



JULHO-AGOSTO 2010

Military Review

EDIÇÃO BRASILEIRA

JULHO-AGOSTO 2010

<http://militaryreview.army.mil>

(Foto Sgt. Freddy G. Cantu, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA.)



Fuzileiros Navais dos EUA jantam com membros da equipe de reconstrução provincial no antigo local da Base de Patrulha Jaker, no distrito de Nawa, Província de Helmand, Afeganistão, 31 Out 09.



Military Review

EDIÇÃO BRASILEIRA

Mentores: o Dilema Continua p. 2

Major Edward Cox, Exército dos EUA

Os Relacionamentos São Importantes: Assistência Humanitária e Socorro em Desastre no Haiti p. 17

General-de-Divisão P.K. (Ken) Keen, Exército dos EUA; General-de-Brigada Floriano Peixoto Vieira Neto, Exército Brasileiro; Tenente-Coronel Charles W. Nolan, Exército dos EUA; Tenente-Coronel Jennifer L. Kimmey, Exército dos EUA; e Capitão-de-Fragata Joseph Althouse, Guarda Costeira dos EUA.

Em Busca da Arte e da Ciência da Comunicação Estratégica p. 68

Dennis M. Murphy

A Revolução em Assuntos Militares: 12 Observações Sobre uma Ideia Fora de Moda p. 78

Tenente-Coronel Scott Stephenson (Reserva), Ph.D., Exército dos EUA

Enquete 2010



CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FORTE LEAVENWORTH, KANSAS

PB-100-10-7/8

Headquarters, Department of the Army

PIN: 100245-000

Approved for public release; distribution is unlimited



Military Review

General Robert L. Caslen, Jr.

*Comandante,
Centro de Armas Combinadas*

Cel John J. Smith

Editor-Chefe da Military Review

Ten Cel Gary Dangerfield

Sub-Diretor

REDAÇÃO

Marlys Cook

Editora-Chefe das Edições em Inglês

Maj Sharon Russ

Gerente de Produção

Miguel Severo

*Editor-Chefe,
Edições em Línguas Estrangeiras*

ADMINISTRAÇÃO

Linda Darnell

Secretária

EDIÇÕES IBERO-AMERICANAS

Paula Keller Severo

Assistente de Tradução

Michael Serravo

Diagramador/Webmaster

EDIÇÃO HISPANO-AMERICANA

Albis Thompson

Tradutora/Editora

Ronald Williford

Tradutor/Editor

EDIÇÃO BRASILEIRA

Shawn A. Spencer

Tradutor/Editor

Flavia da Rocha Spiegel Linck

Tradutora/Editora

ASSESSORES DAS EDIÇÕES IBERO-AMERICANAS

Cel Cristian E. Chateau,

Oficial de Ligação do Exército Chileno junto ao CAC/EUA e Assessor da Edição Hispano-Americana

Coronel Douglas Bassoli,

Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao CAC/EUA e Assessor da Edição Brasileira



2 Mentores: o Dilema Continua

Major Edward Cox, Exército dos EUA

A ideia de que o acompanhamento de mentores é desejável e essencial para o desenvolvimento da liderança profissional no Exército tornou-se axiomática nos últimos anos. Uma análise das vidas dos Generais Dwight D. Eisenhower, George Patton, George Marshall e outros revela que todos eles contaram com mentores, que ajudaram a moldá-los e transformá-los nos líderes do Exército que vieram a ser.



7 Será Possível Dissuadir um Irã Dotado de Armas Nucleares?

Amitai Etzioni

Uma quantidade cada vez maior de evidências de que o Irã iniciou uma linha de ação que o levará a desenvolver armas nucleares no futuro próximo voltou a intensificar o debate sobre como o mundo deve reagir a tal perigo.



17 Os Relacionamentos São Importantes: Assistência Humanitária e Socorro em Desastre no Haiti

*General-de-Divisão P.K. (Ken) Keen, Exército dos EUA;
General-de-Brigada Floriano Peixoto Vieira Neto, Exército Brasileiro;
Tenente-Coronel Charles W. Nolan, Exército dos EUA;
Tenente-Coronel Jennifer L. Kimmey, Exército dos EUA;
e Capitão-de-Fragata Joseph Althouse, Guarda Costeira dos EUA.*

Às 16h53, horário local, de 12 de janeiro de 2010, um terremoto catastrófico de magnitude 7,0 atingiu o Haiti, matando mais de 230 mil pessoas, ferindo milhares de outras e deixando mais de um milhão de desabrigados.



29 Ação Interagências no Exterior: O Progresso do Novo Paradigma

Major G. J. David, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA

Embora tenha se tornado comum invocar o termo “interagências” para expressar uma necessidade de habilidades diversas nos engajamentos no exterior, a aplicação do conceito requer uma definição precisa para evitar problemas burocráticos no teatro de operações.



35 Desconstruindo o Nosso Futuro de Idade das Trevas

P. Michael Phillips

Para muitos observadores, quase duas décadas depois do colapso da União Soviética, o futuro do mundo pós-Guerra Fria continua sendo assustador.



48 O Desempenho Militar da Rússia na Geórgia

Tor Bukkvoll, Ph.D.

Em agosto de 2009, a Rússia comemorou o primeiro aniversário de sua campanha militar na Geórgia. Do ponto de vista do Kremlin, a guerra foi uma demonstração da capacidade renovada das Forças Armadas russas de travar guerras convencionais. Observadores independentes também têm compartilhado até certo grau esse ponto de vista. O presidente russo prometeu que as lições obtidas do conflito levarão à alteração das prioridades na compra de armas.



55 Adaptando a Força Geradora

General-de-Divisão Michael A. Vane, Exército dos EUA

Como um exército em guerra, em contato direto diário com um inimigo adaptativo, pode manter sua própria adaptabilidade? Com que velocidade pode um exército estabelecer as condições para forçar o adversário a fazer tudo o que deseja? Mais especificamente, como uma grande organização como o Exército dos Estados Unidos aprende e se adapta?



68 Em Busca da Arte e da Ciência da Comunicação Estratégica

Dennis M. Murphy

A comunicação estratégica no Departamento de Defesa sem dúvida avançou sob a tutela do Secretário Robert Gates. Em um discurso de grande repercussão na Kansas State University, em novembro de 2007, o Secretário Gates lamentou a incapacidade dos Estados Unidos “de comunicar para o resto do mundo o que somos como uma sociedade e uma cultura”.



78 A Revolução em Assuntos Militares: 12 Observações Sobre uma Ideia Fora de Moda

Tenente-Coronel Scott Stephenson (Reserva), Ph.D., Exército dos EUA

Como brado de convocação para transformar as forças militares, o conceito de “revolução em assuntos militares (RAM)” cumpriu seu papel. De meados dos anos 90 ao início do século XXI, o Pentágono utilizou-o para justificar a reformulação da doutrina, a reforma das estruturas organizacionais e o dispêndio de grandes quantias em novos sistemas de armas.

Enquete 2010

Foto da capa: Subtenente Vagner Brandão Chagas do Centro de Comunicação Social do Exército - Brasília/DF, atualmente integrante do Batalhão Brasileiro no Haiti.

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

Official:

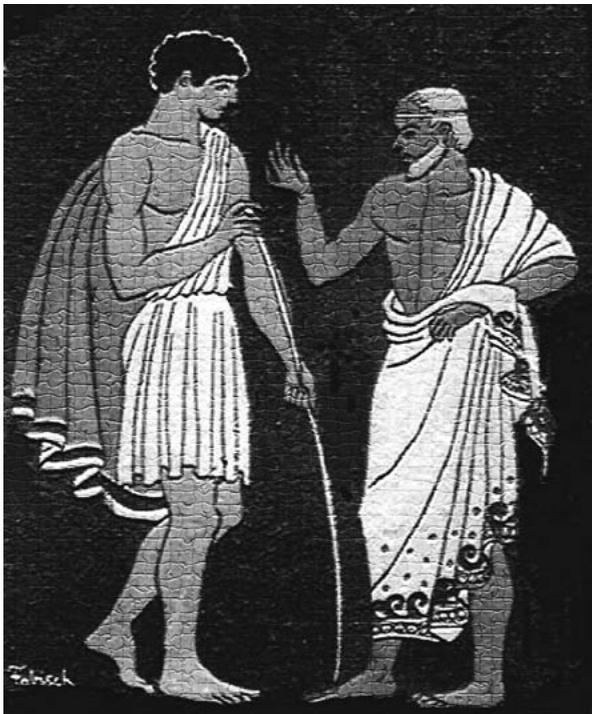
JOYCE E. MORROW
Administrative Assistant to the
Secretary of the Army 0633905

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, 66027-1293, EUA. Telefone (913) 684-9338, 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 Edição Brasileira (US ISSN 1067-0653) (UPS 009-356) is published bimonthly by the U.S. Army, Combined Arms Center (CAC), Ft. Leavenworth, KS 66027-2348. Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. Postmaster send corrections to *Military Review*, CAC, 290 Stimson Ave., Unit 2, Ft. Leavenworth, KS 66027-1293.

Mentores: o Dilema Continua

Major Edward Cox, Exército dos EUA



Telêmaco e Mentor, de Pablo E. Fabisch, de Les Adventures de Telemaque, 1699.

A IDEIA DE QUE o acompanhamento de mentores é desejável e essencial para o desenvolvimento da liderança profissional no Exército tornou-se axiomática nos últimos anos. Uma análise das vidas dos Generais Dwight D. Eisenhower, George Patton, George Marshall e outros revela que todos eles contaram com mentores, que ajudaram a moldá-los e transformá-los nos líderes do Exército que vieram a ser. Cada um deles deu continuidade a essa tradição ao mentorear outros em um ciclo de desenvolvimento profissional íntimo e pessoal. A tendência burocrática do Exército de tentar reproduzir estratégias bem-sucedidas levou-o a criar uma “estratégia de mentores”.

Contudo, essa estratégia é prejudicial aos valores do Exército e resulta em uma menor efetividade. A organização do Exército deve eliminá-la por três motivos:

- A doutrina do Exército não é uniforme em relação a mentores.
- O acompanhamento de mentor (mentorship) é, por definição, exclusivista, sendo, portanto, incompatível com os valores do Exército. As tentativas de modificar a definição para superar essa contradição servem apenas para aumentar a confusão dentro do Exército com respeito a mentores.
- O mentor surge naturalmente com ou sem uma estratégia estabelecida pelo Exército. De fato, essa prática acontecerá melhor sem a confusão adicional gerada por tal estratégia.

Acompanhamento de Mentor X Desenvolvimento de Liderança

Na *Odisséia* de Homero, Odisseu confiou a seu melhor amigo, Mentor, a guarda de seu filho, Telêmaco, e de seu palácio. Mentor ofereceu conselhos sábios a Telêmaco. Desde Homero, o papel de uma pessoa mais velha e experiente nesse tipo de relacionamento com um pupilo ficou conhecido como mentor. Esse tipo de prática em exércitos antecede em séculos a estratégia de mentores do nosso Exército.

Em um artigo de 1985 publicado na *Military Review*, o General-de-Divisão Charles Bagnal, Earl Pence e o Tenente-Coronel Thomas Meriwether recomendavam que o Exército enfatizasse um estilo de liderança centrado no acompanhamento de mentor. Ele se caracteriza pela “comunicação aberta com os subordinados, exemplo de valores apropriados, uso eficaz do aconselhamento para o desenvolvimento do

O Major Edward Cox, do Exército dos EUA, é instrutor de Política Norte-Americana, Política Pública e Estratégia no Departamento de Ciências Sociais da Academia Militar dos EUA. É bacharel pela Academia Militar dos EUA e mestre em Administração Pública pela Syracuse

University. Serviu em várias posições de comando e estado-maior no Iraque e no território continental dos EUA, atuando recentemente como planejador assistente de brigada da 1ª Brigada de Combate, 4ª Divisão de Infantaria, em Taji, no Iraq.

subordinado e compartilhamento do marco de referência do comandante com comandantes subordinados”.¹ Esse estilo de liderança, que ocorre dentro da cadeia de comando e se concentra em funções como a orientação individual (*coaching*), o aconselhamento e o ensino, proporciona muitos dos benefícios que o Exército busca adquirir em sua estratégia de mentores. Além disso, ele o obtém sem criar a confusão sobre o acompanhamento de mentor que a atual estratégia exacerba. Bagnal e seus coautores até sugeriram que o desenvolvimento de subordinados deve ser um fator a ser considerado por comissões de promoção.² Também defendem que o “principal papel dos mentores do Exército é claramente o de um orientador (*coach*) e não o de um padrinho”.³ O aspecto de apadrinhamento do acompanhamento de mentor, em que ele busca influenciar a trajetória profissional de seu pupilo para ajudá-lo a obter missões desejáveis, parece prejudicial aos valores do Exército.

Em uma resposta a esse artigo, o General-de-Brigada Kenneth Jolemore afirma: “Como o acompanhamento de mentor é uma atividade humana interpessoal natural, não se pode eliminá-la por meio de ordens.”⁴ Ele indica que o acompanhamento de mentor resultará, inevitavelmente, no apadrinhamento e que “se o Exército proibi-lo, tal decisão criará uma barreira para o comportamento ético. Sem dúvida, o apadrinhamento continuará, e os que o praticarem tenderão a negar suas ações.”⁵ Jolemore recomenda oficializar o processo de acompanhamento de mentor como foi feito por algumas empresas. Admite que “todo líder deve ser um professor e um orientador”, mas afirma que “nem todos os líderes estão qualificados para serem mentores no sentido tradicional e histórico”.⁶

A definição mais comum de acompanhamento de mentor quando da publicação desses artigos era a de Kathy Kram. Em seu livro, *Mentoring at Work*, ela definiu o mentor como “alguém que possa exercer várias funções psicossociais e de desenvolvimento profissional, que podem incluir dar o exemplo e apadrinhar.”⁷ O Exército buscou resolver a contradição entre os valores do Exército e o acompanhamento de mentor redefinindo-o. A definição do acompanhamento de mentor do Exército divergia da de Kram,

estabelecendo que “é um processo de inclusão (não de exclusão) para todos sob o comando de um líder”.⁸ Concordo com o General Jolemore, porém. A regulamentação não pode eliminar esses aspectos do acompanhamento de mentor por meio da definição. A recusa em reconhecer esse fato aumentou a confusão dentro do Exército quanto às diferenças entre o acompanhamento de mentor e o desenvolvimento da liderança.

