha sido contrário às tentativas de unificação em 1925 e 1932. Ele assegurou que os comitês da Câmara dos Representantes engavetassem

diversas propostas de reorganização em 1945 e 1946.²¹ O Comitê de Assuntos Militares do Senado estava mais envolvido. Tinha ordenado investigações no outono de 1945 com Eberstadt e outros e parecia favorável para alguma reorganização. Truman se reuniu com Forrestal, Walsh e Vinson, em 21 de novembro, para ver a perspectiva da Marinha. Vinson acautelou o presidente a não oferecer um ato dele próprio, dizendo que tal ato não passaria “nem nesse inverno, nem no inverno próximo ou no inverno por vir”.²²

Contudo, Truman seguiu em frente, em 19 de dezembro, enviando uma mensagem ao Congresso que exigia o estabelecimento de um Departamento de Defesa Nacional, combinando os Departamentos de Guerra e da Marinha. Como um gesto para seus adversários, ele consentiu em permitir a Marinha reter a sua própria aviação e manter o status do Corpo de Fuzileiros Navais como uma instituição militar separada. Também exigiu uma rotação para a posição de chefe do estado-maior conjunto entre as três instituições militares. Contudo, mais notavelmente, concedeu a Forrestal e outras testemunhas da Marinha a permissão para “expressar as suas opiniões pessoais sobre o tema sem restrições” quando se apresentassem perante os comitês do Congresso.²³

Não obstante, ambos o Exército e a Marinha mobilizaram seus partidários no setor público. Forrestal estabeleceu um gabinete especial para divulgar o ponto de vista da Marinha e a comunidade da aviação do Exército fez esforços fundamentais para influenciar o Congresso. A favor da posição do Exército havia grupos como a *Air Force Association* (Associação da Força Aérea), *American Legion* (Legião Americana), *Catholic War Veterans* (Veteranos de Guerra Católicos), *Daughters of the American Revolution* (Filhas da Revolução Americana) e a *Reserve Officers Association* (Associação dos Oficiais da Reserva). Na oposição estavam a *Navy League* (Liga Naval), *Marine Corps League* (Liga dos Fuzileiros Navais) e os *Veterans of Foreign Wars* (Veteranos de Guerras Externas).²⁴

Durante o ano de 1946, ambos os lados defenderam seus argumentos em todos os foros possíveis. Ao mesmo tempo, produzindo sua própria propaganda com grande efetividade, a

Marinha se apropriou de declarações de seus oponentes que confirmaram as suas piores suspeitas. Em março, Carl Spaatz, o novo general em comando da Força Aérea do Exército, supostamente fez de forma extra-oficial uma declaração aos escritores de aviação na qual disse, “A Força Aérea que a nação precisa para ser adequadamente protegida é a Força Aérea do Exército. Seria um desperdício de dinheiro ter duas... Por que então precisamos da Marinha?... Hoje em dia, falar em travar a próxima guerra nos oceanos é uma presunção ridícula. Será travada no ar e pela Força Aérea.”²⁵ Sua declaração não ficou extra-oficial por muito tempo.

Até mesmo Dwight Eisenhower surpreendeu, num memorando secreto ao Estado-Maior Conjunto, recomendando limitar o Corpo de Fuzileiros Navais a 50.000 ou 60.000, um décimo de seu tamanho na II Guerra Mundial. O comandante do Corpo de Fuzileiros Navais, General Alexander Vandegrift, revelou a proposta de Eisenhower num testemunho no Congresso, em maio de 1946, criando tal erupção que o projeto de lei da unificação de Truman foi posto de lado para o resto do ano.²⁶

O Presidente Elbert Thomas, do Comitê de Assuntos Militares do Senado, trouxe alguns dos seus membros para se reunir com Truman, em 4 de abril, e discutir o projeto de lei que estavam se preparando para relatar. Eles examinaram o projeto parágrafo por parágrafo, e o presidente ficou satisfeito. Ele prometeu fazer todo o possível para pressionar para que fosse aprovado. O projeto de Thomas criou um Conselho de Defesa Comum e um Departamento Unificado de Defesa Comum. Também criou um Estado-Maior Conjunto dos Chefes das Forças Singulares e um Chefe de Estado-Maior de Defesa Comum.²⁷

Em 13 de maio, Truman orquestrou uma reunião dos oficiais militares e civis mais experientes para terminar com o impasse e uni-los sob um projeto de lei comum. Sua administração o persuadiu a desistir da idéia de um único chefe de estado-maior, na esperança de obter o apoio de Forrestal para um único departamento liderado por um único secretário. Ele decidiu que seu oficial de ligação militar, Almirante William D. Leahy, sugeriria essa concessão. Então Truman mesmo disse que ele concordou que havia algum perigo do “homem montado a cavalo” [tal como

Napoleão], e a condição deveria ser excluída. O Secretário de Guerra Patterson disse que ele não estava preparado para “saltar na trincheira e morrer” pela idéia de um único chefe do estado-maior.²⁸ Forrestal e Patterson concordaram em reunir-se antes do final do mês.

Uma carta de ambos, de 31 de maio, denota concordância em oito pontos, incluindo a criação de um Conselho de Segurança Nacional, a Agência Central de Inteligência e uma Junta de Chefes do Estado-Maior Conjunto, sem um único chefe ou presidente encarregado da mesma. Contudo, Forrestal e Patterson permaneceram em desacordo no assunto de um único departamento, um único secretário civil e o status da aviação naval e o Corpo de Fuzileiros Navais. Truman respondeu duas semanas mais tarde sobre sua posição nos assuntos em disputa: ele era a favor de um único departamento e três serviços coordenados, mas também para uma aviação naval sólida e um status garantido para o Corpo de Fuzileiros Navais.²⁹

Nesse íterim, o Comitê de Assuntos Navais do Senado manteve audições durante o verão, dando ampla oportunidade aos oponentes do ato Thomas de expressarem suas preocupações. Com o Congresso fazendo uma moção de adiamento até as próximas eleições, Truman aceitou o conselho dos líderes Democráticos que o projeto estaria parado durante aquele período.

Em 10 de setembro, Truman reuniu de novo seus oficiais mais antigos para impulsionar o plano. Ele disse que queria um acordo imediato e urgiu todos a “baixarem todas as barreiras e expressarem suas opiniões sobre este tema.” Patterson ofereceu uma concessão: limitar o Secretário de Defesa Comum para lidar com assuntos gerais de política e não permitir interferência na administração das forças singulares. Forrestal, ficando progressivamente mais emocionado, insistiu que o secretário não teria autoridade real sobre as forças singulares. Ele também advertiu que não poderia concordar em depor no Congresso em favor de qualquer projeto de lei que “contrariasse os seus princípios.” Eisenhower acalmou a situação, notando que todos tinham aceitado o conceito de um Secretário de Defesa Comum. Ele sugeriu que os detalhes poderiam ser concluídos mais tarde. Truman pediu aos secretários das Forças Armadas para que se unissem e tentassem resolver os problemas.³⁰



MARA

Presidente Truman com o Conselho Nacional de Segurança na Casa Branca, 19 de agosto de 1948.

A Ação Final do Congresso

Em janeiro de 1947, Patterson e Forrestal finalmente entraram em acordo. Eles dariam autoridade geral ao Secretário de Defesa Nacional, mas secretários individuais administrariam os três departamentos como unidades separadas. Numa vitória para a futura flexibilidade, eles concordaram em deixar uma ordem executiva ao invés de uma lei permanente para definir os papéis e missões de cada força singular.³¹ Truman mandou um ato revisado ao Congresso em 26 de fevereiro. Forrestal permaneceu desconfiado. Mesmo no dia em que o Exército capitulou para outra série de pedidos da Marinha, ele advertiu, “Nós temos que observar o Exército com muito cuidado.”³²

As mudanças no Congresso permitiram que uma ação favorável fosse mais possível em 1947. As eleições deram aos Republicanos o controle

decisivo em ambos o Senado e a Câmara dos Representantes, e o poder do Comitê de Assuntos Navais tinha sido reduzido um pouco, devido a sua fusão nos comitês das forças armadas singulares, que supervisionavam o Exército e a Marinha. Na Câmara dos Representantes, o Presidente da Câmara, Joe Martin, apoiou a reorganização e tomou decisões-chave quando desafiado por congressistas pró-Marinha.³³ Uma decisão-chave era passar a administração do projeto de lei para o Comitê de Despesas nos Departamentos Executivos ao invés do mais hostil Comitê das Forças Armadas. O Comitê de Despesas tinha jurisdição sobre a reorganização da legislação e um representante congressista de antiunificação, Clare Hoffman, que o presidia. Não obstante suas opiniões pessoais, Hoffman presidiu uma completa revisão do comitê entre abril e o início de julho.

