

PERSUASÃO E COERÇÃO

NAS OPERAÇÕES DE CONTRA-INSURGÊNCIA

Andrew J. Birtle, Ph.D.

“**É** EVIDENTE”, COMENTOU O Secretário de Guerra Elihu Root no fim da Guerra das Filipinas, “que se pôs termo à insurreição tornando a guerra penosa e inútil por um lado e a paz atraente por outro.”¹ A avaliação de Root também se aplica a boa parte das experiências do Exército dos EUA em travar guerras irregulares. Não obstante, ainda existe muita confusão quanto aos papéis que a persuasão e a coerção desempenham em rebeliões e outros conflitos internos. Concluí, recentemente, o segundo volume de um estudo sobre a experiência do Exército dos EUA em operações de contra-insurgência e, assim, gostaria de explorar a relação entre a força e a política, examinando três conflitos nos quais o Exército dos EUA se envolveu nos séculos XIX e XX: a Guerra da Rebelião (a Guerra Civil dos EUA, 1861-1865), a Guerra das Filipinas (1899-1902) e a Guerra do Vietnã (1954-1975).

A Guerra da Rebelião

O Presidente Abraham Lincoln compreendeu a importância dos fatores políticos quando se dispôs a derrotar a rebelião sulista contra o governo dos EUA. Durante as fases iniciais do conflito, traçou um curso moderado, tanto para preparar o terreno para a reconciliação quanto para apaziguar as opiniões nos estados fronteiriços [estados neutros]. Evitou atacar a “instituição peculiar” do Sul (escravidão), ofereceu anistia, reduziu penas, libertou prisioneiros civis e tentou restaurar a vida civil normal nas áreas ocupadas o mais rápido possível. A maioria de seus comandantes adotou essas políticas e os que não as aceitaram foram censurados ou afastados por ele.

No entanto, a moderação de Lincoln não conseguiu persuadir os sulistas a depor as armas e, com o tempo, o presidente aceitou medidas mais severas para controlar e, se necessário, punir os civis rebeldes.

Andrew J. Birtle é historiador no Centro de História Militar do Exército dos EUA. É autor de duas publicações do Centro: U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1860-1941, e U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1942-1976.

Gravura: A marcha para o mar de Sherman, 1868.

(Alexander Hay Ritchie, gravador; Felix Octavius Carr Darley, artista; Biblioteca do Congresso)

Suspendeu habeas corpus e impôs juramentos de fidelidade, enquanto seus comandantes deslocaram pessoas, impuseram multas e confiscaram bens.

O General William T. Sherman personificava essa abordagem menos tolerante. Certo de que o governo “não apenas lutava contra exércitos hostis, mas também contra um povo hostil”, Sherman decidiu que “devia fazer velhos e jovens, ricos e pobres sentir a mão dura da guerra.”² Por isso, ordenou que “nos distritos e vizinhanças onde o exército não for importunado, a destruição de propriedades deve ser proibida; mas se os guerrilheiros perturbarem a nossa marcha ou os habitantes... manifestarem hostilidade local, os comandantes do exército devem ordenar e impor uma devastação mais ou menos implacável, conforme a medida da hostilidade.”³ A devastação não indiscriminada, mas dirigida aos desleais, destinava-se a enfraquecer a capacidade e disposição dos rebeldes de lutar.

O uso crescente de medidas punitivas coletivas não significava que Lincoln abandonara a moderação. Em 1863, por exemplo, anunciou um processo generoso, pelo qual os estados rebeldes poderiam reingressar na União. Da mesma forma, assinou a Ordem Geral 100, *Instruções para o Governo dos Exércitos dos Estados Unidos em Campanha*, que lembrou aos soldados que “o objetivo final de toda guerra moderna é um renovado estado de paz,” e que “os homens que pegam em armas um contra o outro em guerra pública não deixam, por isso, de ser seres morais, responsáveis um ao outro e a Deus.”⁴ O documento admoestava os soldados a respeitar os direitos pessoais e de propriedade dos civis, assim como seus costumes sociais e crenças religiosas. Da mesma forma, proibia a destruição, pilhagem, crueldade e tortura injustificadas. Entretanto, a benevolência não era uma rua de mão única e, se os cidadãos rejeitassem a mão de reconciliação, a Ordem Geral 100 permitia que os comandantes tomassem



O General William T. Sherman a cavalo no Forte Federal Nº 7, Atlanta, Geórgia, em 1864.