Doutrina Atual sobre Mentores no Exército: A Confusão Continua

Em 2005, o Exército lançou uma nova estratégia de mentores destinada a “reforçar e revitalizar o acompanhamento de mentores em todo o Exército e a incentivar os soldados e funcionários civis do Exército a deixar um legado por meio dele”.⁹ Em uma tentativa de conferir a aparência de aprovação presidencial, o documento de informação sobre estratégia de mentores do Exército incluía uma citação do discurso sobre o Estado da União de 2003 do presidente George W. Bush. Ela aparece em folhetos disponíveis no site de mentores do Exército. Além disso, a citação foi retirada de seu contexto. Afirma: “Serão os homens e

Atualmente, o Exército afirma que os mentores são comandantes superiores experientes, que fornecem o acompanhamento fora da cadeia de comando.

mulheres dos Estados Unidos que preencherão a necessidade. Um mentor, uma pessoa pode mudar uma vida para sempre. E eu os exorto a ser essa pessoa.” A citação completa é conforme segue:

Proponho uma iniciativa de \$ 450 milhões para levar mentores a mais de um milhão de alunos do ensino médio e filhos de detentos desfavorecidos. O governo apoiará o treinamento e o recrutamento de mentores;

contudo, serão os homens e mulheres dos Estados Unidos que preencherão a necessidade. Um mentor, uma pessoa pode mudar uma vida para sempre. E eu os exorto a ser essa pessoa.”¹⁰

Esse exemplo aponta para a onipresença de “mentorship” como um termo da moda na atual sociedade americana, o que aumenta a confusão no Exército quanto à sua definição.

O Exército atualmente define o acompanhamento

Esses relacionamentos ocorrem, muitas vezes, dentro da cadeia de comando e resultam no tratamento favorável de pupilos à custa de outros.

de mentor (*mentorship*) como um “relacionamento de desenvolvimento voluntário entre uma pessoa com mais experiência e uma pessoa com menos experiência, caracterizado pela confiança e respeito mútuos”.¹¹ Segundo o Regulamento do Exército 600-100, *Army Leadership* (Liderança do Exército), três formas pelas quais os líderes podem desenvolver seus subalternos são o acompanhamento de mentor, o aconselhamento e a orientação individual. O regulamento reproduz a definição de acompanhamento de mentor do documento de informação, acrescentando: “O foco é o acompanhamento voluntário, que transcende o escopo dos relacionamentos da cadeia de comando e ocorre quando um mentor oferece ao mentoreado conselhos e orientação ao longo de um período.”¹²

Em 1999, o Exército sustentava que o acompanhamento de mentor ocorria dentro da cadeia de comando. Atualmente, o Exército afirma que os mentores são comandantes superiores experientes, que fornecem o acompanhamento fora da cadeia de comando. Nos dois casos, o Exército sustenta que o bom mentor oferece orientação e conselhos sábios, mas não pratica o favoritismo ou o apadrinhamento. Há dois problemas com essa definição. Primeiro, mesmo

em seus atuais materiais sobre o acompanhamento de mentor, o Exército não aplica essa definição de modo uniforme. Segundo, como observou o General Jolemore, em 1986, o modelo de acompanhamento de mentor apresentado é historicamente incorreto.

O site de mentores do Exército possui uma infinidade de recursos para os mentores e pupilos, incluindo folhetos sobre os benefícios para as duas partes. O folheto sobre mentores afirma: “Qualquer um pode ser um mentor, independentemente de patente, local da missão ou campo profissional.”¹³ Isso contradiz outros materiais do Exército sobre o tema, que afirmam que os mentores devem estar pelo menos dois escalões acima de seus pupilos e fora da cadeia de comando. O folheto sobre pupilos garante ao leitor que o acompanhamento de mentor é para soldados da ativa, reserva ou da Guarda Nacional, assim como funcionários civis e contratados do Exército, veteranos, cadetes, cônjuges, reformados e familiares.¹⁴ Essa lista de possíveis pupilos parece insinuar que o acompanhamento de mentor é para todos que tenham algum tipo de conexão com o Exército. De fato, ela o retrata como um programa de melhoria de vida em vez de uma estratégia de desenvolvimento de liderança.

O Acompanhamento de Mentor é Exclusivista

As declarações conflitantes sobre mentores resultam do desejo do Exército de fazer com que a prática pareça inclusiva e compatível com seus valores. Contudo, a atuação do mentor é, por natureza, exclusiva e seletiva. Em 2002, a Tenente-Coronel Bette Washington escreveu detalhadamente sobre esse “dilema do Exército”, concluindo que ele devia “eliminar o acompanhamento de mentor e concentrar-se no desenvolvimento de liderança”.¹⁵ O fato de a estratégia de acompanhamento de mentor do Exército ser voluntária não diminui a impressão de que ele o enxerga como o atributo dos líderes de sucesso.

A definição do Exército admite que o relacionamento entre o mentor e o pupilo pode originar-se de um relacionamento entre um superior e um subalterno. Entretanto, o relacionamento entre o mentor e o pupilo deve,

idealmente, ocorrer fora da cadeia de comando e não deve resultar em favoritismo para o pupilo. Historicamente, porém, não é esse o caso. Esses relacionamentos ocorrem, muitas vezes, dentro da cadeia de comando e resultam no tratamento favorável de pupilos à custa de outros.

O General-de-Brigada Fox Conner era um mentor-modelo do Exército. Conner foi mentor de Eisenhower, Patton e Marshall e não hesitou em utilizar sua influência para promover as carreiras de seus pupilos, o que alguns no Exército hoje veriam como favoritismo. Quando Eisenhower descobriu que sua carreira havia ficado estagnada porque havia publicado um artigo que desagradara o Comandante da Infantaria, Conner utilizou sua influência no Departamento de Guerra para conseguir que o então major Eisenhower fosse designado para a

Escola de Comando e Estado-Maior dos EUA, no Forte Leavenworth, Kansas, apesar das objeções do comandante da Arma.¹⁶

O General-de-Brigada William Smith rebaixou Patton de oficial de Operações da Divisão do Havaí para oficial de Inteligência (considerado menos importante). Ao substituir Smith como comandante da divisão no ano seguinte, Conner ajudou a salvar a carreira de Patton ao escrever no relatório de eficiência final deste: “não conheço ninguém que eu preferisse como oficial subalterno”.¹⁷

Durante a Segunda Guerra Mundial, Conner até tentou proteger um antigo ajudante de participar de missões de combate adicionais. Conner enviou um telegrama para o chefe do Estado-Maior do Exército, George Marshall, afirmando: “Depois de dois anos de missão de combate, J. Trimble Brown concluiu o rodizio e voltou são e salvo há cinco semanas. Acabou de receber ordens para retornar para uma missão de combate amanhã. Foi meu ajudante durante 11 anos e eu recomendo fortemente que suas ordens sejam canceladas e que ele permaneça no Forte Benning.”¹⁸ Marshall encaminhou esse telegrama em um memorando para seu oficial de Pessoal, pedindo uma explicação sobre a alegação de Conner em relação a Brown, citando o leal serviço de Conner à nação e seu relacionamento pessoal com Marshall. O oficial de Pessoal respondeu a Marshall que Brown certamente ficaria em Benning e que ele nunca havia pensado seriamente em desdobrá-lo.

Conner não era o único oficial superior a utilizar sua influência para promover seus pupilos. De várias formas, as batalhas de recursos humanos entre os seguidores de John Pershing e os de Peyton March definiram o corpo de oficiais do Exército depois da Primeira Guerra Mundial. Na Segunda Guerra Mundial, os que buscavam a proteção de MacArthur muitas vezes entravam em choque com os protegidos de Marshall.

Os Mentores Surgirão sem uma Estratégia do Exército

Se for exclusivo, seletivo e puder resultar em tratamento injusto, o uso de mentores pode ser bom para o Exército? Sustento que sim. Embora nunca venhamos a saber os resultados de



O relacionamento mais conhecido de mentor e mentoreado no Ocidente é o de Júlio César e Marco Antônio. No quadro, Marco Antônio servilmente oferece a coroa a César. Apesar de recusada três vezes por César, o simples oferecimento da coroa por esse pupilo obsessivamente servil levou ao assassinato do triúmviro.

caminhos não trilhados, a maioria das pessoas concorda que os exemplos citados produziram bons resultados para os Estados Unidos. Mentores como Pershing inspiraram uma geração de oficiais subalternos a permanecer no Exército durante o difícil período entre guerras. Eisenhower era especialmente qualificado para ser o comandante da Força Expedicionária Aliada por causa do seu mentor. Patton

Embora o acompanhamento de mentor seja exclusivo e seletivo, o Exército não pode impedir que isso aconteça.

tornou-se um dos melhores comandantes táticos de Eisenhower, e Marshall tornou-se o chefe do Estado-Maior em quem Roosevelt confiou durante toda a Segunda Guerra Mundial. Cada um deles, por sua vez, mentoreou outros.

O acompanhamento de mentor acontece naturalmente entre profissionais que incutem conhecimentos e os que os buscam. Por esse motivo, ele ocorrerá sem uma estratégia do Exército, como já acontece há séculos. Embora seja exclusivo e seletivo, o Exército não pode impedir que isso aconteça. O acompanhamento de mentor não ocorrerá para todos, porém, e, por isso, não deve fazer parte da estratégia do Exército. Ele exige um grande compromisso de tempo de ambas as partes e normalmente dura de quatro a dez anos.¹⁹ O *Army Mentorship Handbook* (“Guia de Mentores do Exército”) recomenda que os mentores não tenham mais do que três pupilos ao mesmo tempo. Mesmo que todos os líderes em todos os escalões tivessem três pupilos, não haveria um número suficiente de mentores. O fato de que nem todos os líderes buscam ou acolhem esses relacionamentos de desenvolvimento agrava o problema. Os pupilos devem buscar mentores que sejam extremamente bem-sucedidos, e os mentores devem procurar líderes subalternos que já sejam intrinsecamente motivados a buscar o autoaperfeiçoamento, uma categoria que inclui muitos, mas nem todos os líderes do Exército.

Conclusão

O acompanhamento de mentor é relativamente novo como um lema, mas nada novo como prática. Começa, muitas vezes, com um relacionamento entre superior e subalterno, dura muitos anos, geralmente inclui certo grau de apadrinhamento ou favoritismo e acontecerá com ou sem a ajuda do Exército. Um programa de mentores do Exército só serve para perpetuar a confusão sobre a natureza de sua atuação e para desviar a atenção do foco do Exército no desenvolvimento dos líderes subalternos. A existência de uma estratégia do Exército, mesmo que voluntária, transmite a mensagem para os líderes de que muitos os verão como um fracasso se não participarem de tais relacionamentos. O Exército se beneficiaria como organização se ignorasse o acompanhamento de mentor e se concentrasse no desenvolvimento de liderança da cadeia de comando. O Exército continuará a colher os benefícios dos mentores, mas não deveria tentar fazer com que um processo seletivo pareça igualitário para condizer com os valores do Exército.**MR**

REFERÊNCIAS

1. BAGNAL, Charles; PENCE, Earl; MERIWETHER, Thomas. “Leaders as Mentors”, *Military Review* (July 1985): p. 15.
2. *Ibid.*, p. 18.
3. *Ibid.*, p. 16.
4. JOLEMORE, Kenneth. “The Mentor: More than a Teacher; More than a Coach”, *Military Review* (July 1986): p. 8.
5. *Ibid.*, p. 8.
6. *Ibid.*, pp. 16-17.
7. KRAM, Kathy. *Mentoring at Work: Developmental Relationships in Organizational Life* (Glenview, Illinois: Scott, Foresman, and Company, 1985), p. 25.
8. U.S. Army Field Manual (FM) 22-100, *Army Leadership* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 31 August 1999), pp. 5-16.
9. U.S. Army Office of the G-1, “Army Mentorship Strategy Information Paper,” 2 de maio de 2006, disponível em: <www.armyg1.army.mil/hr/mentorship/docs/Legacy.pdf> (14 de janeiro de 2009).
10. BUSH, George. *State of the Union*, disponível em: <www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> (14 de janeiro de 2009).
11. *Army Mentorship Strategy Information Paper*.
12. *Army Leadership; Army Regulation 600-100* (Washington, DC: GPO, 8 de março de 2007), pp. 5-6.
13. U.S. Army Office of the G-1, “Mentorship Brochure”, disponível em: <www.armyg1.army.mil/hr/mentorship/docs/Mentor%20brochure%203-27-07.pdf> (26 de janeiro de 2009).
14. *Ibid.*
15. WASHINGTON, Bette. “Mentorship: An Army Dilemma”, U.S. Army War College (Carlisle Barracks, Pennsylvania: U.S. Army War College, 2002), p. iii.
16. AMBROSE, Stephen E. *Eisenhower: Soldier, General of the Army, President-Elect, 1890-1952* (New York: Simon and Schuster, 1984), p. 42.
17. D’ESTE, Carlo. *Patton: A Genius for War* (New York: Harper-Perennial, 1995), p. 341.
18. Memorando de Marshall para o oficial de Pessoal (G-1), 16 de novembro de 1944. Fonte conservada em coleção particular em Ossining Historical Society (Sociedade Histórica de Ossining), Ossining, NY.
19. BAGNAL et al., p.15.

Será Possível Dissuadir um Irã Dotado de Armas Nucleares?

Amitai Etzioni



Mísseis Shahin montados no novo sistema antiaéreo avançado do Irã, 11 Abr 10.

UMA QUANTIDADE CADA vez maior de evidências de que o Irã iniciou uma linha de ação que o levará a desenvolver armas nucleares no futuro próximo voltou a intensificar o debate sobre como o mundo deve reagir a tal perigo. Evidentemente, questões sobre como lidar com a proliferação de armas

Amitai Etzioni é professor de Relações Internacionais na George Washington University e autor de Security First: For a Muscular Moral Foreign Policy (Yale, 2007).

nucleares não se restringem ao Irã, mas incluem outros países ou grupos que possam empregá-las, especialmente a Coreia do Norte e terroristas.

Discutem-se quatro possíveis respostas para lidar com o Irã: engajamento, sanções, ataques militares e dissuasão. Já se tentou o *engajamento*, especialmente desde o início do governo Obama (e anteriormente por governos europeus), mas ele não produziu, até agora, os resultados desejados. As *sanções* não são consideradas uma ferramenta confiável, já que alguns países, especialmente a China, se recusaram, até agora, a autorizá-las. No passado, algumas sanções foram facilmente contornadas e não geraram o efeito buscado, mesmo quando impostas a nações mais vulneráveis que o Irã, como Cuba e Síria. Além disso, as sanções podem ajudar a consolidar o regime e a subjugar a oposição democrática. Dizem que *ataques militares* provavelmente fracassarão. Como declarou o Secretário de Defesa Robert Gates, em 13 de abril de 2009, “militarmente, a meu ver, isso [um bombardeio das instalações nucleares do Irã] atrasaria o programa iraniano por um tempo, mas apenas o atrasaria, provavelmente só de um a três anos”.