No Senado, o presidente interino, Arthur Vandenberg, tomou outra decisão-chave, encaminhou o projeto de lei da reorganização ao recentemente unificado Comitê das Forças Armadas, cujo presidente apoiava a medida, ao invés de seu contraparte do comitê de Hoffman no Senado, cujo presidente se opunha ao projeto de lei.³⁴ Um painel do Senado teve audiências durante dois meses, e o projeto foi relatado em 5 de junho.

Não obstante, a Marinha e especialmente o Corpo de Fuzileiros Navais ainda estavam realizando uma ação de retaguarda. Os senadores se reuniram com Forrestal e o Assessor Jurídico da Casa Branca, Clark Clifford, em 18 de abril, e exigiram uma linguagem específica para proteger o status do Corpo de Fuzileiros Navais. O Senador Millard Tydings expressou a opinião comum: “Esta não é uma questão de lógica, é de emoção. Não se pode vencer isso. Estes são os jovens que tomaram o monte Suribachi [na ilha de Iwo Jima]. O povo norte-americano não os esquecerá nem os desapontará.”³⁵

O Senado divulgou o projeto de lei unanimemente, mas os membros se reservaram o direito de oferecer emendas. A medida do comitê incluía uma linguagem para tranquilizar a Marinha, tal como a inclusão do adjetivo “geral” para modificar a “direção, autoridade e controle” do secretário, assim como uma linguagem especificamente negando a intenção de “fundir” os departamentos militares. O projeto de lei também revelou que suas cláusulas “não autorizarão a alteração ou a diminuição do existente status relativo ao Corpo de Fuzileiros Navais (incluindo a força marítima), ou da aviação naval.”³⁶

Somente um Senador, Edward V. Robertson, falou demoradamente contra o projeto de lei e finalmente desistiu depois que o Senado derrotou, com votos orais, as primeiras três das suas 25 planejadas emendas.³⁷ A aprovação final veio por um voto oral em 9 de julho.

O Congresso agora estava se movendo inevitavelmente para o término de sua sessão anual. As audiências na Câmara dos Representantes não tinham terminado até 1º de julho, em parte pelas exigências para ver documentos do EMC, como aquele no qual o General Eisenhower tinha proposto uma redução no tamanho do Corpo de Fuzileiros Navais. Uma ameaça de

paralisação do projeto de lei da reorganização levou a administração a conceder acesso a esses documentos. O comitê da Câmara dos Representantes remeteu o projeto de lei uma semana após o Senado ter aprovado a sua versão. A última versão do projeto de lei adicionou as ordens do poder Executivo nos papéis e missões como a linguagem do projeto e removeu a autoridade do secretário de “formular e finalmente determinar” as estimativas de orçamento. O líder do partido principal da Câmara então usou táticas parlamentares para abrir caminho para a votação sem a normal referência à Comissão das Regras.³⁸

O debate na Câmara durou somente sete horas, com numerosos discursos e 14 emendas, a metade das quais foram aceitas pelo comitê. Uma emenda removeu a linguagem do Senado que requeria que solicitações originais para orçamentos das forças singulares fossem incluídas nas submissões ao Congresso, e outra fortaleceu a linguagem referente à aviação naval baseada em terra. Uma votação de 190 a 36 derrotou a proposta de enfraquecer os poderes do secretário de defesa, que eliminava a linguagem que o permitia exercer direção geral e controle sobre os departamentos militares.³⁹ O projeto passou com outro voto oral.

Foram necessárias cinco reuniões durante os dias seguintes para resolver as diferenças entre as casas. Os participantes adotaram a maior parte, mas não todas as emendas da Câmara, sem nenhuma mudança fundamental no esboço básico do projeto de lei.⁴⁰ As casas aprovaram o relatório oralmente e a medida foi enviada ao presidente para a sua assinatura. Em 26 de julho, foi enviada apressadamente ao Aeroporto Nacional.

O Legado do Compromisso

Pouco depois de assinar o projeto de lei, Harry Truman assinou a ordem executiva dos papéis e missões, como tinha prometido, e também assinou o documento nomeando Forrestal como o primeiro Secretário de Defesa. O Consultor Jurídico da Casa Branca, Clark Clifford, explicou a lógica: “Se Forrestal permanecesse como Secretário da Marinha, ele faria a vida insuportável para o Secretário de Defesa; se, de outra forma, ele fosse o Secretário, ele teria que fazer com que o sistema funcionasse.”⁴¹

Forrestal tinha pressentimento das suas dificuldades. Pouco depois de assumir o novo cargo, ele escreveu para um amigo, “Esta posição provavelmente será o maior cemitério de gatos mortos na história.”⁴² Poucos meses mais tarde, e a despeito de seus esforços mais diligentes, concluiu que tinha falhado e de fato continuaria a falhar, a menos que sua posição fosse reforçada com uma nova legislação. No verão de 1948, ele disse a Clifford, “Eu estava errado, eu não consigo fazer isto funcionar. Ninguém consegue fazê-lo funcionar.”⁴³ A lei não foi mudada até 1949, quando Forrestal já tinha sido demitido do seu trabalho e tinha perdido sua vida caindo do 16º andar do Hospital Naval de Bethesda.

Os maiores receios da Marinha e as maiores esperanças do Exército não vieram a se concretizar pela aprovação do Ato de Segurança Nacional de 1947. O ato protegeu o Corpo de Fuzileiros Navais. A Marinha manteve suas aeronaves — e eventualmente obteve porta-aviões para eles. A Força Aérea obteve seu status independente e elevados orçamentos na Guerra Fria para bombardeiros e mísseis. O Exército sofreu contínuas reduções, com a maior punição imposta por seu herói de cinco estrelas, Dwight Eisenhower, que como presidente reestruturou as Forças Armadas para a guerra nuclear.

Até George Marshall tinha dúvidas sobre a sua obra. Como Secretário de Estado, em março de 1947, ele escreveu ao Presidente Truman, reclamando que a proposta de lei “diminuiria grandemente a responsabilidade do Secretário de Estado” e o faria um “autômato do Conselho de Segurança Nacional.”⁴⁴

Existem outras ironias nesta conhecida lei. Foi desenvolvida como uma medida para reorganizar as forças armadas, no entanto, se tornou a lei básica para a política exterior e para a comunidade de inteligência. Foi concebida como uma forma de impor controles no gasto militar, entretanto, forneceu a estrutura para a formação militar da Guerra Fria. Seu oponente mais forte recebeu o trabalho de colocá-la em prática, e, no entanto, ele mesmo se tornou um defensor das mudanças que ele tinha ferozmente resistido. Tinha sido uma das mais altas prioridades para o presidente que a sancionou em lei, entretanto, ele a ignorou deliberadamente e tentou minar algumas de suas mais importantes cláusulas.