Biblioteca do Congresso

medidas severas. Entre as punições prescritas para os civis que ajudavam o inimigo estavam a aplicação de multas, expulsão, reassentamento, prisão e morte. A ordem também autorizava os comandantes a empregar a retaliação calculada e proporcional, negar misericórdia aos que não a ofereceram e aplicar punições sumárias a guerrilheiros, espíões e traidores.

Durante o resto da rebelião, Lincoln continuou a brandir incentivos numa mão e castigos na outra. Diminuiu as chances para a paz, porém, depois de promulgar a Proclamação de Emancipação. Embora a proclamação ajudasse a consolidar o apoio no Norte e no exterior, indispôs os sulistas ao demonstrar que o governo dos EUA pretendia destruir a base da vida socioeconômica do Sul. Com poucas esperanças de se chegar a um acordo depois desse ponto, a guerra se tornou verdadeiramente, se já não o era, o que William

A força das armas, não os incentivos políticos, acabaria determinando o resultado do pior conflito interno da história americana.

H. Seward denominou “conflito irreprimível”. A força das armas, não os incentivos políticos, acabaria determinando o resultado do pior conflito interno da história americana. Contudo, a política continuaria a desempenhar um importante papel de apoio, porque, ao aderir a políticas moderadas sempre que possível, o governo ajudou os sulistas a se resignarem a sua derrota em 1865.



A Batalha de Quingua, Ilhas Filipinas, em 1899.

Biblioteca do Congresso

Esse não foi o caso quando, após a guerra, o Congresso deu início a um esforço mal concebido para revolucionar a sociedade sulista. A tentativa do governo de “reconstruir” o Sul irritou a maioria da população branca da região. Até Sherman, o apóstolo da coerção e violência durante a rebelião, reconheceu mais tarde que “qualquer que seja a mudança de sentimentos e pensamentos do povo do Sul que desejemos, não podemos conquistá-la à força”.⁵ As baionetas podiam compelir à obediência, mas não podiam mudar a cultura. Conforme o governo e o público cansaram de atravessar o lamaçal da política sulista e retiraram as tropas federais, os governos estaduais “reconstruídos” afundaram, um após o outro, numa combinação de manobras políticas, intimidação e terror. Assim, a nação saiu da guerra civil reunificada e sem escravos, mas onerada com uma persistente cultura de racismo, que manteria a população afro-americana socialmente subordinada por mais cem anos.

A Guerra das Filipinas

Trinta anos depois do fim da Reconstrução nos EUA, o Presidente William McKinley enfrentou uma insurgência quando as Ilhas Filipinas se recusaram a aceitar a soberania americana no fim da Guerra Hispano-Americana. Ciente das suspeitas filipinas quanto às intenções dos

EUA, McKinley prometeu ao povo filipino uma “assimilação benevolente”, ordenando ao comandante das ilhas, General Elwell S. Otis, que envidasse todos os esforços para “conquistar a confiança, respeito e admiração dos habitantes”.⁶ Otis obedeceu, mas, como na Guerra Civil, o desejo dos líderes regionais pela independência provou ser irreconciliável com a determinação do governo dos EUA de impor a autoridade colonial. A violência foi o resultado inevitável.

Durante o conflito resultante, os Estados Unidos empregaram amplamente os meios políticos. Negociaram com líderes filipinos, ofereceram termos generosos de anistia e estabeleceram governos civis, primeiro no âmbito municipal e, posteriormente, no provincial e “nacional”. Construíram escolas e contrataram pessoal, engajaram-se em obras públicas e impuseram outras medidas progressivas, destinadas a melhorar as instituições governamentais. Por todo o arquipélago, oficiais ordenaram às tropas que se comportassem bem e respeitassem as normas culturais para não despertar o antagonismo dos cidadãos. O General J. Franklin Bell resumiu a política dos EUA ao lembrar a seus subordinados que:

Governar apenas pela força não pode ser satisfatório para os americanos. É desejável

que, com o tempo, seja estabelecido um governo baseado na vontade dos governados. Isso só pode ser alcançado com a conquista e retenção da boa vontade do povo... nossa política até agora foi calculada para evitar o surgimento do ressentimento e ódio eternos. Essa política nos permitiu conquistar o respeito e aprovação da grande maioria da parcela mais inteligente e influente da comunidade. Não podemos perder seu apoio adotando agora as medidas que forem necessárias para dominar os irreconciliáveis e desordeiros.⁷