Por isso, há um interesse cada vez maior na *dissuasão*, isto é, em tolerar um Irã munido de armas nucleares, mas mantê-lo acuado com a ameaça de uma retaliação na mesma moeda caso as utilize. Embora não tenha adotado essa posição oficialmente, vários observadores acreditam que é nesse sentido que o governo Obama se dirige. De fato, uma declaração da Secretária de Estado Hillary Clinton na Tailândia, em 22 de julho de 2009, foi vista como uma insinuação dessa abordagem. Ela afirmou: “Se os Estados Unidos estenderem um arco de proteção sobre a região, é improvável que o Irã fique mais forte ou seguro, porque [seus dirigentes] não serão capazes de intimidar e dominar como aparentemente acreditam que

AP / Ministério da Defesa do Irã, Vahid Reza Aiaei, HO

poderão quando tiverem uma arma nuclear.” Em uma entrevista com o *Wall Street Journal*, em 5 de março de 2010, Zbigniew Brzezinski, o antigo assessor de Segurança Nacional, também defendeu esse arco de proteção como uma forma de lidar com o Irã.

Os defensores racionalistas da dissuasão muitas vezes recorrem à mesma premissa utilizada pelos principais economistas: que as pessoas são racionais.

O General John Abizaid (Reserva), antigo chefe do Comando Central dos EUA, fez a seguinte colocação: “Precisamos deixar bastante claro para os iranianos, da mesma forma que o fizemos com a União Soviética e com a China, que a primeira vez que utilizarem armas nucleares resultará na destruição de sua nação. Não acredito que o Irã seja um Estado suicida. A dissuasão funcionará com o Irã.”

Fareed Zakaria, editor da revista *Newsweek International*, colunista do jornal *Washington Post* e frequente comentarista de TV, é um dos principais defensores da dissuasão. Em seu artigo “Don’t Scramble the Jets”, ele sustenta que os líderes religiosos do Irã compõem uma “elite clerical sagaz (e implacavelmente pragmática)” e que as ditaduras militares como a que agora se forma no Irã “são calculistas. Agem de forma a se manterem vivas e no poder. Esse instinto de autopreservação é o que faz uma estratégia de contenção funcionar.” Entre os acadêmicos, Kenneth Waltz, professor da Universidade Columbia, em Nova York, escreveu: “Seria estranho se o Irã não tentasse adquirir armas nucleares, e não creio que devamos nos preocupar se ele as obtiver, porque a dissuasão funcionou 100% das vezes. Afinal, dissuadimos grandes potências nucleares como a União Soviética e a China. Então, durmam tranquilos.”

Um funcionário do Departamento de Estado, que pediu que seu nome não fosse revelado,

ressaltou que os Estados Unidos já estão proporcionando contramedidas para os seus aliados no Oriente Médio, como o posicionamento de baterias de mísseis Patriot, que podem ser empregados para dissuadir o Irã de utilizar armas nucleares — mas não de adquiri-las.

Nos parágrafos a seguir, discuto se a dissuasão pode funcionar e, caso contrário, que tipo de ataque militar — se houver — poderia produzir o efeito necessário.

Atores Racionais?

Uma das poucas questões sobre as quais há consenso é que, para que a dissuasão funcione, os líderes das nações que possuem armas nucleares precisam ser racionais. O mesmo se aplica a terroristas que possam adquirir armas nucleares de uma forma ou de outra. De fato, surgiu uma verdadeira “indústria” de autores e pesquisadores populares que afirmam que tanto os chefes de Estado quanto os terroristas agem de forma racional e, por isso, com medo de retaliação por outras potências nucleares, não empregarão suas armas nucleares. (Para os que possam perguntar, se nações como o Irã não pretendessem utilizar armas nucleares, por que se sujeitariam ao custo e risco de adquiri-las? Esses especialistas racionalistas respondem com a explicação de que as armas nucleares servem a essas nações prevenindo ataques contra elas.)

Os defensores racionalistas da dissuasão muitas vezes recorrem à mesma premissa utilizada pelos principais economistas: que as pessoas *são* racionais. Uma forma utilizada por eles para proteger essa premissa contra críticas óbvias é empregar um dado para avaliar tanto as intenções quanto as ações da pessoa em questão. Assim, os economistas sustentam que se uma pessoa que nunca tomou vinho (e não tinha a intenção de tomá-lo) subitamente compra uma garrafa, essa deve ter sido uma escolha racional — caso contrário, porque ela a teria comprado? Afirmam ainda que, se alguém decide tornar-se um criminoso, “deve” ter avaliado os prós e os contras e tomado uma decisão racional de que essa era a melhor opção. Como indicou George Stigler, ganhador do Prêmio Nobel, “sempre é possível encontrar um motivo para tudo o que observamos o homem fazer”, o que “transforma a utilidade em uma tautologia”.

Essa abordagem viola um pressuposto básico da ciência: que as proposições devem ser formuladas de modo que possam ser refutadas. Utilizando o mesmo truque acadêmico, os defensores da dissuasão afirmam que tudo o que os líderes de uma nação fazem é racional, porque é possível encontrar algum motivo com base no qual suas ações fazem sentido. Contudo, essa linha de raciocínio também tornaria “racional” lançar bombas nucleares e ignorar os efeitos da retaliação — porque, por exemplo, como Herman Kahn, os líderes acreditam que sua nação terá melhor sorte na guerra que o inimigo ou porque tal bombardeio levará ao “arrebamento” que oferece um atalho para o céu.

Os defensores da dissuasão também defendem sua posição sugerindo que a única alternativa a ser racional é ser irracional, o que é visto como equivalente à loucura. Argumentam, então, que os líderes do Irã, os terroristas e até Kim Il-sung e seu filho, Kim Jong-il, não são loucos. Demonstram isso expondo que esses líderes reagem de formas sensatas a mudanças no

mundo ao seu redor. Por exemplo, a oferta mais conciliatória do Irã em relação ao seu programa nuclear foi feita em maio de 2003, depois que as forças militares dos EUA devastaram o Exército de Saddam em algumas semanas com poucas baixas, algo que o Irã não fora capaz de fazer mesmo depois de oito anos de guerra. Foi também quando o Irã ouviu abertamente do Presidente dos Estados Unidos que ele estava na mesma lista seleta de membros do “Eixo do Mal”. Em suma, o Irã tinha motivos para esperar um ataque. Como, para os proponentes da dissuasão, os atores só podem agir de forma puramente racional ou puramente irracional, mostrar que os líderes do Irã e de outros Estados párias reagem a mudanças nos fatos e não são insanos parece comprovar sua afirmação de que eles são racionais.

Outros acadêmicos que estudaram o terrorismo também defendem essa linha de raciocínio explicando que os terroristas agem estrategicamente e não irracionalmente. Em um artigo intitulado “Deterring Terrorism: It



AP Photo/ Ministério da Defesa do Irã, Vahid Reza Alaei, HO

Missil Qadr 1, do Irã, é exibido durante parada militar para marcar o início da guerra de 1980-1988 entre o Irã e o Iraque, Teerã, Irã, 22 Set 09.



Local do reator de Natanz, suspeito de abrigar operações secretas de enriquecimento de urânio.

Can Be Done”, Robert F. Trager, professor da UCLA, e Dessislava P. Zagorcheva, doutoranda na Universidade Columbia, observam: “a assertiva de que os terroristas são extremamente irracionais é negada pela quantidade cada vez maior de artigos que demonstram que os grupos terroristas... escolhem as estratégias que mais lhes favoreçam. Recorrer a táticas terroristas é, em si, uma escolha estratégica de atores mais fracos, sem outros meios de promover sua causa.” Além disso, em “Explaining Suicide Terrorism: A Review History”, Martha Crenshaw, professora de Stanford, observa: “Vem surgindo um consenso de que os ataques suicidas são úteis ou estratégicos do ponto de vista da organização patrocinadora... Servem aos interesses políticos de atores identificáveis, em sua maioria atores não estatais que se opõem a Estados bem providos de armas. Esse método é mecanicamente simples e taticamente eficiente...”

O problema com essa linha de raciocínio é que ela passa de mostrar que os dirigentes de países como o Irã e a Coreia do Norte, assim

como terroristas, não são irracionais — eles têm metas claras, encontram meios adequados a elas e reagem aos fatos e à lógica — para presumir que eles, assim, agem racionalmente e chegam às mesmas conclusões que os observadores a partir de mudanças nos fatos.

Contudo, os principais sociólogos, em particular Talcott Parsons, há muito apontam que existe uma terceira categoria de tomada de decisões e comportamento, a qual eles chamam de “não racional”. Isso talvez pareça, a princípio, uma típica discussão de filigranas do meio acadêmico, uma fraqueza muito comum entre os cientistas sociais. Nesse caso, porém, ela aponta para uma importante categoria de comportamento humano, em que as pessoas agem em resposta a crenças arraigadas que não podem ser provadas ou refutadas — por exemplo, a ideia de que Deus ordenou que agissem de um modo particular. As pessoas há muito mostram que estão dispostas a matar pelas suas crenças, mesmo que possam morrer em consequência disso. Realmente, reagem a fatos e pressões, mas só enquanto esses fatores afetam as formas pelas quais implantam

suas crenças, não as próprias crenças. Assim, um líder religioso fanático iraniano pode muito bem acreditar que Deus ordena que ele elimine Tel Aviv, pode ponderar se deve utilizar mísseis ou bombardeiros e em que estação deve atacar, mas não se deve ou não atender ao comando de Deus de matar os infiéis.

Em “Can Iran Be Deterred? A Question We Cannot Afford to Get Wrong”, o vice-diretor editorial da revista *National Review*, Jason Lee Steorts, observa: “O fanatismo religioso [do Irã] faz com que ele exagere a importância de questões que são, falando objetivamente, relacionadas apenas tangencialmente aos seus interesses. O conflito israelo-palestino, por exemplo, não tem impacto direto na segurança do Irã, mas o regime em geral o considera fundamental para os interesses do Irã e até para a sua identidade como nação muçulmana.” Esse é um exemplo de pensamento “não racional”, e não “irracional”.

O comportamento não racional não se restringe a uma única fé. Os israelenses, por exemplo, que foram severamente criticados por vários motivos, geralmente não são considerados irracionais. Contudo, eles têm um forte complexo de “Masada”, que levou seus antepassados a se matarem uns aos outros e a cometerem o suicídio, em vez de se renderem. Esse é mais que um inútil dado histórico. Muitos israelenses conservam essa crença fatalista, reforçada ainda mais pela história de Sansão, que derrubou um prédio em cima de si mesmo para matar os inimigos, e pelo forte compromisso de “nunca mais” ir “como ovelhas para o matadouro” como os judeus (na visão israelense) durante o regime nazista. Os israelenses seguem o exemplo dos poucos judeus no Gueto de Varsóvia que lutaram contra os nazistas — apesar de não terem chance alguma de vencer — até o final. Essas crenças podem levar Israel a atacar o Irã mesmo quando considerações racionais indicarem que um ataque seria extremamente prejudicial. Tal ataque serviria às suas crenças e seria racional nesse sentido técnico, mas as crenças em si se baseiam em compromissos não racionais contra os quais não é possível argumentar com base nos fatos e na lógica e, por isso, não se pode dissuadir as pessoas dessas crenças de forma confiável.

O Passado Prediz o Futuro?

Há um argumento baseado em dados históricos relacionado com a tese de racionalidade. Waltz afirma: “Hoje está na moda os cientistas políticos testarem hipóteses. Bem, eu tenho uma: Se um país possuir armas nucleares, não sofrerá ataques militares de forma que ameace seus interesses vitais evidentes. Foi esse o caso 100% das vezes, sem exceção, ao longo de mais de cinquenta anos. Bastante impressionante.” Em “Containing a Nuclear Iran”, Zakaria observa: “A dissuasão funcionou com loucos como Mao e assassinos como Stalin e funcionará com os autocratas calculistas de Teerã.”

Esses argumentos são falhos por várias razões. Primeiro, como aprendemos em qualquer curso de Introdução à Lógica, o fato de que todos os cisnes que você vê sejam brancos não prova que não haja cisnes negros. O fato de que, até o presente, nenhuma arma nuclear foi empregada (desde o ano de 1945, depois do qual foi instituído o sistema de dissuasão) não prova que nenhum incidente do tipo ocorrerá no futuro. Isso é especialmente verdade quando a quantidade de atores aumenta, incluindo um número de fanáticos.

Além disso, a história revela diversas ocasiões em que nações regidas por líderes considerados nada irracionais ficaram perigosamente à beira de um confronto nuclear. A Índia e o Paquistão mereceram esse dúbio título diversas vezes. John F. Kennedy quase apertou o botão de “disparo” durante a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962. Moshe Dayan quase fez o mesmo, apostando o arsenal nuclear israelense para utilização na Guerra de Yom Kippur. Mao pretendia lançar uma bomba nuclear na União Soviética durante uma disputa de fronteiras, em 1969.

Os defensores da dissuasão apontam para os mesmos incidentes como prova de que ela funcionou; afinal, as várias nações recuaram da beira do abismo, ainda que algumas delas o tenham feito no último minuto. Contudo, a meu ver, os chefes de Estado se mostraram, no passado, bem capazes de graves erros de cálculo que lhes custaram a vida, o regime e tudo por que lutavam — Hitler, por exemplo. Da mesma forma, ao atacarem Pearl Harbor, os japoneses acreditavam que seriam capazes de pelo menos expulsar os EUA da sua parte do mundo. Além

disso, tanto os alemães quanto os franceses se enganaram completamente quanto ao rumo da Primeira Guerra Mundial. A História está cheia de inúmeros erros de cálculo menores, desde a “ponte longe demais”, de Bernard Montgomery, até a “Carga da Brigada Ligeira” do lorde Cardigan na Guerra da Crimeia e a “Carga de Pickett” na Guerra Civil americana. Observe-se que iniciar uma guerra nuclear exige um erro de cálculo; uma vez que uma ordem para atacar seja executada, não há mais espaço para reconsiderar. Em comparação, os erros de cálculo citados exigiram dias, meses e, em alguns casos, anos de insistência na mesma estratégia equivocada. Ainda sim, os chefes de Estado persistiram. Em outras palavras, é muito mais fácil cair em um confronto nuclear do que levar a cabo uma desventura utilizando armas convencionais.