Talvez a maior ironia é que, a despeito da incerteza sobre a redação da lei até o último momento, sua linguagem permaneceu fixa por mais de 60 anos. **MR**

REFERÊNCIAS

- Os diários e calendários de Truman são acessíveis em: www.trumanlibrary.org/library.htm.
- Seções 201, 202. A fonte mais abrangente é Alice C. Cole e outros editores, *The Department of Defense 1944-1978* (Washington, DC: Escritório do Secretário de Defesa, Escritório Histórico, 1978).
- STIMSON, Henry L. e BUNDY, McGeorge, *On Active Service in Peace and War* (New York: Harper and Brothers, 1947-48), p. 495.
- HAMMOND, Paul Y., *Organizing for Defense* (Princeton: Princeton University Press, 1961), pp. 197-201.
- CLIFFORD, Clark, *Counsel to the President* (New York: Random House, 1991), p.156.
- STUART, Douglas T., *Organizing for National Security*, Army War College Strategic Studies Institute, novembro 2000, p.10.
- Clifford, p. 146.
- HAMMOND, p. 194, p. 196.
- HALPERIN, Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington: Brookings, Segunda Edição, 2006), p. 260.
- STEVENSON, Charles A., *Warriors and Politicians: U.S. Civil-Military Relations Under Stress* (Londres: Routledge, 2006), pp. 146-7.
- COLE e outros, *The Department of Defense*, p. 4.
- CARALEY, Demetrios, *The Politics of Military Unification* (New York: Columbia University Press, 1966), p. 26; Hammond, p. 192.
- HOOPES, Townsend e BRINKLEY, Douglas, *Driven Patriot: The Life and Times of James Forrestal* (New York: Knopf, 1992), p. 322.
- U.S. Senate, 79th Congress, 1st session, Naval Affairs Committee, Committee Print, “Unification of the War and Navy Departments and Postwar organization for National Security,” 22 de outubro de 1945 (daqui em diante, o Relatório Eberstadt), iii-iv.
- CARALEY, 40, 40n.
- O Relatório Eberstadt, p. 33, 36.
- Ibid.*, pp. 30, 5.
- Ibid.*, p.6, 7.
- HOOPES & BRINKLEY, p. 354.
- Relatório Eberstadt, p. 18; HAMMOND, Paul Y., *Organizing for Defense* (Princeton: Princeton University Press, 1961), p. 230; CARALEY, p. 155.
- CARALEY, pp. 55, 145, 199.
- HOOPES e BRINKLEY, p. 326.
- CLIFFORD, pp. 148-149.
- CARALEY, pp. 219-220, 224, 234.
- Citado em BOETTCHER, Thomas D., *First Call: The Making of the Modern U.S. Military, 1945-1953* (Boston: Little, Brown, 1992), p. 83.
- Ibid.*, p. 83, 86-7.
- CARALEY, p. 127; COLE e outros., *The Department of Defense*, pp. 52-59.
- HOOPES e BRINKLEY, p. 331.
- Ibid.*, 33; COLE et al., *The Department of Defense*, pp. 22-26, pp. 26-8.
- CLIFFORD, pp. 153-4.
- COLE e outros, *The Department of Defense*, pp. 52-59.
- CLIFFORD, p.155.
- CARALEY, pp. 208, 210.
- Ibid.*, p. 208.
- CLIFFORD, p. 156.
- CARALEY, pp. 167-8.
- Ibid.*, pp. 168-9.
- Ibid.*, pp. 171, 178-9.
- Ibid.*, pp. 180-81.
- Ibid.*, pp. 181-2.
- Clifford, p. 158.
- Carta para SHERWOOD, Robert, 27 de agosto de 1947, citado em MILLIS, Walter, [ed.], *The Forrestal Diaries* (New York: Viking, 1951), p. 299.
- CLIFFORD, p. 160.
- Foreign Relations of the United States, 1947*, vol. I, pp. 712-15.



O Componente que está faltando nas Comunicações Estratégicas dos EUA

William M. Darley

LOGO APÓS OS ataques de 11 de setembro, alguns observadores políticos visionários começaram a declarar que os EUA foram jogados dentro de uma guerra que não somente iria requerer ação militar, porém mais importante, obrigaria a Nação a competir na chamada guerra de idéias.¹ Contudo, o governo dos EUA foi geralmente vagaroso em discernir a natureza do conflito, vagaroso em reconhecer a sua falta de capacidade em lidar com tal conflito e agonizantemente vagaroso em mobilizar-se robustamente para essa dimensão do conflito. De modo chocante, quase seis anos após os ataques contra as Torres Gêmeas e o Pentágono, ainda não está em vigor um processo de nível nacional para organizar e conduzir um programa efetivo, sincronizado e dirigido a contra-atacar idéias inimigas. Portanto, muitos observadores dentro e fora do governo estão expressando uma preocupação profunda que os EUA estejam perdendo a guerra global de idéias contra os islâmicos extremistas e até mesmo a guerra contra o terror.

A crescente preocupação que estamos perdendo a guerra de idéias tem trazido alarme e ardoroso debate entre muitos gabinetes do governo sobre porque o progresso tem sido tão vagaroso e o que pode ser feito sobre isso. Até hoje, esse debate produziu pouco mais do que um enorme volume de slides de *Power Point*, artigos pró e contra o assunto

Coronel William M. Darley, Exército dos EUA, serviu como Diretor de Comunicações Estratégicas para o Centro de Armas Combinadas, no Forte Leavenworth, e Editor-chefe da revista Military Review.

Artigo publicado na revista Joint Force Quarterly, N° 47, 4° Trimestre de 2007

FOTO: A âncora do canal de notícias da New England Cable News, fala com o Comandante dos Sistemas Navais de Marinha, Vice-Almirante Paul Sullivan sobre o papel da Marinha na guerra global contra o terrorismo.

Marinha dos EUA, Suboficial de Comunicação em Massa Dave Kaylor.

e estudos oferecendo poucas medidas para o desenvolvimento de um programa nacional de interações que seja sincronizado e coordenado. Gerou ainda um esforço insuficiente comparado com as capacidades robustas que os EUA possuíam na Agência Central de Inteligência e na

O fracasso em nível nacional de concordar com o que os EUA defendem é o impedimento principal no desenvolvimento de um programa sincronizado e efetivo de comunicações estratégicas.

extinta Agência de Informação dos EUA, durante a Guerra Fria, ambas as quais foram essenciais para vencer a dimensão ideológica contra o Marxismo/Leninismo na União Soviética.²

Ao contrário, a disputa se concentrou na maior parte em perder tempo com as mecânicas de coordenação, tentando resolver o problema criando um grupo de coordenação abrangente, de nível nacional, para produzir algo descrito geralmente como “comunicações estratégicas.” Contudo, até agora, os esforços para criar tal sistema têm sido na maior parte frustrados por discórdias entre as agências sobre o que constitui atividades e comunicações legítimas e estratégicas, com as maiores objeções vindo da comunidade de assuntos públicos, que teme ser absorvida pela máquina de propaganda nacional. Mas, o que é mais importante, tal inovação encontrou ampla resistência em agências não pertencentes ao Departamento de Defesa (*DOD*), pelo temor de ficarem sob o controle do *DOD* para tais esforços.

Uma consequência desse impasse é a insistência de alguns líderes governamentais de que a causa principal desse fracasso nacional em se comunicar estrategicamente é a incompetência dos comunicadores profissionais do Governo. Por exemplo, o antigo Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, alegou que o fracasso nas comunicações estratégicas era, na maior parte, por causa dos oficiais de assuntos públicos que não eram suficientemente treinados para travar

a guerra de idéias numa escala global, ou não eram suficientemente engajados em desenvolver, de modo proativo, um sistema permanente, requerido para igualar as iniciativas inimigas e comprometido no ambiente de informação global.³ Parcialmente em resposta, um número de iniciativas foram lançadas entre muitas agências visando o desenvolvimento de oficiais de assuntos públicos que sejam mais experientes em tratar com comunicações internacionais.

Porque o governo dos EUA tem tido tanta dificuldade em relatar as suas próprias mensagens estratégicas no atual ambiente social e político, contudo, não é explicável na maior parte pelo fracasso em desenvolver mecanismos burocráticos de interações, por rivalidade entre as agências, ou mesmo por um estilo imperfeito. Além disso, o fracasso em criar um sistema de comunicação global contínuo, com um quadro de pessoal treinado apropriadamente, é somente um sintoma do problema real, e não a causa. Mais exatamente, a razão principal é o fracasso no nível nacional de encontrar um acordo de interações, entre os vários departamentos e ramos do governo, na essência do que queremos que as comunicações estratégicas nacionais relatem aos públicos interessados e qual é o sentido de urgência. Esse defeito principal é especificamente notado no Relatório da Comissão de 11 de Setembro com relação às suas políticas de comunicação: “O governo dos EUA precisa definir qual é a sua mensagem, e o que isso significa.”⁴

Portanto, o fracasso em nível nacional de concordar com o que os EUA defendem (ou seja, quais valores nacionais a comunicação estratégica deveria refletir) é o impedimento principal no desenvolvimento de um programa sincronizado e efetivo de comunicações estratégicas.