Essa abordagem ajudou a ganhar a aceitação do domínio americano e a fragmentar a insurgência — tanto assim que algumas áreas ofereceram muito pouca resistência. No entanto, a persuasão e a benevolência, por si, não foram capazes de terminar a guerra. Parte da razão foi que as iniciativas valorizadas pelos americanos, como a introdução de instituições mais democráticas ou práticas sanitárias mais modernas, tiveram pouco impacto no homem comum ou violaram as normas culturais. Um fator mais sinistro foi o emprego do terror por parte dos insurgentes para controlar o povo, porque, como admitiu o General Samuel S. Sumner: “Nada que possamos oferecer em termos de paz ou prosperidade contrabalança o seu medo do assassinato, que é executado com vigor implacável contra qualquer um que ofereça ajuda ou informações ao governo.”⁸

Enfim, existia um núcleo de rebeldes determinados a continuar a luta até serem compelidos a se render. A menos que o Exército pudesse submeter esses elementos, a pacificação seria, na melhor das hipóteses, desigual e, na pior, impossível. Assim, as ações militares para derrotar o inimigo em batalha, as atividades policiais para proteger o povo contra a intimidação e punir os culpados de comportamento criminoso e as medidas coercitivas para isolar os insurgentes de suas fontes de apoio e controlar o comportamento da população provaram ser essenciais, como durante a Guerra Civil. Quando a insurgência filipina se prolongou, o Exército dos EUA repetiu o que fizera durante a Guerra da Rebelião: recorreu a medidas cada vez mais severas.

As ações do General Bell refletiram a mudança de política. Agindo com base na

premissa subjacente da Ordem Geral 100 de que “uma guerra curta e severa gera, no total, menos perda e sofrimento que uma guerra benevolente prolongada por tempo indeterminado”, as

Assim, o Exército ganhou a guerra nas Filipinas ao seguir tanto os preceitos da Ordem Geral 100 quanto o exemplo do General Sherman, aliciando alguns insurgentes a se render e submetendo outros pela força.

tropas de Bell conduziram pessoas a campos de detenção, impuseram multas e atearam fogo livremente de modo a manter “as mentes do povo em tal estado de ansiedade e apreensão que viver nessas condições logo se tornaria insuportável”.⁹ Às vezes, os resultados eram desagradáveis. Ocorreram excessos, mas a abordagem de Bell se mostrou decisiva para quebrar a espinha dorsal da insurgência. Ademais, como na Guerra Civil, uma vez que o inimigo já não estava disposto a suportar o sofrimento produzido pelo conflito, as políticas benevolentes dos EUA desempenharam um importante papel ao ajudar os insurgentes a aceitar a derrota.

Assim, o Exército ganhou a guerra nas Filipinas ao seguir tanto os preceitos da Ordem Geral 100 quanto o exemplo do General Sherman, aliciando alguns insurgentes a se render e submetendo outros pela força.

Intervalo Doutrinário

Quase metade de um século se passaria depois do fim Guerra das Filipinas até que o Exército dos EUA publicasse doutrinas formais para operações de contra-insurgência. A publicação do Manual de Campanha *FM 31-20, Operações Contra Forças Guerrilheiras (Operations Against Guerrilla Forces)*, em fevereiro de 1951, foi um importante marco, derivado logicamente da Ordem Geral 100 de 1863. Por um lado, o manual conscientizava os leitores de que as guerrilhas dependem de civis para sua sobrevivência, o que exigia, conseqüentemente, que os contra-insurgentes

desenvolvessem um plano político-militar abrangente. Como explicava o manual, o plano precisava incorporar “uma análise detalhada de um país, as características nacionais e os costumes, crenças, preocupações, expectativas e anseios do povo”. Isso se devia ao fato de que “as diretivas políticas, administrativas, econômicas e militares, concebidas inteligentemente, executadas sensatamente e apoiadas por propaganda adequada, minimizarão a possibilidade de um movimento de resistência em massa”. Em contraste, “um plano geral mal concebido e mal executado pode virar o povo contra uma força ocupante.”¹⁰ Da mesma forma, o manual aconselhava o seguinte:

O isolamento das forças guerrilheiras da população civil pode ser enormemente influenciado pelo tratamento dado aos civis. Em todos os lugares, há pessoas que querem paz e tranquilidade. Os elementos amistosos e cooperativos da população são cultivados cuidadosamente. As notícias de bom tratamento se espalham rapidamente e constituem um fator importante para estabelecer a confiança e relações amigáveis entre a população civil e nossas forças militares. A população é incentivada a se unir para resistir à extorsão e às ameaças das guerrilhas e os elementos cooperativos são protegidos. A lei e a ordem são estabelecidas e estritamente aplicadas. A paz é estimulada ainda mais, encorajando o povo a retomar suas atividades normais. A ociosidade e o desemprego são perigosos. As restrições impostas à movimentação de civis são aplicadas sensata e cuidadosamente. A liberdade religiosa é assegurada. Os elementos básicos de comida, abrigo e roupa são fornecidos. As ações tirânicas por nossas forças ou pelo governo local são proibidas.¹¹