Antes de mais nada, não há leis de ferro na História. O que não aconteceu antes não oferece garantia alguma de que não ocorrerá no futuro. Assim, é racional aplicar no presente caso a regra de que, se a desutilidade potencial for muito grande, sua prevenção deve guiar a decisão, mesmo que a probabilidade de sofrê-la seja muito baixa. Uma forma simplista de destacar esse ponto é notar que pessoas racionais aceitarão de bom grado uma aposta de um real se a probabilidade de ganhar for de 99 em 100. Farão o mesmo no caso de dez e até cem reais, mas não com um milhão. O motivo é que, embora a probabilidade de perder continue a mesma e seja bem pequena, o custo de perder é tão alto (presumindo que os que apostem tenham de empenhar sua futura renda como garantia) que a desutilidade se torna grande demais e faz sentido recusar a aposta. Só um jogador imprudente aceitaria tal aposta. Obviamente, a desutilidade de sofrer um ataque com armas nucleares é tão grande que mesmo que a probabilidade de a dissuasão não funcionar seja muito baixa, faz sentido fazer um grande esforço para evitá-lo. Em palavras simples, é melhor prevenir que remediar.

Devo acrescentar que a questão de probabilidades é essencial aqui. Muitos defensores da dissuasão utilizam um discurso evasivo para explicar que o risco de ataque é muito baixo. Em “Terrorism: The Relevance of the Rational Choice Model”, (“Terrorismo: a Relevância do Modelo de Escolha Racional”, em tradução livre) Brian

Caplan, economista da Universidade George Mason, observa: “Embora milhões de pessoas acreditem que obterão enormes recompensas no além se praticarem o terrorismo — melhor ainda, o terrorismo suicida — apenas uma minoria coloca a própria vida em risco.” Bem, uma minoria pode ser o suficiente. Da mesma forma, Waltz observa: “Não vejo muitas pessoas de orientação religiosa agir de maneiras que possam resultar no massacre de milhares de pessoas. Acho que as pessoas são pessoas. Não creio que recompensas celestes motivem um grande número delas.” Só que não se pode deixar de notar que centenas de milhares de pessoas foram massacradas por causa de uma fé ou ideologia ou outra coisa. Muitos milhares de armênios foram massacrados pelos otomanos; judeus por Hitler; russos por Stalin; e assim por diante. É mesmo que “poucas” pessoas sejam motivadas por recompensas celestes, não foram necessários muitos terroristas para derrubar as torres do World Trade Center, nem serão necessários muitos para colocar e ativar um dispositivo nuclear em uma de nossas cidades.

Além disso, não se pode ignorar o fato de que os terroristas contam com uma probabilidade nada insignificante de adquirir armas nucleares e encontrar formas de acioná-las. Uma ou mais armas nucleares podem ser colocadas em um dos seis milhões de contêineres que chegam aos EUA anualmente e passam por uma inspeção mínima, ou podem ser lançadas a partir de um dos mais de dois milhões de barcos de recreio e pequenos aviões particulares que entram nos EUA todo ano praticamente sem controle (no caso de embarcações) e com relativamente pouca fiscalização (no caso de pequenas aeronaves). Como me disse um Capitão-de-Fragata da Guarda Costeira: “A melhor forma de introduzir uma arma nuclear nos EUA é colocá-la dentro de uma tonelada de cocaína.” Em suma, como ninguém nega, realmente, que haja uma pequena probabilidade de uma desutilidade muito grande, é melhor que busquemos impedir a proliferação de armas nucleares do que aprendermos a viver com elas.

Efeitos Colaterais: Minando a Regra

Claramente, quanto mais nações possuírem armas nucleares — mesmo que se ignorem as diferenças de mentalidade e predisposição

dos que hoje as buscam em comparação com membros mais antigos do “clube” — , maior o perigo de alguma nação empregar essas armas catastróficas. Os defensores da dissuasão zombam desse perigo e ressaltam que um número muito pequeno de nações adquiriu armas nucleares ao longo das últimas décadas, em contraste com o medo expresso no início

Se for possível deter o Irã... talvez sejamos capazes de salvar o regime de abstinência nuclear.

da era nuclear. Assim, o Presidente Kennedy observou que logo poderia haver “10, 15, 20” países com capacidade nuclear. Além disso, C.P. Snow escreveu, na época, que, a menos que houvesse um desarmamento nuclear, uma guerra nuclear “não seria uma probabilidade, mas uma certeza”. Na verdade, ao longo das décadas seguintes, um número considerável de países capazes de desenvolver armas nucleares se abstiveram de avançar nessa direção, incluindo o Canadá, a Suécia, a Itália, o Brasil, a Argentina, a África do Sul, a Coreia do Sul e Taiwan.

Embora seja verdade que a proliferação tenha sido mais lenta do que alguns previam a princípio, os que recorrem a esse fato para alegar que não há nada com que se preocupar ignoram que estamos em um momento decisivo, no qual o antigo regime restritivo pode dar lugar a um “vale-tudo” nuclear. Durante décadas, fomos capazes de promover um tabu em relação às armas nucleares, bem descrito em *The Nuclear Taboo*, de Nina Tannenwald, professora da Universidade Brown. Grandes segmentos da população do mundo e seus líderes acolheram o preceito de que as nações deviam abster-se de adquirir armas nucleares e que desistir delas era a política desejada. Quando o Presidente Obama pediu por um mundo livre de armas nucleares e prometeu que os Estados Unidos, em conjunto com a Rússia, caminharia rumo à eliminação delas, foi amplamente aplaudido. O tabu está

na base do tratado firmado por 189 nações, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Tanto o tabu quanto o tratado se apoiavam em várias medidas diplomáticas e econômicas, assim como certa pressão.

Nos últimos anos, porém, à medida que a Coreia do Norte desrespeitou o tratado e o Irã pareceu avançar cada vez mais rumo ao desenvolvimento de armas nucleares, o tabu se enfraqueceu, e o respeito pelo tratado diminuiu. Além disso, os defensores da dissuasão com efeito argumentam que o tabu e o tratado são coisa do passado, que mais e mais países obterão armas nucleares e que devemos aceitar isso, adaptar-nos ao mundo como ele é hoje e ir em frente. Assim, Michael Desch, professor da Texas A&M University, escreve: “Se [durante a Guerra Fria] podíamos viver com Estados nucleares párias [União Soviética e China] dispostos a sacrificar milhões de seus próprios habitantes para promover uma ideologia escatológica, há poucos motivos para crer que o Irã apresente uma ameaça mais grave... Parafraseando o subtítulo da grande sátira nuclear de Stanley Kubrick, *Dr. Strangelove*, talvez seja justamente a hora de pararmos de nos preocupar e de aprendermos, se não a amar, a pelo menos tolerar a bomba iraniana.”

A meu ver, o tabu e o tratado estão, de fato, sendo testados, mas é cedo demais para desconsiderá-los. Se for possível deter o Irã, o que, por sua vez, aumentaria a chance de conseguirmos pressionar a Coreia do Norte a mudar de rumo, talvez sejamos capazes de salvar o regime de abstinência nuclear. Por outro lado, resta pouca dúvida de que, se permitirmos que o Irã desenvolva armas nucleares, outras nações as buscarão, incluindo a Arábia Saudita, o Egito e, creem alguns, até a Jordânia. Além disso, como contramedida contra a Coreia do Norte, o Japão e a Coreia do Sul não ficariam muito atrás se o tabu fosse violado de forma tão flagrante no Oriente Médio. O Brasil e a Argentina talvez sigam o exemplo também, conforme mais e mais nações “importantes” adquirirem armas nucleares. Em suma, empregar a dissuasão no Irã, em vez de tentar persuadi-lo a não desenvolver armas nucleares, com efeito implica abrir o mundo para uma proliferação verdadeiramente em

larga escala, que aumentaria consideravelmente a probabilidade de nações começarem um confronto e terroristas encontrarem lugares onde obter armas nucleares.

Efeitos Colaterais: Proteção e Chantagem

Mesmo que ele nunca lance armas nucleares contra ninguém, uma vez que o Irã demonstre tê-las adquirido — por exemplo, testando-as — essas armas terão consequências consideráveis para a nossa segurança e a de nossos aliados. Desch afirma corretamente: “A preocupação é que, uma vez que desenvolva a capacidade nuclear, o Irã se tornará ainda mais agressivo ao apoiar grupos terroristas como o Hezbollah no Líbano ou o Hamas em Gaza... Finalmente, muitos americanos temem que, uma vez que ele empregue uma arma nuclear, o Irã se intrometerá ainda mais no Iraque.” Os efeitos colaterais de se permitir que o Irã obtenha armas nucleares são bem explicados por Emanuele Ottolenghi, diretora executiva do Instituto Transatlântico, em Bruxelas. Portanto, eu incluo uma citação detalhada. Ele diz:

O fato é que uma bomba iraniana permitiria a Teerã cumprir as metas da revolução *sem utilizá-la*. Uma bomba nuclear é um multiplicador de forças que, como bem colocado pelo Presidente Barack Obama, “muda o jogo”. O êxito do Irã mudará o Oriente Médio para sempre — e para pior. Sob a proteção nuclear iraniana, terroristas poderão agir com

...mesmo que o Irã possa ser dissuadido de empregar suas armas nucleares diretamente, há bons motivos para preferir um Irã sem elas.

impunidade, e seus vizinhos entrarão em uma perigosa corrida armamentista. Menos compreendida é a dinâmica que surgirá se o Irã decidir não utilizar a bomba contra seus inimigos. Pouco importa que Teerã

possa agir racionalmente. Se o Irã obtiver armas nucleares, o mundo ocidental terá de negociar um acordo de Yalta do Oriente Médio com Teerã — acordo esse que talvez exija a retirada dos EUA, uma negociação desfavorável para os principados menores na costa do Golfo e inaceitável para Israel e para os cristãos do Líbano.

Por último, mas não menos importante, é o risco de que o Irã ou outro Estado pária passe uma ou duas armas nucleares para terroristas ou que eles as obtenham sem o consentimento dos dirigentes com a ajuda de um ou outro grupo, como a Guarda Revolucionária. Os defensores da dissuasão sustentam que, para dissuadir essas nações de compartilhar armas nucleares com terroristas, basta declararmos que, se eles as utilizarem, responsabilizaremos a nação que as tenha fornecido. Contudo, esse argumento supõe um grau muito mais confiável de perícia nuclear do que a que temos atualmente. Talvez sejamos incapazes de determinar a fonte de uma bomba ou isso leve meses, depois dos quais atacar uma nação com bombas nucleares a sangue frio talvez não pareça uma contra-ameaça de credibilidade.

Não é preciso explicar em mais detalhes que, mesmo que o Irã possa ser dissuadido de empregar suas armas nucleares diretamente, há bons motivos para preferir um Irã sem elas.

Custos da Prevenção

Até agora, a discussão se concentrou em determinar se um Irã dotado de armas nucleares apresenta uma grave ameaça de segurança da qual não se possa dissuadi-lo de forma confiável com a ameaça de um segundo ataque. Contudo, mesmo que se concorde que o Irã realmente apresenta uma ameaça significativa, é preciso considerar os custos da única alternativa viável à dissuasão: um ataque militar. (Já se sugeriu que o engajamento e as sanções provavelmente não terão o efeito necessário.)

Os oponentes de um ataque militar argumentam que (a) a localização de algumas instalações-chave talvez não seja conhecida; (b) diversas instalações são bem protegidas; (c) algumas instalações estão situadas em áreas densamente povoadas e bombardeá-las pode causar um grande número de baixas civis; (d) no passado, o bombardeamento dessas instalações não foi



Departamento de Defesa

Carros de combate blindados M8, fornecidos ao Irã em conformidade com o Programa de Assistência Mútua, passam ao lado de caravana de camelos perto de Teerã, 19 Dez 56.

muito efetivo, e ele poderia atrasar muito pouco o desenvolvimento de programas nucleares ou até levar o Irã a acelerar seu programa em reação e recusar todas as futuras inspeções pela Agência Internacional de Energia Atômica; (e) alguns até advertem que bombardear usinas nucleares poderia liberar materiais radioativos na atmosfera, resultando em índices desastrosos de doenças, deformidades e morte entre a população, tanto imediatamente quanto nos anos seguintes.

O fato de que todas essas objeções lidam com o bombardeio de instalações nucleares aponta para uma *alternativa militar diferente*. É uma opção que não foi discutida em público até agora e que, a princípio, pode parecer bastante polêmica. É preciso notar, então, que ela já foi empregada anteriormente — na verdade, em diversas ocasiões. A abordagem básica busca não reduzir a capacidade nuclear do Irã (o objetivo do bombardeio), mas obrigar o regime a mudar de comportamento, causando níveis ainda maiores de “dor”. Começa com

exigir que o Irã cumpra suas obrigações internacionais e abra as suas instalações nucleares até certa data para demonstrar que elas não servem a um programa militar. Se essa exigência não fosse cumprida, o passo seguinte envolveria bombardear os meios militares não nucleares do Irã (como o quartel-general e os acampamentos da Guarda Revolucionária, instalações de artilharia antiaérea e de radar, locais de mísseis e embarcações que pudessem ser utilizadas contra remessas de petróleo). Se isso não provocasse a resposta necessária, seria realizado o bombardeio de meios de duplo emprego, incluindo elementos-chave da infraestrutura, como pontes, estações de trem e outros do mesmo tipo, da mesma forma que os EUA fizeram na Alemanha e no Japão durante a Segunda Guerra Mundial. (Refiro-me a meios de duplo emprego que possam ser bombardeados à noite e até depois da devida advertência para minimizar as baixas civis e não a alvos puramente civis, como foi feito em Dresden e Tóquio.) Se for necessário colocar

ainda mais pressão, pode-se declarar que o Irã é uma zona interdita ao voo, como eram partes do Iraque até mesmo antes da Operação *Iraqi Freedom*, em 2003. Esse tipo de ação militar se assemelha a sanções, causando “dor” para modificar o comportamento, embora com meios muito mais poderosos.

Vale notar que a localização desses meios é conhecida, que não importa se alguns não forem atingidos, que eles não são bem escondidos ou protegidos e que bombardeá-los não liberará materiais radioativos. Em suma, de um ponto de vista estritamente de seleção de alvos, são muito menos problemáticos que as instalações nucleares.

É provável que os críticos argumentem que a ação militar ajudará os que estão no poder no Irã a suprimir a oposição ou fazer com que ela apoie o regime. Contudo, o regime está fazendo de tudo para reprimir a oposição de qualquer forma e um enfraquecimento dele depois de ataques militares pode oferecer uma brecha para ela. Além disso, a experiência em Cuba, República Dominicana, União Soviética e Burma, entre outros países, mostra que costumamos exagerar a probabilidade de que a oposição vencerá contra regimes internos brutais. Como o líder dos reformadores deixou claro para mim quando fui seu convidado no Irã, em 2002, eles não pretendem opor-se ao programa nuclear. Tudo isso sugere que não se deve permitir que a tentativa de decifrar as digressões de políticas internas iranianas determine nossa política externa quando interesses nacionais vitais estiverem em jogo.