Além disso, talvez ainda mais preocupante, a causa-raiz do burocrático impasse das comunicações estratégicas reflete uma profunda falta de consenso do que os nossos valores nacionais realmente são.

Valores Estratégicos?

O que é *valor*? Basicamente, valor é a transformação de um conceito abstrato, aceito como se fosse uma realidade concreta, em costumes sociais inculcados dentro de uma comunidade social, que servem como reguladores comuns de comportamentos sociais. Tais valores

criam o núcleo social da composição de acordos que moldam o que a coletividade visa como o comportamento certo em oposição ao errado. Com relação a outros fatores, valores estão ao mesmo tempo entre as dinâmicas mais poderosas, governando o comportamento social humano, e também entre os mais frágeis, pois sua autoridade depende completamente da base da fé coletiva de que são princípios corretos e verdadeiros. Conseqüentemente, os valores de uma geração em muitos casos se tornam os preconceitos e intolerância de outra geração. Essa caprichosa base de valores então os faz vulneráveis aos deslocamentos de areia das mudanças culturais, que moldam o que se tornará aceito como comportamento adequado.

A vulnerabilidade de valores pode facilmente ser vista nas mudanças naqueles valores os quais aceitávamos como a base de costumes nacionais homogêneos duas gerações atrás. Por exemplo, o povo americano em geral concordava que o Inglês era o idioma “correto e apropriado” dos Estados Unidos. Tão impregnada era a idéia de aprender Inglês no início do século XX, que novos imigrantes muitas vezes proibiam suas crianças de usar ou aprender a sua língua nativa, para que ficassem americanizados rápido; o aprendizado de Inglês era respeitado como um valor pré-requisitado para se tornar “um verdadeiro norte-americano”. Contudo, hoje, a opinião que o Inglês deveria ser o idioma padrão está perdendo rapidamente o status de um valor norte-americano aceitável — é um fato agora rotulado como intolerância cega. Isso se deve à inundação de imigrantes que progressivamente resistem a desistir da sua língua ou cultura nativa quando chegam aos EUA e que são ajudados por outros agentes na sociedade que promovem diversidade cultural em oposição à homogeneidade cultural, com um valor nacional preferido.

Outras abstrações que uma vez eram aceitas como componentes importantes do sistema de valores americanos estão sendo similarmente desafiados, criando incerteza com respeito ao consenso nacional de valores comuns. Por exemplo, a afirmação de nosso governo que parte do nosso propósito de lutar no Iraque é de auxiliar a estabelecer liberdade pessoal e proteger a dignidade humana está evoluindo para significar algo diferente do que era há duas gerações.

Lutar por liberdade pessoal para muitos nos EUA pode agora significar que nós, como uma Nação, estamos lutando contra os insurgentes no Iraque pelo propósito de legitimar homossexualidade e casamento homossexual como um estilo de vida aceitável. E que também lutamos para legitimar essas instituições no mundo islâmico, como parte essencial das mudanças das interpretações tradicionais de família e casamento, que estão sendo promovidas dentro dos EUA por muitos agentes e grupos interessados. Assumindo que tolerância e aceitação aos chamados estilos de vida alternativos eventualmente se tornem amplamente aceitos como valores nacionais norte-americanos, o problema então se torna em como moldar as comunicações estratégicas para persuadir um mundo Islâmico, conservativo. Tal mundo imensamente evita a homossexualidade como um valor legítimo, mesmo quando observa o drama de conflitos confusos e mordazes baseados sobre esse assunto nos EUA e na Europa Ocidental.

De modo similar, nosso governo periodicamente declara que estamos lutando no Iraque por liberdade de expressão. Na prática, o mundo Islâmico interpreta isso como significando que os EUA estão enviando combatentes para morrer no conflito a fim de promover a proteção e a distribuição de pornografia gráfica na internet ou promulgar “os valores de Hollywood”, que não somente aprovam, mas promovem adultério, infidelidade e promiscuidade. Ou o mundo Islâmico interpreta isso como uma extensão da percebida devoção secular dos EUA em promover um ambiente para o estabelecimento de uma organização equivalente à União Americana para Liberdades Civas (*American Civil Liberties Union - ACLU*) nos estados do Oriente Médio, que um dia teriam por meta remover o Corão — e mesmo Alá — da vida, conversa e instituições públicas Islâmicas. Com o conhecimento de que a perspectiva acima visa possíveis públicos para mensagens estratégicas, a questão para o nosso governo então se torna, “São esses fatos uma exata representação dos nossos valores nacionais que desejamos compartilhar com públicos externos como justificativa pela nossa luta no Iraque e em outros lugares?”

Num contraste gritante com a confusa cena de valores em aparente caos, as mensagens de nossos inimigos são simples e específicas

quando descrevem os valores normativos que prevalecerão com aspecto à homossexualidade, promiscuidade e ateísmo secular sob uma nova ordem mundial governada por um Califado e pela lei Islâmica. Conseqüentemente, em contraste com a nossa própria mensagem, as mensagens estratégicas do inimigo são claras, não ambíguas e extremamente atrativas para muitos, quando comparadas com a rudimentar e enervante confusão sobre o que as mensagens estratégicas dos EUA pretendem advogar.

Os exemplos acima ilustram brevemente que a essência dos programas de comunicações estratégicas e mensagens resultantes não são trapaças psicológicas, retórica elegante ou formas ardilosas de dizer algo brilhantemente persuasivo — ou seja, sem estilo. É, sobretudo o produto atual dos valores aceitos pela sociedade. Comunicações estratégicas são a expressão do fruto que cresce do solo de valores nacionais. Estas chamadas comunicações, que não expressam as específicas expectativas de conduta, enraizadas nesses valores nacionais, são rapidamente descartadas como falsificadas pelos públicos estrangeiros visados. Como resultado, a guerra no Iraque e Afeganistão precisa ser compreendida como indissociavelmente conectada com nosso contínuo conflito doméstico sobre a definição e concordância nos valores nacionais. Dessa forma, é a natureza indecisa desse esforço que melhor define o impasse dentro do nosso governo nacional sobre o sistema e plano de comunicações estratégicas.

O que foi descrito acima coloca em relevo o obstáculo-chave para as comunicações estratégicas nos EUA. Desavenças populares sobre valores se transformaram em esforços legislativos e executivos estagnados, que são nocivos à criação de um plano e processo estratégico de comunicações, pois não há pressão popular nem desejo de tê-lo. Essa falta de concordância é refletida na falta de consenso de interagência no que os valores nacionais são e como eles deveriam ser promovidos. Tal fato complica nossas tentativas de formular uma mensagem estratégica convincente e apoiar atividades direcionadas a audiências internacionais, para explicar e justificar nosso envolvimento em ações associadas com a guerra contra o terrorismo, especialmente no Iraque.

Obviamente, a solução para as agências do governo e os departamentos do ramo executivo em particular seria chegar a um consenso sólido sobre uma coleção de valores nacionais, necessários para encorajar um senso de urgência de interagências e o desejo para cooperação e ação, os quais removeriam instantaneamente as barreiras ideológicas existentes.

Agora, o principal assunto central desse dilema nacional é se a concordância nos valores nacionais é mesmo possível em nossos divididos e turbulentos governo e sociedade. Não só a falta de consenso tem um impacto direto na nossa capacidade de desenvolver um processo nacional de comunicações estratégicas para apoiar agências tentando lutar as atuais guerras mas, de maneira mais preocupante, tal concordância também é diretamente relevante se nós, como uma nação, estivermos aptos a sobreviver à “longa guerra”, agora tomando forma em face de enfraquecidos desafios ideológicos, poderemos contar com esses valores nacionais básicos, que têm até agora definido os EUA como uma nação e seus cidadãos de um modo peculiar como norte-americanos.