Assim, a persuasão e as considerações políticas tiveram grande peso na nova doutrina do Exército, mas, como no passado, assim o foi com a coerção. Por isso o manual declarava o seguinte:

Em lugares onde a população civil é hostil aos nossos objetivos e onde resistem com teimosia à pacificação, medidas administrativas severas e ação militar agressiva são usadas para estabelecer o controle. O tratamento firme e imparcial desde o início tenderá a minimizar

a beligerância da população. Essas medidas são estreitamente coordenadas com uma ação militar agressiva para isolar as guerrilhas da população civil e apoio aliado e, em seguida, destruí-las.¹²

O manual de campanha refletiu ainda mais a Ordem Geral 100 ao permitir que as forças governamentais realizassem ações mais fortes contra os insurgentes e seus colaboradores civis. Entre essas medidas estavam as restrições ao movimento de pessoas e bens, a tomada de reféns e a imposição de castigos e represálias, embora o manual acautelasse que as forças de segurança deveriam ter cuidado para visar apenas os culpados.¹³ Os manuais subseqüentes moderaram a linguagem punitiva, enquanto enfatizaram a importância de programas positivos para conquistar os corações e mentes de uma população inquieta. Não obstante, a persuasão e a coerção permaneceram indissociavelmente ligadas à doutrina dos EUA, já que, nas palavras da Junta de Chefes de Estado-Maior: “Os progressos econômicos e políticos dependem da segurança interna razoável, que não pode ser permanentemente eficaz sem ação não-militar complementar”.¹⁴ Durante os anos 60, o Exército fez esforços extensivos para inculcar essa doutrina dual por meio de programas de educação e adestramento em todos os níveis.

A Guerra do Vietnã

Era essa a situação quando o Exército dos EUA entrou na Guerra do Vietnã. O novo conflito se diferenciou em vários aspectos-chave da Guerra das Filipinas e da Guerra da Rebelião. Primeiro, as duas insurgências anteriores foram, na maior parte, movimentos de independência conservadores, nos quais os rebeldes queriam preservar ao invés de mudar suas sociedades. A guerra no Vietnã, porém, incorporou aspectos de uma luta de classes revolucionária. Tal fato, aliado ao caráter altamente organizado e conspirador do Partido Comunista, impossibilitou a identificação de soluções aceitáveis por meio de reformas ou acordos.

Uma segunda diferença é que o conflito não foi apenas interno. Foi uma guerra internacional, em que a oposição nativa do Vietnã do Sul foi organizada, controlada, abastecida e reforçada por uma potência estrangeira determinada não

a resolver as reivindicações sociais, mas a conquistar o Sul e incorporá-lo ao seu território. Em essência, a “insurgência” foi fabricada pelo Norte e, com o tempo, foi cada vez mais travada por soldados regulares do Vietnã do Norte.

...é inútil esperar que uma missão de treinamento dos EUA obtenha sucesso, a não ser que a nação envolvida seja capaz de desempenhar eficazmente as funções de governo

Conseqüentemente, nem mesmo o sucesso completo em corrigir as causas internas do distúrbio poderia garantir a paz ou sobrevivência do Vietnã do Sul.

Uma diferença-chave final entre a Guerra do Vietnã e os dois conflitos anteriores é que ela não ocorreu no território dos EUA, mas em um país estrangeiro soberano, cujo governo fraco, corrupto e, muitas vezes, recalcitrante, os Estados Unidos podiam, às vezes, influenciar, mas nunca controlar. Algo que é difícil na melhor das circunstâncias — formular e executar um esforço político-militar integrado — tornou-se uma tarefa hercúlea.

Desde o início do envolvimento dos EUA no Vietnã, soldados dos EUA pregaram a ação política como um ingrediente-chave no esforço de contra-insurgência. Por exemplo, em 1954, o Chefe do Estado-Maior do Exército, General Mathew B. Ridgway, recomendou que uma pré-condição para o fornecimento de assistência militar ao Vietnã fosse a existência de “um governo civil razoavelmente forte e estável no controle,” porque “é inútil esperar que uma missão de treinamento dos EUA obtenha sucesso, a menos que a nação envolvida seja capaz de desempenhar as funções de governo com eficácia”.¹⁵ No ano seguinte, o representante militar dos EUA mais antigo no Vietnã do Sul, General Samuel T. Williams, avisou os líderes vietnamitas que “por si, as operações militares não são suficientes para o sucesso” e que as ações militares devem ser executadas “em harmonia com... diretivas