Acima de tudo, não podemos atrasar a ação por muito mais tempo se quisermos impedir o Irã de atravessar um limiar depois do qual uma alternativa militar se torne muito mais perigosa para implantar — para nós e para eles.

Legitimidade?

Ao considerar a forma como outras nações e instituições internacionais, especialmente a ONU, reagiriam a tal política, é preciso distinguir entre os atos de decidir exercer uma opção militar e decidir que tipo específico de ação militar será empreendido. Esta discussão supõe que uma ação militar de *algum tipo* tenha sido considerada necessária e ordenada pelo Presidente, depois

da devida consulta com nossas autoridades militares, e autorizada pelo Senado dos EUA; que os aliados tenham sido consultados; e que o governo americano tenha decidido que deve agir mesmo que não seja possível obter aprovação da ONU. Considerando tudo isso, não vejo motivo para que a ONU prefira aprovar um ataque a instalações nucleares a gradualmente aumentar a “dor” atacando meios militares e, se necessário, meios de duplo emprego. Os críticos podem afirmar que essa abordagem de mudança de comportamento equivale à guerra “total”, ao passo que atacar instalações nucleares envolve apenas a guerra “limitada”. Entretanto, essa distinção foi, em grande parte, eliminada nos últimos anos e é especialmente inadequada nesse caso, já que um ataque a instalações nucleares poderia causar consideravelmente mais danos colaterais que a opção sugerida.

Lidando com Efeitos Colaterais

Os críticos de um ataque militar temem que o Irã vá retaliar pondo em ação o Hezbollah e o Hamas, dificultando nossa vida no Iraque e no Afeganistão e interrompendo o fornecimento de petróleo para nós e para nossos aliados. Essas preocupações não se aplicam à decisão de *que* modalidade militar é apropriada, mas à questão de se uma alternativa militar deve ser considerada para início de conversa. Em resposta, sugiro que uma nação que acredita não poder arcar com essas contramedidas não só deve abandonar sua pretensão ao status de superpotência, mas também deixar de se ver como um ator internacional significativo.

Em suma, é pouco provável que os engajamentos e as sanções impeçam o Irã de tornar-se uma potência nuclear. Portanto, dedica-se cada vez mais atenção à contenção. Pode até funcionar, mas, dada a grande desutilidade de um ataque nuclear pelo Irã, mesmo uma probabilidade relativamente pequena de que o Irã possa utilizar suas armas nucleares é inaceitável. O argumento de que os dirigentes do Irã não são irracionais ignora o fato de que, no passado, um número considerável de líderes nacionais “apostou” suas vidas e regimes e perdeu. Portanto, uma opção militar não deve ser descartada. Contudo, bombardear instalações nucleares do Irã talvez não seja a mais eficaz. **MR**

Os Relacionamentos São Importantes: Assistência Humanitária e Socorro em Desastre no Haiti

General-de-Divisão P.K. (Ken) Keen, Exército dos EUA; General-de-Brigada Floriano Peixoto Vieira Neto, Exército Brasileiro; Tenente-Coronel Charles W. Nolan, Exército dos EUA; Tenente-Coronel Jennifer L. Kimmey, Exército dos EUA; e Capitão-de-Fragata Joseph Althouse, Guarda Costeira dos EUA.

AS 16H53, HORÁRIO local, de 12 de janeiro de 2010, um terremoto catastrófico de magnitude 7,0 atingiu o Haiti, matando mais de 230 mil pessoas, ferindo milhares de outras e deixando mais de um milhão de desabrigados.¹ O terremoto causou graves danos à capital e a outras cidades na região, avariando ou destruindo marcos famosos, incluindo o palácio presidencial e a catedral de Porto Príncipe. O terremoto destruiu 14 dos 16 ministérios do governo, matando muitos funcionários públicos. O quartel-general da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) desmoronou, matando 101 trabalhadores das Nações Unidas, incluindo o chefe da missão, Hédi Annabi, da Tunísia, e seu adjunto principal, Luiz Carlos da Costa, do Brasil.² Em menos de um minuto, a vida na pequena ilha do Haiti mudou drasticamente.

O terremoto despertou uma reação imediata de governos, organizações não governamentais e fundações privadas em âmbito mundial, que ofereceram o envio de ajuda e assistência de várias formas. A necessidade de mão-de-obra no terreno para organizar o esforço de



(Marinha dos EUA, Especialista em comunicação de massa Justin Stumberg)

General-de-Divisão P.K. Keen, subcomandante do Comando Sul dos EUA, conversa com o General-de-Brigada Floriano Peixoto, do Exército Brasileiro, comandante das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, 16 Jan 10.

socorro reuniu forças militares do mundo inteiro, incluindo os Estados Unidos, que estabeleceram a Força-Tarefa Conjunta no Haiti (*Joint Task Force-Haiti—JTF-H*). O esforço conjunto da MINUSTAH e da JTF-H de

O General-de-Divisão P.K. (Ken) Keen é atualmente o subcomandante militar do Comando Sul dos EUA. É bacharel e mestre pela University of Florida.

O General-de-Brigada Floriano Peixoto Vieira Neto é ex-comandante do Componente Militar da MINUSTAH. Possui o Curso de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro e o Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército Brasileiro.

O Tenente-Coronel Charles W. Nolan é oficial da área de serviço exterior no Exército Sul dos EUA. É bacharel pela Academia Militar dos EUA e mestre pela Brigham Young University.

A Tenente-Coronel Jennifer L. Kimmey é oficial da área de serviço exterior no Comando Sul dos EUA. É bacharel pela Ohio University, mestre em Administração de Empresas pela Central Michigan University e mestre em Estudos sobre a África e Oriente Médio pela Naval Postgraduate School.

O Capitão-de-Fragata Joseph Althouse é chefe de Operações Marítimas da MINUSTAH, Guarda Costeira dos EUA, Área Atlântica. É bacharel pela Thomas Edison State College e mestre pela Wesleyan University.



Foto da ONU, Logan Abassi, PNUJ/ Global. O fotógrafo e proprietário desta foto não endossa o presente artigo.

Vista aérea do quartel-general da MINUSTAH, que desmoronou depois do terremoto, 12 Jan 10.

prover assistência humanitária ao povo do Haiti depois do terremoto demonstra a importância de desenvolver fortes relacionamentos, tanto institucionais quanto pessoais, com exércitos de nações parceiras.

Os EUA e as Forças Armadas de Nações Parceiras: Uma História de Cooperação

Dezoito nações contribuintes constituem o componente militar da missão das Nações Unidas.³ Essas nações incluem a Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Equador, França, Guatemala, Japão, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, Coreia do Sul, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai. Os Estados Unidos possuem uma longa e ilustre história de parceria e cooperação na condução de todo o espectro de operações com várias nações parceiras. Três exemplos notáveis são as operações ofensivas durante a Campanha Italiana na Segunda Guerra Mundial, a assistência humanitária durante a

guerra civil de 1965 na República Dominicana e as operações de manutenção da paz no Equador e Peru em 1995.

O Brasil foi o único país sul-americano a enviar tropas para lutar na Segunda Guerra Mundial. Formou a Força Expedicionária Brasileira (FEB), composta de 25 mil integrantes do Exército, Força Aérea e Marinha, liderados pelo General Mascarenhas de Moraes. A 1ª Divisão de Infantaria Expedicionária (1ª DIE) da FEB, sob o comando do General Zenóbio da Costa, era composta de três regimentos de combate que lutaram ao lado do Quinto Exército dos EUA, sob o comando do General-de-Divisão Mark Clark, na Campanha Italiana. O destaque da cooperação entre o Brasil e os EUA ocorreu em fevereiro de 1945, quando a 1ª Divisão de Infantaria brasileira e a 10ª Divisão de Montanha dos EUA lutaram lado a lado na Batalha de Monte Castelo contra o Exército alemão, em condições extremamente adversas durante o inverno. A 10ª Divisão de

Montanha, apoiada pela Artilharia brasileira e pelo 1º Esquadrão de Caças da FEB, capturou as defesas alemãs que cercavam Monte Castelo, permitindo que a 1ª DIE atacasse as forças alemãs em terreno mais alto e se apossasse do Monte Castelo. Mais tarde durante a campanha, a FEB também se destacou ao capturar mais de 20 mil prisioneiros alemães e italianos, ajudando a pôr fim às hostilidades na Itália.

A guerra civil de 1965 na República Dominicana levou a outro esforço de cooperação entre os Estados Unidos e diversos países latino-americanos. O quartel-general do XVIII Corpo Aeroterrestre foi ativado em 26 de abril de 1965, e três batalhões da 3ª Brigada, da 82ª Divisão Aeroterrestre, foram desdobrados em 30 de abril e aterrissaram no campo de aviação de San Isidro. Após luta intensa naquele dia, foi estabelecido o cessar-fogo, e os paraquedistas logo passaram para os esforços de manutenção da paz e estabilização, distribuindo alimentos, água e medicamentos aos residentes de San Isidro. Um quarto batalhão da 1ª Brigada da 82ª Divisão Aeroterrestre se uniu aos outros três em 3 de maio. Naquele mês, as forças presentes viram a transição para uma Força Interamericana de Paz (*Inter-American Peace Force—IAPF*). A IAPF/FIP era composta de soldados de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua e Brasil, sendo o maior contingente fornecido por este: um batalhão de Infantaria reforçado. O General-de-Exército brasileiro Hugo Panasco Alvin assumiu o comando da Força Interamericana de Paz, com o General-de-Divisão Bruce Palmer, dos EUA, servindo como subcomandante de 23 de maio de 1965 a 17 de janeiro de 1966. Nessa época, paraquedistas dos EUA trabalharam em conjunto com as forças da Organização dos Estados Americanos (OEA) na área de assuntos civis, provendo assistência humanitária ao povo de San Isidro.⁴

Mais recentemente, os Estados Unidos trabalharam em menor escala com a Argentina, Brasil e Chile, na operação *Safe Border* (“Fronteira Segura”). No começo de 1995, o Peru e o Equador se enfrentaram em um combate contínuo em uma área remota de selva, onde não haviam demarcado completamente a fronteira. Dezenas foram mortos, centenas

feridos, e temia-se que o conflito se alastrasse para os centros populacionais. Como países garantes do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, que pôs fim à guerra entre o Equador e o Peru em 1941 e definiu a fronteira, a Argentina, o Brasil, o Chile e os Estados Unidos buscaram um acordo abrangente com o estabelecimento da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE). O Brasil indicou um oficial-general para liderar a missão, e as outras nações participantes concordaram em definir esse papel como sendo o de “coordenador” em vez de “comandante”, para preservar a condição de coiguais. Cada nação contribuiu com até 10 oficiais observadores, liderados por um Coronel. Os Estados Unidos também forneceram um elemento que consistia no apoio de aviação, operações, inteligência, comunicações e logística. O General-de-Divisão Cândido Vargas de Freire, do Brasil, tinha o controle operacional sobre os observadores de todas as quatro nações, enquanto os coronéis retinham o comando para fins administrativos e disciplinares. Em fevereiro de 1995, o Equador e o Peru concordaram em buscar uma solução pacífica. Em outubro de 1995, os observadores da MOMEPE haviam organizado a retirada de cerca de 5 mil soldados do Vale do Cenepa e supervisionado a desmobilização de 140 mil soldados de ambos os lados. A zona de combate foi desmilitarizada, e o Equador e o Peru começaram a contribuir com oficiais para a missão de observação. Em outubro de 1998, o Peru e o Equador assinaram um acordo de paz abrangente, que estabelecia o marco para pôr fim à disputa fronteiriça. Isso levou à demarcação formal da fronteira em maio de 1999. As duas nações aprovaram o acordo de paz e as legislaturas nacionais de ambas o ratificaram. A missão da MOMEPE se retirou em junho de 1999.⁵

Os Estados Unidos continuam a engajar-se em atividades de cooperação de segurança com países de todo o mundo. Esses engajamentos tomam a forma de palestras bilaterais de estado-maior, exercícios multinacionais e intercâmbio de pessoal e unidades para melhorar relacionamentos, habilidades e interoperabilidade.

Os Relacionamentos Pessoais Também São Importantes

Além do cultivo de relacionamentos institucionais entre nações parceiras, não se pode ignorar a importância do desenvolvimento de relacionamentos pessoais. Quanto mais entendermos um ao outro em termos de cultura, idioma e operabilidade, mais aptos estaremos para trabalharmos juntos. Conhecendo essa dinâmica, o Exército dos EUA procurou desenvolver um corpo de oficiais e sargentos com um conhecimento profundo da cultura, idioma e organização militar de outras nações, tudo para aumentar a interoperabilidade.

O relacionamento entre o General-de-Brigada Floriano Peixoto, comandante da Força da MINUSTAH, e o General-de-Divisão Ken Keen, comandante da JTF-H, exemplifica essa meta. Em outubro de 1984, o então Capitão Keen, oficial de Operações (S/3) do 1º Batalhão do 325º Regimento de Infantaria Aeroterrestre, participou de um programa de intercâmbio aeroterrestre de um mês com a Brigada de Infantaria Paraquedista do Brasil, no Rio de Janeiro. Durante o intercâmbio, Keen conheceu o então Capitão Floriano Peixoto, instrutor do Curso de Precursor (*Pathfinder*) do Centro de Instrução Paraquedista. Os dois iniciaram o que se tornaria um relacionamento duradouro, desenvolvido no decorrer de múltiplos saltos de paraquedas e patrulhas a pé. Pouco sabiam esses capitães que, 26 anos mais tarde, seriam oficiais -gerais trabalhando juntos para fornecer socorro e assistência a um país assolado por um terremoto: o Haiti.

Em 1987, o então Major Keen realizava o Curso de Comando e Estado-Maior do Brasil, no Rio de Janeiro. A experiência deu a Keen uma maior compreensão e conhecimento do Brasil, algo que lhe seria de grande utilidade em missões futuras.

Em 1988, o então Capitão Floriano Peixoto fazia o Curso Avançado para Oficiais de Infantaria do Exército dos EUA, no Forte Benning, Estado da Geórgia. Naquela época, o Major Keen trabalhava para a Diretoria de Planos, Instrução e Mobilização da Escola de Infantaria do Exército dos EUA, e os dois deram continuidade ao relacionamento estabelecido quatro anos antes.