Os Valores Então...

A última vez que os EUA tiveram um consenso nacional sobre valores foi na II Guerra Mundial. Concordância relativa nos valores nacionais que constituíram o ambiente sócio-político do país e que criou ampla demanda popular e apoio para as instituições que foram criadas para lutar contra o fascismo. O consenso popular geral sobre os valores nacionais encorajaram o ambiente para cooperação de interagências entre as organizações criadas para se comunicar não somente com o público exterior, mas também interno. Uma conseqüência de tal concordância geral foi o desenvolvimento de um programa objetivado a promover apoio doméstico para a guerra. Esse programa produziu ícones populares de unidade nacional tais como “*Rosie the Riveter*” [o famoso ícone de uma mulher fictícia que, devido à ausência de homens na força de trabalho causada pela II Guerra Mundial, tinha que preencher as vagas de trabalhadores nas fábricas norte-americanas. Apareceu em inúmeros pôsteres com temas patrióticos] e amplo apoio para o racionamento

e venda de bônus para o apoio da guerra. Também facilitou o apoio da historicamente insubordinada e independente Hollywood, que mesmo indignada, partilhou suficiente adesão aos valores nacionais. Para isso, produziu em massa filmes que glorificavam a causa dos aliados e, ao mesmo tempo, difamando o Eixo [forças militares que lutaram contra os aliados durante a Segunda Guerra Mundial (Alemanha, Itália, Japão, Hungria, Bulgária e Romênia)] de forma que poderiam ser vistas como culturalmente intolerantes e insensíveis. Além disso, a mídia, que era historicamente destruidora de ídolos, cooperou de má vontade deixando que ela mesma fosse censurada com o mínimo de reclamações e tendo os seus repórteres alistados como membros da força militar, encravados nas forças desdobradas.

Quais eram esses valores nacionais partilhados? Uma descrição abrangente de todos os valores específicos, que poderiam ter contribuído para essa disposição unificada nacional de apoio e cooperação por todas as partes de um enorme e diverso Estados Unidos, seria extremamente complicada para expor numa classificação e poderia abrir um vigoroso debate. Certamente não existia um específico acordo de cada valor expressado entre as diversas comunidades étnicas e minoritárias. Contudo, os valores do país se sobrepuseram suficientemente para gerar apoio popular para travar a guerra e foi provavelmente resumido pela famosa máxima daquele período “Pela mãe, pela torta de maçã e pela garota da porta ao lado”.

Embora sem dúvida considerada por muitos como sentimental, superficial e ingênua, essa afirmação concisa, contudo, fundiu um conjunto de valores entre a população norte-americana que justificaram o propósito da guerra: defender o tradicional núcleo familiar contra a agressão fascista e preservar os papéis do sexo. Ambos vinculados a um sentido de independência de cultura e identidade nacional simbolizado por um tipo de mistura respeitada como unicamente norte-americana. Isto não é para sugerir que os Estados Unidos pré-II Guerra Mundial fossem uma sociedade utópica. Era profundamente defeituosa pela pobreza difundida e racismo institucional, especialmente na questão ao tratamento de negros, asiáticos e judeus. Contudo,

era uma sociedade cujas comunidades — ambas a maioria e minoria — voluntariamente foram à guerra acreditando que tinham um importante investimento nos resultados.

Ao contrário, se alguém com autoridade hoje sugerisse que a razão porque estamos lutando no Iraque é “Pela mãe, pela torta de maçã e pela garota da porta ao lado” esse indivíduo estaria aberto a acusações de machismo, homofobia e isolacionismo de espírito mesquinho, oposto ao comércio internacional, incluindo a importação de maçãs do Chile ou México.

Em vista disso, é possível ver porque Rosie está ausente hoje. Com o pano de fundo da enigmática, mas palpável ameaça que encaramos hoje da Al Qaeda, bem como de potenciais adversários como a China, a razão porque Rosie não se apresentou para o dever deveria ser causa para alarme tanto dentro das forças armadas quanto para os cidadãos em geral.

...e Agora

Sem surpresa, em contraste com as mensagens abertamente nacionalistas e até mesmo racistas características das comunicações estratégicas do governo dos EUA durante a II Guerra Mundial, as mensagens da coalizão liderada pelos EUA hoje são abstratas, obsessivamente inofensivas e mornas. Algumas das razões principais são bem claras: primeiro, porque vivemos num mundo onde a globalização criou uma rede extremamente complexa de economias interdependentes. O governo dos EUA evita desafiar as ideologias de muitas nações cujos recursos nossa economia depende, especialmente opiniões Islâmicas

...em um contraste total absoluto com a confusa cena de valores em aparente caos, as mensagens de nossos inimigos são simples e específicas

(embora o Islã seja claramente o solo ideológico de onde a maior parte dos atuais movimentos terroristas e insurgências estão brotando). Uma dessas razões é que os EUA são completamente dependentes do petróleo islâmico.

De igual importância, americanos têm sido sujeitos à doutrinação patrocinada pelo governo por meio de uma multidão de leis, mudanças no sistema educacional e a influência de líderes culturais populares e instituições que emergiram no movimento de direitos civis na década de 1960. Por causa dessas mudanças culturais, muitos no governo dos EUA hoje estão acostumados à rejeição instintiva de qualquer coisa que possa

...em contraste com as mensagens abertamente nacionalistas e até mesmo racistas características de comunicações estratégicas do governo dos EUA durante a II Guerra Mundial, as mensagens da coalizão liderada pelos EUA hoje são abstratas, obsessivamente inofensivas e mornas

sujeitá-los a acusações de insensibilidade étnica, racismo ou falta de tolerância multicultural. Como resultado, muitos têm o impulso instintivo de evitar desafiar qualquer religião ou cultura, sem importar quão abertamente organizado ou ameaçador tal movimento cultural possa ser para os interesses norte-americanos.

A maior consequência desses dois fatores significa que os funcionários do governo dos EUA não podem chegar a nenhum acordo mútuo a respeito de quais valores culturais externos estaríamos desejosos de desafiar abertamente como inferiores ou contraproducentes, para a promoção de tipos de sociedade liberal que nós anteriormente defendíamos como objeto de valores nacionais. Em outras palavras, não podemos concordar mutuamente como vemos esses nossos valores culturais, os quais estamos desejosos de abertamente declarar superiores e preferíveis aos defendidos pelos nossos inimigos, como uma razão para entrar numa guerra. Esta, por definição, precisa ser promovida e incorporada por públicos-alvo para fazer a guerra de idéias ser bem sucedida. Entretanto, a afirmação de superioridade de valores quando comparada

com aqueles do adversário precisa ser, de fato, a essência das mensagens de comunicações estratégicas visando obter os objetivos políticos dos tempos de guerra.

Em contraste, examinando a propaganda produzida pelos nossos inimigos insurgentes e terroristas, se fica impressionado não pela capacidade de projetar programas astutos de persuasão talentosa, mas ao invés, pela simplicidade e expressões concretas de específicos objetivos de política que o inimigo deseja que seus públicos incorporem. Também, as mensagens ousadamente afirmam superioridade moral aos valores dos EUA e seus aliados. Essa simplicidade se destaca em evidente contraste ao enigmático e obscuro conteúdo do que passa usualmente pelas mensagens de comunicações estratégicas em nome da coalizão liderada pelos EUA.