políticas, psicológicas e econômicas”.¹⁶ Todos os principais comandantes americanos no Vietnã após Williams reiteraram esse conselho. Juntos com diplomatas dos EUA, os soldados americanos também pressionaram os vietnamitas a efetuar reformas socioeconômicas, políticas e administrativas para fortalecer a posição do governo perante a população e minar o apoio à insurgência. No entanto, esses princípios se mostraram mais fáceis de compreender que executar, dadas as complexidades da burocracia americana, política vietnamita e força política e militar do inimigo. Enquanto isso, os Estados Unidos tomaram todas as medidas unilaterais que podiam, injetando milhões de dólares numa ampla variedade de programas de ajuda e desenvolvimento e realizando inúmeras ações civis, desde o fornecimento de tratamento médico gratuito à construção de escolas e escavação de poços.

Como em guerras anteriores, essas ações tinham efeitos positivos, mas não podiam ganhar o conflito. A má concepção, execução imperfeita, desacordos burocráticos, falta de recursos e vários outros impedimentos políticos contribuíram para o resultado desalentador. Tão importante quanto isso, porém, foi o fato de que os Estados Unidos formaram expectativas exageradas sobre o que a ação política podia realizar, dadas as condições no Vietnã. Segundo um relatório do Exército em 1966:

Os programas socioeconômicos devem ser estreitamente ligados ao ritmo do esforço de segurança. As tentativas de conquistar a lealdade da população ou de incutir nela a disposição de portar armas contra a hostilidade vietcongue pela distribuição de gêneros ou serviços, sem garantias razoáveis de segurança física continuada, são um convite ao fracasso. Um conceito inicial de assistência dos EUA adotava boas ações socioeconômicas, que, por si e precedendo a segurança, supostamente estimulariam o camponês a firmar um compromisso militar contra os vietcongues. Os programas executados com esse conceito fracassaram de forma retumbante: nunca se ouviu falar de sacos de trigo que matem insurgentes.¹⁷

Os americanos redescobriram, no Vietnã, o que os seus antepassados aprenderam na Guerra

da Rebelião e na Guerra das Filipinas e o que a doutrina do Exército previra: que as medidas políticas e militares eram igualmente necessárias e precisavam ser coordenadas meticulosamente para ter um efeito positivo. Além disso, até que as forças de segurança pudessem proteger o povo contra a intimidação e controle dos insurgentes, não se poderia esperar grande coisa dos programas políticos concebidos para separar a população da insurgência. Caso o governo obtivesse a vantagem no campo militar, as demonstrações de benevolência poderiam, de fato, persuadir as guerrilhas a se render e os civis a tomar abertamente o lado dos óbvios vencedores. Como no sul dos Estados Unidos e nas Filipinas, as aplicações bem-sucedidas de força militar e medidas restritivas seriam essenciais para o êxito. Considerando que, em 1966, o inimigo contava com cerca de 250 mil tropas, guerrilheiros e outros membros no Vietnã do Sul e redondezas, as forças aliadas enfrentaram a tarefa intimidante de manter o

inimigo sob controle, ao mesmo tempo em que forneciam o tipo de segurança necessária para persuadir o povo a apoiar o governo ou parar de ajudar o inimigo.

As vitórias militares sobre as forças inimigas em 1968 finalmente proporcionaram aos aliados a oportunidade de que precisavam para avançar na pacificação. Ajudados por um esforço renovado por parte do governo sul-vietnamita, um sistema melhorado de coordenação político-militar pelo recém-criado gabinete de Operações Cívicas e Desenvolvimento Revolucionário (*Civil Operations and Revolutionary Development* — *CORDS*) e um grande acúmulo militar e paramilitar, alimentado pela importação de grande quantidade de material bélico adicional, os aliados foram capazes de obter ganhos significativos na disseminação de sua influência no interior. Os programas de persuasão, desenvolvimento e mobilização política desempenharam um papel, mas, como concluiu o grupo de estudo do Conselho de

Fotografia VA001161, 1970. Coleção Fotográfica de Douglas Pike, Arquivo do Vietnã, Texas Tech University



“Realizamos nosso projeto, agora vamos unir as mãos para preservá-lo e protegê-lo”, diz um letreiro erigido por aldeões, depois que as forças do governo eliminaram os insurgentes comunistas de sua área (Vietnã, 1970).