Quase uma década mais tarde, o então Tenente-Coronel Floriano Peixoto ensinava Português no Departamento de Idiomas Estrangeiros na Academia Militar dos EUA em West Point, no Estado de Nova York. Floriano Peixoto e Keen mantiveram contato por telefone, cartas e e-mail, mas não se viam por outra década.

De 2006 a 2007, como comandante do Exército Sul dos EUA, o então General de uma estrela Keen trabalhou mais uma vez com o então Coronel Floriano Peixoto, que havia sido designado para a 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército Brasileiro.

Com base na interação e no relacionamento pessoal anteriores, a primeira providência que o General-de-Brigada Floriano Peixoto e o General-de-Divisão Keen tomaram ao se verem unidos mais uma vez pelos eventos no Haiti foi desenvolver um conceito combinado para sobrepujarem o desafio juntos.

A ONU no Haiti

Para entender a parceria internacional que ocorreu durante o esforço de ajuda humanitária no Haiti, é essencial conhecer a história que levou ao estabelecimento da MINUSTAH e as suas realizações antes do terremoto.

A ditadura de 30 anos da família Duvalier no Haiti terminou em 1986. Entre 1986 e 1990, uma série de governos provisórios governou o Haiti, e, em dezembro de 1990, Jean-Bertrand Aristide obteve 67% dos votos, tornando-se o primeiro presidente democraticamente eleito da história do Haiti. Aristide assumiu a Presidência em fevereiro de 1991, mas foi derrubado por elementos insatisfeitos do Exército e forçado a deixar o país em setembro do mesmo ano. Um governo provisório foi estabelecido, mas o verdadeiro poder permaneceu nas mãos das forças militares haitianas.⁶

As Nações Unidas estabeleceram uma missão em setembro de 1993 para auxiliar no esforço de democratizar o governo, profissionalizar as Forças Armadas, criar e treinar uma força policial separada e estabelecer um ambiente propício para eleições livres e imparciais. A iniciativa das Nações Unidas se concentrava em aconselhar, instruir e prover o apoio necessário para a consecução dos objetivos estabelecidos pela missão. Após uma série de incidentes, a

ONU e outras agências internacionais deixaram o Haiti em outubro de 1993, por causa da instabilidade criada pelo governo transitório e pela incapacidade de levar adiante os objetivos da ONU de reinstaurar a democracia.⁷

A situação no Haiti continuou a deteriorar-se; a diplomacia e as sanções econômicas não surtiram efeito algum. Os Estados Unidos não viram outra opção senão iniciar uma ação militar para reinstalar o Presidente Aristide. Deram início à Operação *Uphold Democracy* (“Restauração da Democracia”) em 19 de setembro de 1994, ficando os Estados Unidos e as forças aliadas em alerta quanto a uma invasão do Haiti.

Militares da Marinha e da Força Aérea dos EUA foram enviados para Porto Rico e para o Sul da Flórida em preparação. Uma invasão aérea estava programada, liderada por elementos do Comando de Operações Especiais dos EUA e da 82ª Divisão Aeroterrestre.⁸

À medida que essas forças se preparavam para invadir, uma equipe diplomática (liderada pelo ex-Presidente Jimmy Carter, pelo senador aposentado Sam Nunn e pelo chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, General Colin Powell, reserva), persuadiu a liderança do Haiti a afastar-se e permitir que Aristide retornasse ao poder. Esse esforço foi bem-sucedido em parte porque a delegação dos EUA foi capaz de destacar as forças em massa prontas para entrar no país. Nesse momento, a missão militar mudou de uma operação de combate para uma de manutenção da paz e construção nacional, com o emprego de uma força multinacional liderada pelos EUA no Haiti. Em 15 de outubro de 1994, Aristide retornou ao Haiti para completar o seu mandato. Aristide dissolveu o Exército do Haiti e estabeleceu uma força policial civil. A Operação *Uphold Democracy* terminou oficialmente em 31 de março de 1995, quando a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) a substituiu.⁹



Marinha dos EUA. Especialista em Comunicação de Massa Spike Call

O General-de-Brigada Floriano Peixoto, Exército Brasileiro, Comandante da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, e o General-de-Divisão P.K. Keen, Exército dos EUA, Subcomandante do Comando Sul dos EUA e General Comandante da Força-Tarefa Conjunta no Haiti, conversam com o líder do acampamento de pessoas deslocadas internamente no Ancien Aeroport Militaire, em Porto Príncipe, Haiti, 11 Mar 10.

As Nações Unidas permaneceram no Haiti durante uma série de missões até 2004, para manter um ambiente seguro e estável e promover o Estado de Direito. Houve uma série de acontecimentos positivos durante esse período, incluindo o crescimento de uma sociedade civil multifacetada, uma cultura política baseada em valores democráticos e a primeira transferência pacífica de poder entre dois presidentes eleitos democraticamente em 1996.¹⁰

No entanto, em fevereiro de 2004, durante o segundo mandato presidencial não consecutivo de Aristide, uma rebelião violenta estourou, o que levou à sua remoção mais uma vez.¹¹ O Haiti voltava a ameaçar a paz internacional e a segurança na região, e as Nações Unidas aprovaram a Resolução 1542 em 30 de abril de 2004, estabelecendo efetivamente a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) em 1º de junho de 2004. Sua missão, mesmo agora, é apoiar um governo transitório seguro e estável, o desenvolvimento de um processo político concentrado nos princípios da democracia e a defesa dos direitos humanos.¹²

As Nações Unidas originalmente autorizaram até 6.700 militares, 1.622 policiais, 548

Algumas horas depois do terremoto, o governo do Haiti declarou estado de emergência e solicitou assistência humanitária...

funcionários civis internacionais, 154 voluntários e 995 funcionários civis locais para a MINUSTAH. Em 13 de outubro de 2009, em um esforço de refrear grupos armados ilegais, acelerar seu desarmamento e apoiar as futuras eleições, a ONU aumentou o efetivo autorizado da MINUSTAH para 6.940 militares e 2.211 policiais. Atualmente, 18 países fornecem pessoal militar e 41 países diferentes proveem policiais.

A MINUSTAH está sob a liderança civil de um “representante especial do secretário-geral”, com dois adjuntos que supervisionam diferentes aspectos da missão das Nações Unidas. O representante especial adjunto principal é responsável essencialmente pelas questões referentes à polícia civil da ONU, direitos humanos, Justiça, assuntos civis e eleitorais. O outro representante especial adjunto é responsável pelos esforços humanitários pela igualdade dos sexos, direitos da criança, desarmamento, desmobilização e reintegração, questões de HIV/AIDS e outras agências das Nações Unidas. O comandante da força militar também está sob o controle do representante especial. A força militar é composta de dez batalhões de Infantaria, quatro companhias de Engenharia, duas companhias de Infantaria independentes e destacamentos especializados (aviação, medicina e logística).¹³

Desde 2004, a MINUSTAH criou um ambiente de segurança e estabilidade, permitindo que a transição política ocorresse. O Haiti nos lembra que o desenvolvimento e a segurança são intrinsecamente ligados e não deveriam ser vistos como esferas separadas porque a falta de um prejudicará o progresso do outro. Para tanto, a profissionalização da Polícia Nacional do Haiti está prestes a alcançar a meta de possuir 14 mil membros em suas fileiras até 2011. Em meados de 2009, mais de 9 mil policiais haviam sido treinados.¹⁴

Outro indicador de sucesso foi a drástica redução de atividades relacionadas com gangues, que ameaçavam a estabilidade política. Na Cité Soleil, a favela mais crítica do Haiti, os soldados brasileiros da MINUSTAH se apossaram da área e a transformaram em um ambiente de normalidade, após seis anos de operações bem sucedidas. O novo nível de segurança estabelecido em 2008 permite que agências e ONGs se aproximem, avaliem e forneçam assistência sem a ameaça de violência das gangues.¹⁵

As eleições para o senado em abril de 2009 marcaram outro passo no desenvolvimento democrático do Haiti. A MINUSTAH é reconhecida por seu apoio contínuo ao processo eleitoral do Haiti e por auxiliar o governo do país em intensificar seus esforços para promover um diálogo político em que todas as vozes possam falar e ser ouvidas.¹⁶

O Haiti adiou as eleições legislativas marcadas para fevereiro de 2010 por causa dos desastrosos efeitos do terremoto e programou as eleições presidenciais para novembro de 2010. O Presidente Préval, que foi eleito pela segunda vez em 2006, disse que não se candidataria novamente quando seu mandato terminasse em fevereiro de 2011, uma vez que já havia exercido dois mandatos de cinco anos, que é o limite estabelecido pela legislação haitiana.¹⁷

Embora todos os países que contribuem com soldados para a MINUSTAH compartilhem desses êxitos, autoridades do governo dos EUA elogiaram o papel de liderança do Brasil na missão das Nações Unidas como uma demonstração bem-vinda de que o país desponta como um líder no âmbito regional e mundial.¹⁸

O Terremoto e a Resposta Internacional

O terremoto de 12 de janeiro afetou imediatamente um terço da população do Haiti, incluindo os que serviam na MINUSTAH.¹⁹ Imediatamente após, centenas de cidadãos locais se aglomeraram no complexo do quartel-general da MINUSTAH, localizado no antigo Hotel Christopher. A parte principal do edifício tinha desmoronado, matando muitos membros da equipe das Nações Unidas e deixando vários outros soterrados. Os membros da equipe que não sofreram ferimentos começaram imediatamente a busca e o salvamento dos colegas, fornecendo a triagem e o atendimento médico dos feridos em condições de se locomover. Embora a MINUSTAH tenha sofrido perdas enormes, seus soldados rapidamente assumiram novas tarefas, como busca e salvamento, limpeza e desobstrução de ruas, prestação de assistência humanitária imediata e preparação de covas coletivas segundo os protocolos da Cruz Vermelha Internacional, ao mesmo tempo em que mantinham o foco na sua principal missão de segurança.

O General-de-Divisão Keen se encontrava no Haiti no dia 12 de janeiro, em uma visita previamente programada. Minutos antes do terremoto, ele estava com o embaixador dos EUA no Haiti, Ken Merten, na varanda de trás de sua casa, com vista para a cidade de Porto Príncipe. A residência do embaixador resistiu

ao terremoto e rapidamente se tornou um ponto de encontro para funcionários da embaixada e ministros do governo haitiano, assim como o ponto de ligação de Keen com o Comando Sul dos EUA, em Miami.

Algumas horas depois do terremoto, o governo do Haiti declarou estado de emergência e solicitou assistência humanitária dos Estados Unidos e da comunidade internacional em geral. Naquela noite, o Escritório de Assistência a Desastres no Exterior da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*U.S. Agency for International Development — USAID*) ativou uma “equipe de gestão de resposta” para coordenar e liderar o esforço do governo federal.²⁰

Na manhã seguinte, Keen inspecionou os efeitos do terremoto. Escombros dos edifícios desmoronados obstruíam as ruas, isolando as pessoas da comida, água e provisões médicas. O terremoto tinha destruído a torre de controle do aeroporto internacional, impossibilitando a chegada de assistência por via aérea. O povo do Haiti tinha de sobreviver por conta própria. Contar com a MINUSTAH já no terreno era um enorme benefício, mas com a destruição da sede das Nações Unidas e a perda de sua liderança mais antiga, a resposta necessária era maior do que qualquer organização ou país pudessem assumir sozinhos. Vendo que a situação exigia uma reação rápida e vigorosa, o General Keen solicitou o envio de forças militares dos EUA para o Haiti.

Inicialmente, os Estados Unidos decidiram não criar uma força-tarefa conjunta interaliada. Com as Nações Unidas já no terreno, uma força multinacional robusta já estava organizada. Além disso, os países que contribuíam com recursos adicionais e com pessoal para a MINUSTAH já tinham ligação com os seus representantes locais na ONU. A criação de uma força-tarefa conjunta interaliada teria ido de encontro a esses esforços. Em vez disso, a Força-Tarefa Conjunta no Haiti foi desdobrada para conduzir operações de assistência humanitária e de resposta a desastres. A finalidade da Força-Tarefa Conjunta no Haiti era apoiar os esforços dos Estados Unidos naquele país para minimizar o sofrimento humano no curto prazo e acelerar os esforços de socorro para facilitar a transição para o governo

do Haiti, ONU e USAID. As forças militares possuem capacidades significativas que são úteis em situações de emergência, mas é melhor deixar planos de socorro e reconstrução de longo prazo a cargo de agências governamentais civis.

O General-de-Brigada Floriano Peixoto estava fora do país quando o terremoto ocorreu. Assim que teve conhecimento do desastre, retornou rapidamente ao Haiti em 13 de janeiro. Tomou medidas imediatas para reconstituir o comando e controle estabelecendo um centro de operações de emergência na Base Logística da MINUSTAH, no aeroporto de Porto Príncipe. Redistribuiu suas forças com o envio de tropas de partes menos afetadas ou intactas do país principalmente para Porto Príncipe.

No dia seguinte, Keen foi encontrar Floriano Peixoto no seu quartel-general temporário para trocar informações sobre os esforços de socorro e a chegada iminente das forças dos EUA no Haiti. Fazer visitas não programadas era contra o protocolo, mas parecia ser necessário na situação. Quando Keen entrou no quartel-general, descobriu por um coronel brasileiro que o ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, estava em reunião com os comandantes de Forças Singulares brasileiras e com o pessoal da MINUSTAH. Sem querer interromper, Keen estava prestes a ir embora mas foi convidado a se juntar a Jobim, Floriano Peixoto e as demais autoridades. Essa reunião se tornou uma oportunidade especial, pois o comandante brasileiro da MINUSTAH apresentou um relatório detalhado sobre os esforços de assistência humanitária em andamento e a morte de 18 soldados brasileiros, a maior perda de vida nas Forças Armadas do país desde a Segunda Guerra Mundial.²¹ Jobim perguntou a Keen que forças militares seriam desdobradas pelos EUA. A discussão então se concentrou em como as forças da MINUSTAH e dos EUA poderiam trabalhar juntas e coordenar seus esforços. Ambos os líderes sabiam que era imperativo esclarecer os papéis de cada parceiro para evitar confusão e duplicação de esforços. A missão da MINUSTAH de prover segurança e estabilidade no Haiti permaneceria a mesma. A JTF-H prestaria assistência humanitária, e as forças dos EUA executariam tarefas de segurança apenas ao realizar tais operações.