A consequência do maior problema com nossos esforços de comunicação externa é que não há mensagem estratégica. Como resultado, nenhum processo de comunicações externas é possível agora, não importa qual reorganização de interações ocorra, ou quão bem treinados sejam os quadros de pessoal que o operariam, nem quão sofisticado ou refinado seja o nosso estilo de comunicações. Conseqüentemente, até que haja um consenso de valores nacionais entre todos os segmentos do governo e um renascimento da coragem moral nacional pela liderança do governo para adotar uma medida de intolerância cultural (muito necessária para as ideologias que ameaçam esses valores), a possibilidade de comunicações estratégicas convincentes num futuro próximo não é grande. O reconhecimento das razões dessas poucas possibilidades põe em destaque o que deveria provocar a maior preocupação nas forças armadas, no povo e no governo, mais do que a ameaça do terrorismo global em si mesma. O que está emergindo é uma guerra originada pelos diversos conjuntos de valores representados nas *madrassas*, mercados, nas ruas da cidade, vilas e mesquitas em cantos obscuros de terras distantes e que se está alinhando, com elevada intensidade, como um conflito ideológico de valores de uma quarta revolução dentro dos EUA.

Os EUA em sua história experimentaram três distintas revoluções. A primeira não somente envolveu desprender-se de sua cultura materna, mas também introduziu a idéia que o

governo deveria servir o povo como julgasse conveniente e que o povo tinha direitos naturais dos quais o governo não poderia privá-los. Contudo, por fracassar em abolir a escravidão, a primeira revolução falhou em adotar os valores expressos na sua declaração básica. Dentro de pouco tempo, esses assuntos pendentes conduziram à segunda revolução, a Guerra Civil Americana, que resolveu o assunto da escravidão e estabeleceu a suprema soberania Federal. Contudo, eliminando a escravidão não baniu a injustiça racial institucional ou impediu a aprovação ou o estabelecimento de leis que visavam manter negros e outras minorias num estado de verdadeira servidão involuntária. Com o tempo, essa situação ilógica produziu a terceira revolução, liderada pelo Reverendo Martin Luther King, Jr., que resultou no final da segregação legal e auxiliou a estabelecer aqueles valores nacionais contidos na primeira revolução. Cada uma dessas revoluções foi primariamente um conflito sobre a direção e substância dos valores nacionais. As condições sócio-políticas que encorajaram cada uma foram em grande medida pela fricção social produzida

por uma guerra — a terceira revolução foi criada em grande parte pela inquietude social originada na Guerra do Vietnã.

De modo similar, hoje, a ampla guerra que o Presidente George W. Bush iniciou ao invadir o Iraque abriu a caixa da Pandora das tensões políticas e sociais não resolvidas, que fervem em silêncio sobre a substância dos valores nacionais. A pressão social de uma guerra aparentemente incurável está polarizando de forma perigosa uma sociedade já ideologicamente dividida, movendo-a em direção de outra guerra civil virtual e doméstica entre os defensores de ideologias conflitantes. Tão avançado é esse caminho de movimento revolucionário que divide os estados vermelhos versus os estados azuis, tão aparentes nas duas últimas eleições presidenciais, não podendo mais ser interpretado como uma disputa dentro da família norte-americana. Ao contrário, como o precursor de uma guerra real entre campos de inimigos ideológicos irreconciliáveis que estão progressivamente gravitando, senão abertamente, oferecendo apoio a dois conjuntos de valores inimigos e contrários tão distintos como aqueles que dividem os partidos Xiita e Sunita no mundo Islâmico.



Marinha dos EUA, Sargento Molly A. Burgess

O Secretário de Defesa Robert M. Gates (à esquerda) e o vice presidente dos Chefes do Estado-Maior Conjunto, General James Cartwright, do Corpo de Fuzileiros Navais, conduzem uma mesa redonda com a mídia no Pentágono em 17 de janeiro de 2008.

Como resultado, depois de quase seis anos, é aparente que as agendas dos partidos políticos domésticos evoluíram para o ponto onde eles visualizam o resultado da guerra no Iraque como um assunto menos importante para a segurança do país do que um fator-chave no sucesso de suas lutas para arrebatar o poder político doméstico como uma forma de moldar os valores nacionais. Com esse fim, os oponentes políticos domésticos de uma forma intensa parecem visar mais à guerra sobre o controle de futuras nomeações políticas para a Corte Suprema do que sobre a defesa de cidadãos norte-americanos ou melhorar a estabilidade no Oriente Médio.

O resultado do dilema é que em termos de valores nacionais, a última eleição nacional mostrou que uma definida maioria dos cidadãos, mesmo em lados opostos do espectro, aparentemente tinham concluído que mais de uma década de agências do governo dominadas por republicanos tinha produzido pouco mais que um progressivo e previsível molde de insensível desatenção pelas prioridades públicas. Isto é, o partido no poder tinha tratado o eleitorado como idiotas. Para muitos, essa percepção era agravada pela torturante disparidade na retórica daqueles no poder que falavam sobre expandir e proteger os interesses e valores tradicionais norte-americanos, mas cujos esforços pareciam em grande parte se concentrar em promover interesses em negócios internacionais e expedições militares internacionais, que na maior parte beneficiavam os não norte-americanos.

Além disso, tanto para o cidadão legal esperando numa longa fila no hospital para pagar uma conta alta, quanto os muitos imigrantes ilegais na frente da fila dos quais as contas são pagas pelo governo, nenhum deles pode ser culpado por não somente desconfiar da seriedade e autenticidade da administração e do Congresso no poder. Questionam, também, como evoluiu o estilo da democracia norte-americana. Essa é uma estrada ideológica ameaçadora, mas que o próprio governo promoveu.

Tais tendências são claramente evidentes em pesquisas de opinião sobre ambas as recentes administrações, mostrando que a maioria dos cidadãos dos EUA partilha a convicção que o governo tem ignorado suas prioridades e está mais focado em servir especiais interesses de

uma forma sistemática e programática. Aqueles que interpretaram o desejo público de impor leis contra imigração ilegal como um assunto de racismo branco simplesmente não perceberam o sentido exato em relação ao porque da vasta maioria do eleitorado norte-americano desejar que o governo tome medidas para parar esse fluxo: eles os vêem não somente como um problema de trabalhadores sem documentação ocupando trabalhos e dificultando serviços públicos, mas como um desafio mortal aos próprios valores nacionais das leis do governo.

Com isso em mente, está claro que nenhum esforço de comunicação estratégica pode ser bem sucedido a menos que ele cresça de nossos valores nacionais que são honrados e protegidos. Deveria ser elementar que um governo que deseja espalhar a chama de seus valores para outros precisa primeiro demonstrar consideração pelos seus próprios, ao mesmo tempo evitando a percepção que trata com desdém o eleitorado que é servido por tais valores. Para fazer isso, é essencial que o governo aja para articular valores nacionais definindo-os, e posteriormente, apoiando-os com a vigorosa aplicação de leis direcionadas a preservá-los e promovê-los. Valores assim definidos, apoiados pelo estabelecimento e imposição das políticas que eles refletem, são a necessária fundação para encorajar o desejo e a disposição entre agências do governo para cooperarem no desenvolvimento de comunicações estratégicas. Sem essa fundação de valores nacionais centrais, apoiados pela política e pelo cumprimento da lei, qualquer programa de comunicações estratégicas será impossível. **MR**

REFERÊNCIAS

BLINKEN, Anthony J., "Now the U.S. Needs to Wind the Global Ward of Ideas," *International Herald Tribune*, 8 de dezembro de 2001; BLINKEN, Anthony J., "Winning the War of Ideas," *The Washington Quarterly* (Primavera de 2002) pp.101-114; BINSWANGER, Harry, "America vs. Death-Worship: The Moral Meaning of the Coming War," discurso feito na Universidade de Columbia, 2 de outubro de 2001.

Veja KIEL, William P., *America's Dialogue with the World* (Washington, DC: The George Washington University, 2006); DIZARD, Wilson P. Jr., *Inventing Public Diplomacy: The Story of the U. S. Information Agency* (Boulder, CO Lynne Rienner, 2004); HIXON, Walter L., *Parting the Curtain: Propaganda, Culture, and the Cold War, 1945-1961* (New York: St. Martin's Press 1997); CHUTE, David, *The Dancer Defects: The Struggle for Cultural Supremacy During the Cold War* (New York: Oxford University Press, 2003); SAUNDERS, Frances Stonor, *The Cultural Cold War: The CIA and the World of Arts and Letters* (New York: Free Press, 2002).