Segurança Nacional em 1970: “o apoio público tende a *seguir* ao invés de liderar o controle. A maioria das pessoas do campo não tem um forte compromisso com lado algum e aceita o governo de qualquer lado que pareça estar ganhando”.¹⁸ (ênfase do autor)

Os americanos redescobriram, no Vietnã, o que os seus antepassados aprenderam na Guerra da Rebelião e na Guerra das Filipinas e o que a doutrina do Exército previra: que as medidas políticas e militares eram igualmente necessárias e precisavam ser coordenadas meticulosamente para ter um efeito positivo.

Embora o progresso político fosse desejável e necessário para solidificar os ganhos do governo, o grupo reconheceu que a melhora viera somente depois que “os aliados foram claramente capazes de obter vantagem na principal guerra de forças, destruindo, dispersando ou repelindo as unidades da principal força inimiga”.¹⁹ Isso não foi uma surpresa para o CORDS, que dedicou a maioria de seu pessoal, atividades e verbas aos esforços de segurança e inteligência para proteger e controlar a população, em vez de programas de melhoria socioeconômica. O reassentamento da população e as medidas policiais para restringir a movimentação de pessoas e bens também contribuíram para o enfraquecimento dos vietcongues.

O governo sul-vietnamita teria sido bem mais forte se tivesse sido capaz de conquistar o apoio do povo pela persuasão em vez de coerção, mas as condições políticas, sociais e de segurança no país dificultaram tal realização. Ainda assim, houve progresso suficiente e o Sul poderia ter sobrevivido à insurgência se não fosse pela determinação imutável do Vietnã do Norte de conquistar o Sul. Dada a atitude do Norte, o Vietnã do Sul sempre viveria ou morreria pela espada. Mesmo se tivesse conseguido conquistar o apoio de seu povo, o Vietnã do Sul só teria

conseguido sobreviver se contasse com poder militar próprio suficiente ou com o apoio militar direto dos EUA. Sem eles, caiu facilmente face ao Vietnã do Norte em 1975.

Incentivos e Punições

Essa breve análise da experiência dos EUA em travar conflitos internos demonstrou que o governo dos EUA e seu Exército sempre usaram uma combinação de medidas positivas e negativas para sufocar as rebeliões. Para a grande frustração dos teóricos e práticos, a história demonstra que não existe nenhuma fórmula simples para combinar esses dois ingredientes essenciais, mas voláteis. Ao contrário, as operações de contra-insurgência provam ser mais alquimia que ciência, exigindo cada situação uma proporção diferente de ingredientes, dependendo da natureza social, política, cultural e militar do conflito.

Apesar desse fato, os indivíduos que escrevem sobre operações de contra-insurgência em geral enfatizam o grau inusitado com que as considerações políticas permeiam o que, nos conflitos convencionais, consistiria puramente em decisões administrativas, técnicas ou militares. Isso é compreensível, mas pode se tornar contraproducente quando levado aos extremos. Com demasiada frequência, as pessoas reduzem a natureza complexa de uma contra-insurgência a slogans, que afirmam que as considerações políticas são primordiais, que a reconstrução de nações é uma estratégia viável para ganhar guerras e que o único caminho para a vitória é conquistar “os corações e as mentes” de uma população. Como muitos outros, esses clichês promovem uma verdade à custa de outra.

Há diversas razões pelas quais esses slogans tendem mais a ofuscar que iluminar. Para começar, as frases feitas simplistas não expressam a realidade que algumas diferenças políticas são irreconciliáveis, o que, evidentemente, pode ser o motivo pelo qual as partes de uma disputa recorreram às armas em primeiro lugar. Essas frases também não ajudam os formuladores de políticas a se orientar no labirinto das considerações políticas necessárias em qualquer conflito interno. Da mesma forma que os interesses políticos e militares às vezes colidem, será preciso fazer escolhas entre imperativos políticos conflitantes.

Os slogans como “conquistar os corações e as mentes” também podem levar à interpretação errônea de que as contra-insurgências são concursos de popularidade. Às vezes, as ações impopulares, como o deslocamento de civis pelo Exército durante a Guerra das Filipinas, podem ser necessárias. Da mesma forma, as ações meritórias, como a libertação de uma classe anteriormente reprimida, podem alimentar as chamas da resistência entre a elite tradicional de uma nação, enquanto a promoção de reformas democráticas, como os Estados Unidos fizeram no Vietnã, pode sair pela culatra pelo aumento da instabilidade.