Desde o princípio, estava claro que as forças dos EUA operariam dentro de um ambiente “seguro e protegido” provido pelas forças das Nações Unidas, cuja missão era fornecer segurança. Embora se reconhecesse que esse era um ambiente seguro, havia incerteza em relação ao caos que se seguiu ao terremoto, a ausência da Polícia Nacional do Haiti nas ruas e a fuga de mais de 3 mil detentos das prisões locais.²²

Floriano Peixoto e Keen concordaram mais tarde que a forma mais eficaz de operar seria combinar as forças sempre que possível. Esse diálogo inicial preparou o terreno para as operações combinadas que se seguiram. Eles coordenaram setores compartilhados, administraram pontos para a distribuição de alimentos e forneceram outras formas de assistência humanitária. Para aumentar a comunicação entre seus Estados-Maiores, Floriano Peixoto e Keen estabeleceram oficiais de ligação em cada quartel-general. As duas organizações também forneceram os números de telefone e os endereços eletrônicos de todos os chefes de setor e seção, assistentes mais antigos e assessores. Para aumentar a compreensão e assegurar a transparência, ambos os Generais apresentaram relatórios detalhados de seus planejamentos, logo na primeira semana no terreno.

Ofertas imediatas de assistência continuaram a chegar de todo o mundo. Muitos dos países que já contribuíam para a força ofereceram mais soldados. O Japão, a Coreia do Sul e a Comunidade do Caribe prontificaram-se a aderir aos esforços das Nações Unidas. Contribuições bilaterais vieram da França, Itália, Espanha, Canadá e Holanda. Em 19 de janeiro, exatamente uma semana depois do terremoto, o Conselho de Segurança da ONU adotou unanimemente a Resolução 1908. A resolução autorizava um aumento de 3.500 integrantes das forças de manutenção da paz (2.000 militares e 1.500 policiais), por causa dos riscos de segurança adicionais criados pela incapacidade do governo local e da resultante redução de 20% da eficácia da polícia local.²³ Desdobrar essas tropas e engenheiros adicionais levou tempo, mas o rápido desdobramento das forças dos EUA ajudou a preencher a lacuna de tempo.

Os Estados Unidos posicionaram primeiro o pessoal de Operações Especiais da Força Aérea, para abrir o aeroporto e gerenciar a chegada de assistência por via aérea. A JTF-H estabeleceu rapidamente o seu quartel-general com membros

...o esforço de socorro era realmente uma missão internacional...

do quartel-general conjunto permanente do Comando Sul e do Estado-Maior do XVIII Corpo Aeroterrestre. Uma brigada da 82ª Divisão Aeroterrestre foi enviada para Porto Príncipe e a 22ª e 23ª Unidades Expedicionárias do Corpo de Fuzileiros Navais foram desdobradas para prestar assistência a oeste e norte da capital. Navios e aeronaves da Marinha e da Guarda Costeira dos EUA, incluindo o navio-hospital USNS Comfort, também foram empregados. A Força-Tarefa Conjunta no Haiti estabeleceu uma força-tarefa de “abertura de porto” para possibilitar a chegada de assistência humanitária por via marítima. No final de janeiro, os Estados Unidos tinham desdobrado mais de 22 mil funcionários civis e militares — aproximadamente 7 mil em terra, com os demais embarcados —, 16 navios e 58 aeronaves. Um forte Comando Logístico Conjunto também apoiava todo o esforço.

Organização da JTF-H

O Departamento de Defesa designou o esforço como Operação *Unified Response* (Resposta Unificada). A MINUSTAH era responsável pela segurança, enquanto a JTF-H se concentrava em salvar vidas e minimizar o sofrimento humano. A operação tinha duas fases principais, cada uma com prioridades diferentes. A Fase I (resposta inicial) durou de 14 de janeiro a 4 de fevereiro. As prioridades eram conforme segue:

- restauração da capacidade médica;
- distribuição de abrigo, alimentos e água;
- integração com a MINUSTAH e ONGs;
- apoio aos haitianos.

Entre as tarefas essenciais estava a abertura do aeroporto e do porto, para que a ajuda humanitária pudesse entrar no país.

A Fase II (socorro) começou em 5 de fevereiro. Depois de atender às necessidades urgentes na Fase I, era hora de fazer a transição para um plano mais deliberado. Conforme o governo se firmava e mais ONGs se estabeleciam no país, o foco se voltou para a transferência de responsabilidades da JTF-H para aqueles agentes. Inicialmente, a força-tarefa estabeleceu uma célula de coordenação de assistência humanitária para organizar seus esforços com a ONU. A Fase II tinha as prioridades a seguir:

- apoiar esforços de prover abrigo, estabelecer assentamentos e remover escombros;
- transferência dos esforços de assistência humanitária e socorro em desastres da JTF-H para parceiros capazes, quando prontos;
- planejar, coordenar e preparar-se para executar a transição gradual para uma estrutura de força e operações menores, mas de longo prazo.

Parceria no Terreno

Com a transparência e a coordenação já implementadas no nível operacional entre Floriano Peixoto e Keen e com papéis claramente definidos entre a MINUSTAH e a JTF-H, estavam estabelecidas as condições para a coordenação no nível tático. À medida que as unidades da 82ª Divisão Aeroterrestre chegavam a Porto Príncipe, os comandantes nos escalões batalhão e companhia estabeleciam contato com seus colegas da MINUSTAH. Cada unidade da MINUSTAH estava em um estágio diferente de desdobramento, mas seu conhecimento da área e experiência no terreno possibilitavam que prestasse grande auxílio aos paraquedistas recém-chegados. As unidades da MINUSTAH ajudaram os paraquedistas a entender rapidamente seu ambiente operacional e a adquirir o conhecimento da situação por meio de patrulhas combinadas para reconhecer seus setores.

Em um exemplo, soldados dos EUA que patrulhavam com seus colegas brasileiros se depararam com uma multidão que havia empilhado pedras nas ruas. Os paraquedistas com experiência no Iraque e no Afeganistão interpretaram isso como uma barreira e responderam rapidamente parando os veículos e realizando a segurança. Os soldados



Exército dos EUA, Fred W. Baker III

Uma multidão se aglomera em um country club utilizado pelos soldados americanos como base avançada de operações em Porto Príncipe, no Haiti, 16 Jan 10.

brasileiros, que sabiam que essas pessoas estavam simplesmente usando as pedras para criar um espaço para viver na rua, explicaram rapidamente aos paraquedistas o que estava acontecendo, assegurando-lhes que não havia ameaça imediata alguma.

Um dos melhores exemplos de coordenação e cooperação começou em 31 de janeiro, quando soldados da MINUSTAH e da JTF-H iniciaram uma operação combinada para entregar alimentos e água à população de Porto Príncipe. O Programa Alimentar Mundial (PAM), em parceria com a USAID, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), Unicef e várias ONGs, liderou essa operação de entrega de alimentos de 14 dias, sendo 16 pontos de distribuição administrados pela MINUSTAH e pelas forças dos EUA. Soldados de várias nações trabalharam juntos, aprenderam uns com os outros e mostraram ao povo do Haiti que o esforço de socorro era realmente uma missão internacional. Durante a primeira operação de entrega de alimentos, foram distribuídas mais de 10 mil toneladas a

mais de 2,2 milhões de pessoas, tarefa que teria sido impossível sem vários países trabalhando juntos.

Em 12 de janeiro, mais de 3 mil prisioneiros escaparam de prisões destruídas pelo terremoto e fugiram para Cité Soleil.²⁴ Uma tropa do 1º Regimento da 2ª Brigada de Combate Aeroterrestre (historicamente, *1/73 Cavalry*) dividia a responsabilidade por Cité Soleil com um pelotão brasileiro, quadruplicando o número de soldados no terreno. Além de aumentar a sensação de segurança para os residentes haitianos, isso permitiu que o pelotão brasileiro concentrasse seus esforços na captura dos prisioneiros fugitivos, enquanto o regimento mantinha o foco na assistência humanitária e apoiava o pelotão brasileiro compartilhando informações.

A MINUSTAH e a JTF-H definiram claramente seus papéis para a operação. A MINUSTAH era responsável pela segurança. Todos os dias, a MINUSTAH conduzia, em média, mais de 600 operações de segurança, que envolviam mais

de 4.500 soldados. A MINUSTAH também planejou e conduziu operações de socorro. A JTF-H tinha como foco salvar vidas, minimizar o sofrimento humano no curto prazo e acelerar os esforços de socorro. Como mencionado anteriormente, as operações de segurança conduzidas pela JTF-H eram em apoio direto às missões de assistência humanitária, como proteger pontos de distribuição, comboios de ajuda e remoção de escombros. Ao identificar um assunto de segurança não ligado à missão de assistência humanitária, a JTF-H coordenava com a MINUSTAH por meio de relacionamentos estabelecidos e respondia de forma correspondente.

Os Relacionamentos São Importantes

A cooperação militar internacional testemunhada durante o esforço de socorro no Haiti foi uma experiência excepcional. Dois fatores tiveram grande influência no sucesso dessa missão.

Primeiro, a MINUSTAH já estava no Haiti conduzindo operações de segurança desde 2004.²⁵ Contar com uma força profissional multinacional no terreno, com experiência e conhecimento da situação, facilitou a resposta da MINUSTAH e de outros países que ajudaram. Os relacionamentos de trabalho existentes entre a MINUSTAH e o governo também ajudaram a acelerar e agilizar o processo de socorro em desastre.

Embora as Nações Unidas não tenham uma presença estabelecida em todos os países onde os Estados Unidos conduzirão operações no futuro, os exercícios combinados que realizamos com nações parceiras por todo o mundo proporcionam uma oportunidade importante para aprendermos uns sobre os outros e sobre como cada exército opera. O trabalho conjunto durante exercícios aumenta a interoperabilidade e facilitará os esforços combinados quando eventos no mundo real nos reunirem.

Segundo, o longo relacionamento pessoal de 26 anos entre Floriano Peixoto e Keen, com sua sólida base de confiança e amizade, demonstrou claramente a eficácia do nosso programa de Educação e Treinamento Militar Internacional (*International Military Education and Training*—



Marinha, Sgt Chad J. McNeely

Soldado brasileiro presta segurança no centro de Porto Príncipe, Haiti.

IMET) e de intercâmbios. Encontrar dois oficiais-generais com esse relacionamento pré-existente definitivamente não é a norma, mas esse caso destaca a importância de proporcionar aos oficiais e sargentos oportunidades para conhecer soldados de outros países, aprender sobre sua cultura e idioma e passar a entender outras perspectivas do mundo. Isso facilitará futuras operações combinadas ao desenvolver relacionamentos de confiança e entendimento.

Lições Aprendidas

Dois meses depois do início da operação de socorro, Floriano Peixoto e Keen refletiram no que achavam que havia feito a diferença durante a operação combinada. Floriano Peixoto comentou que foi fundamental definir e compreender claramente o papel esperado de cada parceiro

no esforço de socorro. Quando lhe perguntaram o que tornou isso possível, ele respondeu: “confiança”. Com base no relacionamento

Os relacionamentos são um multiplicador de força. São essenciais quando você quer resultados significativos.

entre eles, nenhum dos dois precisava de um documento assinado que detalhasse o papel de cada parceiro. Uma declaração de princípios foi desenvolvida mais tarde, mas somente para fornecer às organizações fora das forças militares participantes uma explicação de como a MINUSTAH e a JTF-H trabalhavam juntas.

Keen comentou que a presença militar combinada nas ruas de Porto Príncipe fez a diferença. “Ver soldados do Exército dos EUA lado a lado com soldados da MINUSTAH nos pontos de distribuição de alimentos durante as primeiras semanas transmitiu uma forte mensagem ao povo do Haiti: parceria e unidade de esforço. Preparou o terreno para tudo o que faríamos.”

Floriano Peixoto acrescentou que outro fator contribuinte foi a “coordenação”. Keen se encontrou com Peixoto no mesmo dia em que

chegou ao Haiti, e eles imediatamente decidiram que as duas organizações seriam completamente abertas e transparentes, sem briefings sigilosos.

Quando lhe perguntaram por que os relacionamentos são importantes, Floriano Peixoto respondeu: “Os relacionamentos são um multiplicador de força. São essenciais quando você quer resultados significativos. Você aumenta a velocidade na obtenção de resultados ao facilitar, formar e reforçar relacionamentos. É preciso desenvolver essas ligações em todos os níveis da organização.”

Keen complementou: “Fundamentalmente, na paz ou na guerra, precisamos confiar um no outro. Aprendemos a confiar um no outro com o desenvolvimento de um forte relacionamento, pessoal e profissional. Essa é a chave para criar uma equipe eficaz que trabalhe em direção a um objetivo comum. No Haiti, esse foi o caso dentro de nossas próprias forças militares e com os nossos parceiros interagências, organizações não governamentais e parceiros estrangeiros. Ao se depararem com problemas difíceis, seus fortes relacionamentos quebraram as barreiras.”

Keen acrescentou: “Se nosso governo tivesse mais um dólar para gastar em assistência de segurança, eu recomendaria que fosse gasto no programa IMET, e não em equipamentos.” O sucesso da contribuição militar multinacional aos esforços de socorro no Haiti demonstra que os relacionamentos são importantes — tanto no âmbito institucional quanto no pessoal. **MR**

REFERÊNCIAS

1. USAID Fact Sheet #46, 18 de março de 2010, “Haiti—Earthquake.”
2. Site da ONU, disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah> (22 de março de 2010).
3. Ibid.
4. WEIDNER, Cel Glenn R. “Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis”, *Joint Force Quarterly* (Spring 1996).
5. U.S. Command and General Staff Thesis, PENTEADO, Ten Cel Carlos José Assumpção. “The Brazilian Participation in World War II” (2006).
6. Site do Departamento de Estado dos EUA, disponível em: <www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1982/htm> (17 de março de 2010).
7. Site da ONU, disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmih.htm> (12 de março de 2010).
8. Site do Forte Bragg, disponível em: <www.bragg.army.mil/1bct/history_gulfwar.html> (15 de março de 2010).
9. Site da National Defense University, disponível em: <www.ndu.edu/inss/strforum/SF_78/forum78.html> (17 de março de 2010).
10. Site da ONU (12 de março de 2010).
11. Site do Departamento do Estado dos EUA (17 de março de 2010).
12. Site da ONU (22 de março de 2010).
13. Ibid.
14. Embaixadora Susan Rice no Conselho de Segurança da ONU, sobre o Haiti, “US Salutes the Work, Bravery of UN Stabilization Mission in Haiti”, *UN*

Press Release, 6 de abril de 2009.