Conselho de Relações Exteriores, "New Realities in the Media Age: A Conversation with Donald Rumsfeld," transcrição, 17 de fevereiro de 2006.

Comissão Nacional de Ataques Terroristas nos Estados Unidos, *The 9/11 Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (New York: Norton, 2004), p.376



Reforma de Interagências: Uma Perspectiva do Congresso

Congressista Geoff Davis

OBRIGADO PELA OPORTUNIDADE de estar com vocês hoje. A reforma organizacional da segurança nacional é de importância vital para nossa Nação. Como um membro do Comitê das Forças Armadas da Câmara dos Representantes dos EUA e co-presidente do Grupo de Trabalho de Reforma de Interagências da mesma, avançar tal reforma é uma das minhas prioridades mais altas como membro do Congresso. Essa também é uma prioridade que é compartilhada pelos nossos distintos colegas de ambos os partidos políticos. Nesta tarde, gostaria de partilhar a minha perspectiva num componente essencial de uma importante iniciativa de reforma — a reforma da segurança nacional de interagências para assegurar operações mais efetivas. No começo de minha discussão, seria proveitoso definir operações de interagências nos termos mais simples possíveis. A definição que eu prefiro é que são “operações conduzidas por dois ou mais departamentos ou agências federais em apoio a uma missão de segurança nacional.”

Significativamente, esses departamentos e agências incluem aqueles que não estão normalmente associados com desdobramentos no exterior para operações de segurança nacional. Como exemplos estão incluídos o Departamento de Fazenda, Justiça, Agricultura, Saúde e Serviços Sociais, Transporte, Educação e Segurança Interna.

Em continuação, é necessário chegar a uma definição simples do problema. Em termos elementares, o nosso processo atual de interagências está paralisado e arruinado. Existem impedimentos regulamentares, legislativos, orçamentários, de recursos e culturais para a realização de operações de interagências eficazes. Estes problemas são independentes de personalidades, políticas e administrações presidenciais particulares. Com o fim de proteger os interesses dos EUA e seus cidadãos, é crítico reformar os ramos executivo e legislativo para permitir melhor coordenação e comunicação entre os departamentos e comissões parlamentares atualmente compartimentados. De fato, nossa comunidade de agências precisa passar por um processo organizacional de transformação similar à transformação da manufatura norte-americana dos anos 80 e 90, para que nossas agências sejam mais eficientes, otimizadas e eficazes.

A realização de operações de interagências eficazes deve ser baseada no princípio que a aplicação do poder não-militar, ou “macio”, deve ser

*Comentário feito pelo
Congressista Geoff Davis
durante um almoço com
integrantes do Projeto de
Reforma de Segurança
Nacional e Oficiais do
Componente de Reserva
dos EUA em 8 de maio de
2008.*

*O congressista Geoff Davis
representa o 4º Distrito
Eleitoral de Kentucky. Ele
possui o título de Bacharel
pela Academia Militar dos
EUA em West Point. O
congressista Davis serviu
como Comandante de Vôo
de Helicóptero de Assalto na
82ª Divisão Aerotransportada
e mais tarde serviu no
Oriente Médio onde conduziu
operações de Aviação para os
EUA para a manutenção da
paz entre Israel e Egito.*

*FOTO: Marinheiros dos EUA
tomam parte de um grupo de
trabalho de reabastecimento
de emergência a bordo do
navio USS Tortuga, a caminho
da costa do Golfo do México,
durante o trabalho de auxílio
às vítimas do furacão Katrina,
em 3 de setembro de 2005.
Um helicóptero Sea Dragon
da Marinha dos EUA aguarda
instruções no segundo plano.
Marinha dos EUA, Sargento Brian P.
Seymour*

efetivamente integrada com o poder militar. Um processo incorporado bem sucedido permitirá que os EUA desdobrem mais efetivamente os seus instrumentos de poder não-militar no âmbito externo e protejam seus interesses com mais eficácia, reservando o uso de força militar letal como último

A realização de operações de interações eficazes deve ser baseada no princípio que a aplicação de poder não-militar, ou “macio”, deve ser efetivamente incorporada ao poder militar.

recurso. Na realidade, os líderes e formuladores de política precisam fazer duas coisas:

- uma estratégia nacional abrangente que enquadre o objetivo total da política;
- recursos que possam ser configurados — possivelmente de uma forma preventiva — para satisfazer nossos objetivos estratégicos.

O sistema de interações foi desenvolvido há 60 anos para uma era diferente e baseado numa estratégia nacional muito específica, quando nossa segurança nacional era primariamente uma função da capacidade militar utilizada por um departamento em missões externas. Naquela época, o foco principal da estratégia nacional de segurança dos EUA eram as operações de combate de alto nível e dissuasão nuclear. Esse sistema requeria somente limitada coordenação de atividades entre agências e departamentos civis e militares, estruturados verticalmente.

Hoje, a segurança nacional envolve um conjunto bem mais amplo de assuntos que só podem ser enfocados com uma ampla série de capacidades altamente sincronizadas e cuidadosamente calibradas. Desde o final da Guerra Fria, o ambiente de segurança nacional mudou em cinco formas significantes:

- primeiro, o ambiente de hoje é menos estruturado e mais interdependente, fazendo-o menos receptivo à administração por meio de uma força militar isolada;
- segundo, as ameaças partilhadas da Guerra Fria (incluindo a ameaça de guerra nuclear)

resultaram em alianças fixas as quais, com o final da Guerra Fria, não limitam mais o comportamento de um estado como acontecia no século passado;

- terceiro, os estados são menos suscetíveis à pressão diplomática independente e os EUA precisam de um conjunto de recursos para evitar o uso prematuro da importante força militar;
- quarto, atores não-oficiais e indivíduos exercem influência bem maior do que em qualquer outra época da história humana; e
- quinto, a globalização cria um potencial que nunca existiu antes para a transferência de doenças, tecnologia, idéias e organização.

Nesse sentido, nossos avanços em tecnologia e conectividade têm o potencial de causar uma regressão a uma era anterior ao Tratado de Vestfália, uma era na qual se codificou a aceitação da nação-estado com efetividade.

É imperativo que os EUA estejam aptos a interagir efetivamente com instituições abaixo do nível nacional. Por exemplo, no Iraque, os EUA precisam estar aptos a interagir efetivamente com líderes provinciais, locais e tribais para alcançar as metas de segurança. Precisamos nos preparar para fazê-lo num ambiente menos previsível, dinâmico, onde assuntos e áreas geográficas movem-se rapidamente da obscuridade para uma significância estratégica e onde fronteiras nacionais são altamente permeáveis. Precisamos ter a capacidade de individualizar soluções numa escala diversa e generalizada — muitas vezes na mesma região. Por exemplo, uma estrutura que pode funcionar em Mosul pode não ser adequada para Najaf, porém cada uma delas pode satisfazer a intenção do objetivo estratégico.

Freqüentemente, os EUA não poderão antecipar as capacidades exatas requeridas antes de uma crise, necessitando a destreza de originar rapidamente recursos de diversas fontes.

Os EUA não serão mais capazes de separar a segurança nacional da segurança interna.

Muitas agências não estão conscientes ou preparadas para agir em seus papéis de segurança nacional. Muitos departamentos e agências não acreditam que eles tenham um papel no sistema de segurança nacional, e as culturas dessas organizações produzem poucos incentivos para o quadro administrativo participar em missões de segurança nacional.

Essas agências freqüentemente carecem de capacidades “expedicionárias”. Mesmo que tenham o desejo de ajudar, elas podem ser impedidas de fazê-lo por uma combinação de fatores incluindo falta de pessoal, falta de outros recursos, falta de autorizações estatutárias e restrições regulamentares. Eles também carecem do espírito e estrutura necessários para manter uma cultura enraizada que permita um planejamento operacional contínuo e adaptativo, de longo prazo e contingencial.

Existem também discrepantes atitudes relativas a desdobramentos e gerenciamento de riscos. Por exemplo, a relutância de departamentos e agências em contribuir com pessoal para a Autoridade Provisória da Coalizão (APC), por causa dos fatores que citei, originou que a APC operasse na duração de sua gestão com aproximadamente dois terços do pessoal requerido.