Ademais, os clichês destinados a esclarecer a importância da política podem gerar expectativas exageradas no público americano, que servem apenas para atrapalhar a capacidade do governo de resolver as insurgências com êxito. Existe a tendência por parte de muitos americanos, por exemplo, de acreditar que o capitalismo econômico e a democracia política são remédios infalíveis para a resolução de conflitos internos. Essa crença, reflexo de nossa cultura, sempre existiu, mas adquiriu virulência particular nos anos 60, quando o teórico da reconstrução de nações e de contra-insurgência, Walt W. Rostow, afirmou que o desejo de uma vida mais próspera criara uma “revolução de expectativas crescentes”, que estava compelindo as pessoas a se rebelarem em áreas menos prósperas do mundo.²⁰ O Embaixador Ellsworth Bunker refletiu essa filosofia quando disse ao primeiro-ministro sul-vietnamita Nguyen Cao Ky que “as pessoas se deixam levar para o comunismo porque são pobres. Se você der às pessoas tudo o que quiserem — aparelhos de televisão, automóveis, etc. — ninguém passará para o lado do comunismo”.²¹ A retórica se provou simplista. Os fatores econômicos e o materialismo não eram tão deterministas quanto muitos pensavam e até Rostow acabou admitindo que “quanto à conexão entre o desenvolvimento econômico e o surgimento de democracias políticas estáveis, em retrospecto, talvez estivéssemos um pouco esperançosos demais”.²²

As expectativas exageradas sobre o poder de mudanças materiais têm seus correspondentes na frente política. Como alertou o historiador Daniele Boorstin em 1953: “Se dependermos da

‘filosofia da democracia americana’ como arma na luta mundial, estamos dependendo de uma arma que pode se mostrar imprestável”. Isso se devia ao fato de que as instituições democráticas “sempre crescem ao ar livre num clima particular e não podem ser levadas por toda parte num vaso de planta”.²³ A experiência vem demonstrando a veracidade da observação de Boorstin, porque, repetidas vezes, os reconstrutores de nações dos EUA viram as instituições americanas transplantadas murcharem nos solos inférteis e climas inóspitos de países estrangeiros. Com frequência, os teóricos da reconstrução de nações e de contra-insurgência ignoram essa realidade e caem na armadilha culturalmente insensível de tentar transformar sociedades estrangeiras de forma radical — tarefa extremamente difícil na melhor das circunstâncias, talvez até impossível. Essa conduta também pode gerar o antagonismo do próprio país que tentamos ajudar, como ocorreu frequentemente no Vietnã. Os líderes americanos deviam ter dado ouvidos ao diplomata George Kennan, que observou, em 1954, que “até a benevolência, quando dirigida a um povo estrangeiro, representa uma forma de intervenção em seus assuntos internos, sempre obtendo, na melhor das hipóteses, uma recepção dividida”.²⁴

Em todas as três guerras discutidas neste artigo, o governo dos EUA subestimou os desafios apresentados pelas rebeliões e superestimou o impacto das políticas moderadas e ações persuasivas na subjugação delas. O otimismo

Existe a tendência por parte de muitos americanos, por exemplo, de acreditar que o capitalismo econômico e a democracia política são remédios infalíveis para a resolução de conflitos internos.

inicial acabou dando lugar à desilusão por parte do público americano e a um cálculo mais realista por parte dos soldados e estadistas da nação. Essas e outras experiências levaram o autor sobre contra-insurgência e veterano do Vietnã, Tenente-Coronel Boyd T. Bashore, a

observar tristemente, em 1968, que o êxito em guerras internas “parece ter sido alcançado de forma mais eficaz, na maioria das vezes, por um esforço policial e militar com força total e não pela tentativa de empurrar a liberdade, como se fosse um macarrão cozido, de cima para baixo nas zonas rurais... O povo de uma nação sob ataque deve aceitar a disciplina e adiar ou desistir de muitos dos direitos e privilégios valorizados em nossa democracia. Por mais desagradável que possa parecer, essa dura realidade deve ser plenamente compreendida. Uma doutrina de contra-insurgência que não reconheça a primazia das forças militares em proporcionar segurança está fadada ao fracasso”.²⁵

A realidade, evidentemente, é que a política e a força estão indissociavelmente ligadas numa relação dinâmica e simbiótica e ambas são necessárias para vencer. O grande desafio é descobrir a mistura certa para uma situação particular: uma formulação que pode ser diferente da usada em outro momento ou lugar, até durante o mesmo conflito. Os slogans como “A política é primordial” são úteis se nos lembram que, na contra-insurgência, como em todas as formas de guerra, os meios militares devem ser subordinados aos objetivos políticos e que a arte política e persuasiva desempenha um papel vital na luta e resolução de conflitos

internos. São menos úteis se nos levam à crença errônea de que as considerações políticas devem sobrepujar os interesses militares e de segurança em todos os casos, de que a coerção é necessariamente antitética ao sucesso ou de que temos de transformar radicalmente uma sociedade em dificuldades na imagem espelhada da nossa.

Quase um século atrás, ao escrever sobre suas experiências nas Filipinas e em Cuba, o Tenente-Coronel Robert L. Bullard lembrou a outros oficiais que a pacificação “não é a simples força; é uma mistura criteriosa de força e persuasão, de severidade e moderação... e esta complexidade é o que torna a pacificação difícil”.²⁶ As políticas benevolentes concebidas para ganhar “o consentimento dos governados” eram essenciais, ele escreveu. A repressão, por si, era incompatível com o caráter americano. Contudo, as medidas de coerção e de força eram igualmente necessárias, porque “sem elas não existe pacificação”. Embora possamos desejar o contrário, o fato, como observou Bullard, é que “quando os povos eram realmente diferentes, a persuasão só prevaleceu quando apoiada por uma força adequada para impor”.²⁷ O lembrete de Bullard não torna o enigma da contra-insurgência mais fácil de resolver, mas nós o ignoramos por nossa conta e risco. **MR**

REFERÊNCIAS

1. FORBES, W. Cameron, *The Philippine Islands*, 2 vols. (Nova York: Houghton Mifflin, 1928), p. 1: 107.
2. BIRTLE, Andrew J., *U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1860-1941* (Washington, DC: U.S. Army Center of Military History, 1998), pp. 36-37.
3. *Ibid.*, p. 39.
4. HARTIGAN, Richard S., *Lieber's Code and the Law of War* (Chicago: Precedent, 1983), p. 48 (2ª citação), p. 50 (1ª citação).
5. BIRTLE, p. 57.
6. U.S. War Department, *Correspondence Relating to the War with Spain*, 2 vols. (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 1902), p. 2: 859 (1ª citação); BIRTLE, p. 119 (2ª citação).
7. GATES, John M., *Schoolbooks and Krags* (Westport, CT: Greenwood Press, 1973), p. 215.
8. BIRTLE, pp. 124-25.
9. *Ibid.*, p. 134.
10. U.S. Army Field Manual FM 31-20, *Operations Against Guerrilla Forces* (Washington, DC: GPO, Fevereiro de 1951), pp. 61, 63 (as primeiras duas citações), p. 64 (última citação).
11. *Ibid.*, p. 71.
12. *Ibid.*, p. 72.
13. *Ibid.*, pp. 20, 61, 84-85, 99.
14. BIRTLE, Andrew J., *U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1942-1976* (Washington, D.C.: U.S. Army Center of Military History, 2006), p. 237.
15. SPECTOR, Ronald H., *Advice and Support: The Early Years, 1941-1960*,

- United States Army in Vietnam* (Washington, D.C.: U.S. Army Center of Military History, 1983), p. 224.
16. U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Vietnam* (Washington, DC: GPO, 1985), p. 608.
17. Relatório, Office of the Deputy Chief of Staff for Military Operations, março de 1966, “A Program for the Pacification and Long-Term Development of South Vietnam (PROVN),” pp. 4-14, Pentagon Library, Arlington, Virgínia.
18. Relatório, Vietnam Special Studies Group, 13 de maio de 1970, “The Situation in the Countryside,” p. 27, Historians files, U.S. Army Center of Military History (CMH).
19. *Ibid.*, pp. 10, 28-30; Relatório, Vietnam Special Studies Group, 10 de janeiro de 1970, “The Situation in the Countryside,” pp. 2 (citação), 3, 7, 89-96, Historians files, CMH.
20. BIRTLE, *Counterinsurgency Doctrine, 1942-1976*, p. 164.
21. DePAUW, John e LUZ, George, editores, *Winning the Peace: The Strategic Implications of Military Civic Action* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, 1990), p. 143.
22. ROSTOW, Walt W., *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid: Ideas and Actions* (Austin: University of Texas Press, 1985), p. 50.
23. BIRTLE, *Counterinsurgency Doctrine, 1942-1976*, p. 346.
24. *Ibid.*, p. 349.
25. BASHORE, Boyd T., “The Parallel Hierarchies,” parte. 2, *Infantry* 58 (julho-agosto de 1968): p. 11.
26. BULLARD, Robert L., “Military Pacification,” *Journal of the Military Service Institution of the United States* 46 (janeiro-fevereiro de 1910): pp. 4-5.
27. *Ibid.*, p. 5 (1ª citação), p. 17 (2ª citação), p. 18 (3ª citação).