Adicionalmente, operações de interagências não são governadas por conceitos e processos padronizados. Por exemplo, durante a invasão do Haiti em 1994, a falta de conceitos e processos padronizados de interagências teve como conseqüência que muitos departamentos e agências não ficaram cientes que outros departamentos e agências tinham chegado ao país.

Sem conceitos e processos padronizados, operações de interagências tendem a ser, por natureza, improvisadas. Por exemplo, Paul Bremer, líder da Autoridade Provisória da Coalizão no Iraque pós-guerra, achava que ele devia se relatar ao Presidente, por meio do Secretário de Defesa, e não queria ser incomodado com o processo de interagências. O quadro administrativo da APC recebeu ordem de não responder a pedidos de informação de outros departamentos e agências. Os empregados do Departamento de Estado designados na APC foram forçados a conduzir comunicações num canal alternativo, por meio de contas de Hotmail, e os subsecretários de maior hierarquia do assessor Rice da Segurança Nacional verificavam o site da APC todos os dias para ver novas ordens que Bremer tinha emitido. Tais arranjos improvisados são enormemente ineficientes e aptos a produzirem resultados desastrosos.

A coalizão multinacional no Iraque sofreu com a falta de unidade de comando. O resultado foi um relacionamento beligerante entre o funcionário civil mais antigo no Iraque (Paul Bremer) e o comandante militar mais antigo dos EUA no Iraque (General Sanchez). O fato que as forças militares dos EUA no Iraque aprenderam sobre a dispersão unilateral do exército do Iraque — a pedra angular de todo o planejamento de segurança dos EUA — por meio de uma reportagem de notícias a cabo, é indicativo da desconexão entre a Autoridade Provisória da Coalizão e o comando militar dos EUA.

Também precisamos assegurar que agências civis tenham os recursos necessários para uma integração efetiva com o Departamento de Defesa. Por exemplo, o Serviço Exterior do Departamento de Estado é muito pequeno e não é projetado para assegurar efetivamente os requerimentos de desdobramentos de interagências, nem está preparado para apoiar trabalhos no campo. Agências como o Departamento de Agricultura, Justiça e Fazenda não têm verbas estabelecidas nem quadro de funcionários com o propósito de atuar em operações de segurança nacional de interagências. Pense o que poderia ter sido feito para parar o crescimento de milícias criminosas se o Departamento de Fazenda tivesse auxiliado na rápida implementação de simples sistemas eletrônicos bancários, necessários para obter o dinheiro para o pagamento ao povo do Iraque durante o período de estabilização pós-conflito.

Um Ato de Segurança Nacional é necessário para atualizar a organização e processos criados pelo Ato de Segurança Nacional de 1947. Tal legislação abrangente tem o potencial de, em termos mais simples, acelerar a percepção e

Freqüentemente, os EUA não poderão antecipar as capacidades exatas requeridas antes de uma crise...

a reação ao espectro de ameaças que os EUA enfrentam. Precisamos codificar uma postura que nivele, simplifique e integre as agências do ramo executivo e as comissões do Congresso.

Enquanto seria prematuro detalhar as peculiaridades do Ato de Segurança Nacional, existem algumas considerações básicas que deveriam fundamentar a legislação que

...devemos nos esforçar em construir uma especialização regional entre departamentos e agências para assegurar um grupo de funcionários com conhecimento e habilidades necessárias...

pretende emendar o sistema de interagências da segurança nacional, para fazê-lo mais receptivo ao ambiente estratégico do século XXI. Com a finalidade de economizar tempo, mencionarei brevemente três áreas que devem ser consideradas cuidadosamente com respeito a qualquer futura legislação.

Primeiro, devemos assegurar um sistema que dê a direção certa com relação ao devido planejamento a todos os departamentos e agências que têm papéis de segurança nacional, incluindo objetivos específicos, papéis e responsabilidades para cumprir os pedidos da missão. Se feito corretamente, esse guia de planejamento deveria capacitar departamentos e agências subordinados a produzirem seus próprios planos de implementação de segurança nacional. Adicionalmente, planos operacionais e processos de planejamento precisam ser constantemente atualizados por meio de simulação de cenários que testam idéias e processos para expor problemas e restrições com antecedência, para que o resultado desejado possa ser obtido.

Segundo, deveríamos requerer que o pessoal que for selecionado para posições de serviço de alto executivo, em departamentos e agências com papéis de segurança nacional, possua o desenvolvimento profissional, por meio de treinamento institucional ou cargos operacionais em outras agências, para participar efetivamente do sistema de interagências de segurança nacional. Existe um precedente para tal desenvolvimento profissional dentro do

Departamento de Defesa. Os funcionários mais talentosos são incutidos com conhecimento, destreza e habilidades requeridas para uma participação efetiva nas operações de serviços conjuntos. A atitude do Departamento de Defesa em relação às operações de serviço conjuntas foi reformada como resultado da legislação de Goldwater-Nichols [O Ato Goldwater-Nichols de Reorganização do Departamento de Defesa de 1986, patrocinado pelo Senador Barry Goldwater e o republicano Bill Nichols, causou uma essencial reorganização da defesa, a mais significativa desde o Ato de Segurança Nacional de 1947].

A postura da reforma foi exemplificada por uma cena da operação de recuperação pós-furacão Katrina. Alguns de vocês talvez se lembrem de um helicóptero do batalhão de assalto do Exército pousando no convés de um porta-aviões no porto de Nova Orleans. Isso não teria acontecido 20 anos atrás. Esse era o produto da reforma, incluindo as importantes mudanças nas políticas do pessoal do Departamento de Defesa no apoio de operações conjuntas.

Terceiro, devemos nos esforçar em construir uma especialização regional entre departamentos e agências para assegurar um grupo de funcionários com conhecimento e habilidades necessárias, para executar missões de agência e departamentos em todas as regiões do mundo que são significativas para a segurança nacional. Por exemplo, deveríamos considerar um melhor alinhamento entre o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado. Um exemplo desse assunto é que o Comandante do Comando Central dos EUA precisa se interligar com quatro agências do Departamento de Estado, ocasionando uma coordenação redundante e inconveniente.

Como eu e meus colegas aceitamos o desafio de formular a reforma da legislação, recebo bem a oportunidade de me interligar com o Departamento de Defesa, Estado e funcionários do Departamento de Segurança Interna (*DHS*) para obter a sua percepção do caminho para reformas futuras.

Da mesma forma que estou preparado para responder suas perguntas, nesta tarde estou, em primeiro lugar, interessado em saber as suas percepções neste assunto vital e complexo. **MR**

Coronel Sergio Luiz Goulart Duarte



O Coronel Sergio Luiz Goulart Duarte assumiu, no dia 20 de junho de 2008, a função de Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao Centro de Armas Combinadas do Exército dos EUA e de Redator-Assessor da Edição Brasileira da *Military Review*, no Forte Leavenworth, Kansas.

É oriundo da Agência Brasileira de Inteligência, sediada em Brasília.

Nascido em Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, incorporou-se às fileiras do Exército na Escola Preparatória de Cadetes do Exército, em 1975, tendo sido declarado aspirante-a-oficial de Comunicações na Academia Militar das Agulhas Negras em 1981. Kursou a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais em 1991 e a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército em 1996/1997.

Especializou-se em Guerra Eletrônica e Combate Aeroterrestre, realizando os cursos básico pára-quedista e mestre de salto. Possui ainda cursos de aperfeiçoamento de Guerra Eletrônica na Grã-Bretanha e Alemanha. Em 1995, o Coronel Duarte serviu como Observador Militar da Missão de Observadores Militares Equador-Peru.

Comandou o 4º Centro de Telemática de Área, em Manaus, no período de 2003 a 2004.

O Coronel Duarte está acompanhado de sua esposa Jessemine e de seus filhos Sergio Andurte e Luiz Felipe.

As equipes da *Military Review*, em conjunto com os demais integrantes do Centro de Armas Combinadas, formulam-lhes os votos de boas-vindas.