15. CENTRO ARGENTINO DE ENTRENAMIENTO CONJUNTO PARA OPERACIONES DE PAZ, “Assessment on MINUSTAH—A South American Style of Peacekeeping”, disponível em: <www.haitiargentina.org/content/download/218/907/1e/109/pdf> (17 de março de 2010).
16. Site da ONU, disponível em: <www.un.org/apps/new/printnewsAR.asp?nid=30627> (10 de março de 2010).
17. CHARLES, Jacqueline; WYSS, Jim. “Haitian President Postpones February Elections, Appeals for Tents, Jobs”, *Miami Herald*, 27 de janeiro de 2010.
18. “Devastation in Haiti brings Brazil and US Closer”, site do Brazil Institute, disponível em <brazilportal.wordpress.com/2010/01/14/> (10 de março de 2010).
19. USAID Fact Sheet #46.
20. USAID Fact Sheet #12, 24 de janeiro de 2010, “Haiti—Earthquake”.
21. “A Massive Relief Effort Limpis into Gear”, *The Economist*, disponível em: <www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=15330781> (23 de março de 2010).
22. “Gangs Return to Haiti Slum after Quake Prison Break”, site da *Reuters*, disponível em: <www.reuters.com/assets/print?aid=USTRE60G0C020100117> (10 de março de 2010).
23. Site da ONU, 22 de março de 2010.
24. Site da *Reuters*.
25. Site da ONU, 22 de março de 2010.

Ação Interagências no Exterior: O Progresso do Novo Paradigma

Major G. J. David, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA



Foto Sgt. Freddy G. Cantu, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA.

Fuzileiros Navais dos EUA jantam com membros da equipe de reconstrução provincial no antigo local da Base de Patrulha Jaker, no distrito de Nawa, Província de Helmand, Afeganistão, 31 Out 09.

EMBORA TENHA SE tornado comum invocar o termo “interagências” para expressar uma necessidade de habilidades diversas nos engajamentos no exterior, a aplicação do conceito requer uma definição precisa para evitar problemas burocráticos no teatro de operações. Uma ampla variedade de especialidades é necessária para gerar o sucesso em qualquer conflito, mas a necessidade de muitas habilidades não significa que deveríamos diversificar a cadeia de autoridade. Desafortunadamente, no processo interagências na sua forma atual falta

liderança coesa na área de operações militares. Os órgãos federais não estão acostumados a permitir que outras agências dirijam seu pessoal e seus recursos. Consequentemente, os planejadores fariam bem em considerar as consequências de incorporar o termo “interagências” nas doutrinas e práticas militares e definir precisamente quais recursos são necessários.

Interagências

O termo “interagências” indica um grupo altamente diverso de atores operando

O Major G. J. David, do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, é o oficial de informações do 3º Regimento Aéreo dos Fuzileiros Navais (Avançado), que estará se desdobrando para a Operação Enduring Freedom em 2010. Ele obteve o título de Bacharel pelo Bowdoin College e é graduado

pela Escola de Guerra Conjunta e Combinada, pela Escola de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelo Programa de Comando e Estado-Maior do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. Serve atualmente na Base Aérea do Corpo de Fuzileiros Navais em Miramar, Califórnia.

independentemente em um teatro de conflito. A ideia que o processo interagências precisa ser parte dos compromissos das forças militares dos EUA no exterior surgiu por meio de uma série de relatórios, investigações e comitês que examinaram as reações ao terrorismo e

Uma coisa para as burocracias é trabalhar independentemente e outra, bem diferente, é presumir que pessoas de fora entenderão suas operações e estarão aptas a colaborar com elas...

os empreendimentos dos Estados Unidos no exterior na última década. Eles concluíram que o intercâmbio de informações, a especialização diversificada e a variedade de habilidades construtivas são pré-requisitos para o sucesso em compromissos no exterior.¹ Essas habilidades não são encontradas em uma única entidade governamental, mas em muitas, e desse modo uma abordagem interagências se tornou essencial em empreendimentos no exterior, especialmente aqueles envolvendo contingências complexas.

De forma conceitual, a necessidade de um processo interagências aparece em documentos tão variados como a Visão e Estratégia 2025 do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA (“O Corpo lidera as Operações Conjuntas e Multinacionais e possibilita atividades interagências”)² e a Estratégia de Defesa Nacional 2008 (“Precisamos considerar além do realinhamento de estruturas departamentais, o planejamento interagências e os esforços de resposta...”)³ A terminologia da “abordagem abrangente” no contexto mais amplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), por exemplo, da mesma forma transmite a impressão que organizações múltiplas (tais como as várias entidades do ramo executivo no governo dos EUA) serão necessárias nas missões da Otan pelo mundo.⁴ A delegação do

Reino Unido para a Otan nota, “Experiências com as operações da Otan têm demonstrado aos aliados que a coordenação entre um amplo espectro de atores da comunidade internacional, ambos militares e civis, é essencial para se obter os objetivos-chave de estabilidade e segurança duradouras.”⁵

A distinção formal entre aquelas burocracias que têm um papel em conflitos e as que não o têm é evidente no Título 50, do Código dos EUA (*U.S. Code*), “Guerra e Defesa Nacional”⁶ (*War and the National Defense*). No entanto, a abordagem interagências se aplica para todos os tipos de organizações não consideradas sob o Título 50 que têm sido pressionadas para fornecer serviços durante a guerra e em outros conflitos. No entanto, burocracias domésticas nos EUA são geralmente designadas, financiadas e recrutadas para tratar de assuntos internos nos Estados Unidos. As especialidades do seu pessoal podem lembrar aquelas que são necessárias em uma situação no exterior, porém, o conhecimento detalhado é tangencial, na melhor das hipóteses. Por exemplo, o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*) enviou diversos agentes da Alfândega e Proteção das Fronteiras (*Customs and Border Protection*) ao Iraque em 2005. Embora fossem, sem dúvida, proficientes tecnicamente, eles nunca tinham encontrado nada como os insurgentes violentos e perigosos que operavam ao longo de mais de 3.650 quilômetros de fronteiras, nos quais outros Estados do Oriente Médio proviam armas, financiamento, guerreiros fanáticos e homens-bomba.⁷

Considere o que seria necessário para uma agência de autoridades federais lutar contra o Talibã no Afeganistão, um grupo engajado em matar, traficar drogas, contrabandear e transferir armas, realizando atividades transfronteiriças ilegais e a intimidação da liderança sênior afegã. Sem o enorme investimento multibilionário de dólares da comunidade de Inteligência, esses assuntos exigiriam a experiência da Agência Federal de Investigações; da Agência de Combate às Drogas; do Departamento do Tesouro; da Alfândega e Proteção das Fronteiras; da Agência de Segurança de Transportes; do Serviço Secreto e da Polícia Judiciária (*U.S. Marshalls*). Embora algumas dessas agências estejam no Afeganistão,

respondendo às suas próprias prioridades e cadeias de comando, elas não estão programadas para agir em assuntos internacionais como o Departamento de Estado, a Agência Central de Inteligência ou o Departamento de Defesa, porque o seu propósito é impor a lei federal interna nos EUA.

Uma coisa para as burocracias é trabalhar independentemente e outra, bem diferente, é presumir que pessoas de fora entenderão suas operações e estarão aptas a colaborar com elas ou mesmo abordar esses assuntos da mesma maneira que as agências federais dos EUA. O problema de organizações concorrentes com prioridades convergentes não é exclusivo das autoridades federais; é um sinal de organizações burocráticas trancadas em um estado de conflito hobbesiano onde deveres organizacionais opõem-se à integração. A ideia é a mesma no governo. Por que cidadãos nacionais afegãos, e de fato outras agências e organizações não governamentais, precisam escolher entre regras burocráticas confusas, estruturadas para serem usadas em Washington? A necessidade de aplicar todos os elementos do Poder Nacional em um dado conflito ou confrontação armada não significa que os Estados Unidos deveriam exportar todas as suas agências.

Princípios de um Conflito Armado

Um conflito abrange um espectro desde operações principais convencionais até a

segurança e a criação de uma estrutura sob a ameaça da violência. Sem a ameaça da violência, não há necessidade para uma operação militar, a menos que o objetivo seja de pura concentração logística; e nesse caso, a operação não tem mais nada a ver com o conflito. Indiscutivelmente, o quão mais longe uma confrontação ou operação esteja no espectro do conflito de sua principal operação convencional, mais provável será que necessitará especialidades diversificadas para prover uma reação civil a vários problemas e para edificar estruturas civis. No entanto, isso não nega os princípios do conflito armado nem significa que eles de alguma forma não se apliquem mais; eles se aplicam ao terrorismo, à insurgência e até a operações antipirataria, assim como a confrontos convencionais.

As Doutrinas Conjuntas dos EUA e das Forças Armadas apresentam os princípios americanos de guerra. A natureza da guerra não mudou, nem a necessidade de unidade de comando, simplicidade, economia de forças, liderança, rapidez, flexibilidade de decisão e uma abordagem coesa.⁸ Embora a necessidade de decisão rápida possa ser maior à medida que o conflito se intensifica, os princípios permanecem. Exatamente como as muito elogiadas notas do manual de contrainsurgência, “A Guerra no século XXI retém muitas das características que tem exibido desde os tempos antigos. A guerra permanece um confronto violento de interesses entre grupos organizados

caracterizados pelo uso da força.”⁹ Por mais que seja uma ação híbrida de intensidade alta e baixa, a natureza fundamental do conflito armado continua imutável.¹⁰ O princípio subordinado que determina como aplicar o esforço nacional naquele conflito também permaneceu constante.

O uso do processo interagências na sua forma atual em um teatro operacional ignora esses princípios. Nem o comandante de fração no



Sgt D Myles Cullen da Força Aérea dos EUA

O Embaixador Ryan Crocker, o General Peter Pace, do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA e Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, e o General David Petraeus do Exército dos EUA se reúnem no Iraque, 16 Jul 07.

combate aproximado, nem o comandante geral controlam o pessoal civil da agência governamental que compartilha a área de operações. Tecnicamente, a cadeia de responsabilidade para outros que não as agências ligadas ao Departamento de Defesa convergem com forças militares somente sob as ordens do Presidente. Sem dúvida, muitas agências e organizações do governo dos EUA operando em zonas de conflito evitarão contato direto com as forças militares por seus próprios motivos. A maior parte do mundo, por outro lado, verá essas outras agências, seu pessoal e suas ações em zonas de conflito como as das Forças Armadas dos EUA, possivelmente relacionando as forças militares pelo bem tanto quanto pelo dano feito.

Falhas em áreas como a de compartilhamento de informações ou de recursos em face de uma ameaça ou crise refletem não somente a falta de um empenho comum, mas também uma postura burocrática de querer preservar o status quo. Esses esforços egoístas mostram a propensão a agir de acordo com obrigações burocráticas, ou como o Secretário da Defesa Gates disse, “a relutância em mudar formas preferidas de funcionamento, o empenho de administrar uma guerra com gerenciamento e práticas de tempos de paz e a crença que os conjuntos de problemas atuais eram uma aberração ou que terminariam logo.”¹¹ Não é razoável concluir que o envio das

Falhas em áreas como a de compartilhamento de informações ou de recursos... refletem não somente a falta de um empenho comum, mas também uma postura burocrática de querer preservar o status quo.

mesmas agências ao próximo conflito alterará de alguma forma o seu comportamento à medida que competirem por recursos, talentos e crédito .

Definindo uma Atitude

Em uma zona de conflito, precisamos determinar com cuidado como o processo interagências é aplicado para evitar criar mais problemas do que soluções com a participação de agências do governo. Qualquer conflito pode incluir forças militares de outras nações, organizações multinacionais como a Otan, organizações internacionais como as Nações Unidas, organizações não governamentais, contratantes e atores transnacionais. Por causa dessa complexidade, a contribuição da nação em uma zona de conflito deveria ser, pelo menos em princípio, tão simples e coesa quanto possível. Durante as operações militares, onde vidas certamente serão arriscadas para o sucesso da missão, mesmo se a missão for de reconstruir infraestruturas em um ambiente hostil, ao órgão mais competente em treinamento, experiência e encargos precisa ser dada a liderança e a autoridade sobre as outras agências do governo se quisermos gerar unidade de esforço para uma causa comum.

Liderança Designada. Existem exemplos de sucesso para esse modelo de cessão de recursos ao principal agente qualificado. As equipes de reconstrução provincial no Afeganistão, apesar da evolução do conflito nessa área, têm mostrado um sucesso tático.¹² No Iraque, a convergência das personalidades do General Petraeus e do Embaixador Crocker e a percepção desesperada em 2007 durante o aumento da tensão produziram uma unidade de esforço. As agências enviam os seus membros para uma zona de conflito para um propósito construtivo. Uma vez que encontram uma meta comum, podem unificar seus esforços, mesmo que seja somente pela força das personalidades de seus líderes-chave e pela boa vontade dos participantes no terreno. A liderança deveria integrar deliberadamente a cadeia de comando operacional no teatro do conflito, ao invés de permitir que cada distinta entidade federal ou contratada agisse por si só.

Experiências recentes sugerem que, para possibilitar a coordenação e a concentração de esforços, é melhor consolidar o pessoal interagências em uma área de operações dentro ou adjunta a bases militares e, em alguns casos, sob a direção direta da autoridade do

Departamento de Estado e seu embaixador, ao invés de grupos individuais. Em qualquer conflito, o esforço principal é inevitavelmente conduzido pelo comando militar, tanto pela circunstância quanto pela percepção pública. Deveríamos conceber um sistema pelo qual (pelo menos durante conflitos do tipo do Título 50) organizações contribuintes do governo dos EUA devam, de fato, ceder recursos às organizações acostumadas a conduzir (e, espera-se, providas de recursos para isso) operações de grande escala (muitas vezes com o comando militar presente).

Forças especializadas. A necessidade de especialidades diversificadas deveria motivar as forças militares a revisar o seu planejamento organizacional. A letalidade do conflito convencional em grande escala levou as forças militares dos EUA a criar e manter concentrações de forças especializadas para tarefas altamente específicas. A ameaça leva as forças convencionais a criar qualificações e padrões para uma força motivada pela missão e uniformemente especializada. É como uma linha de montagem militar: cada unidade tem sua tarefa específica, em que cada membro da unidade precisa executar o que é padronizado.

O uso dessa mentalidade para construir uma ponte, por exemplo, requer uma unidade especializada de engenheiros que constroem pontes. No entanto, isso provoca a pergunta: para construir uma ponte, precisamos de uma unidade de construtores de pontes ou precisamos de um único construtor de pontes e uma unidade? O fato é que, para se construir uma ponte, não se precisa de uma unidade de engenheiros. Somente se necessita de um único engenheiro competente e uma unidade que possa executar qualquer tarefa que lhe seja dada. Os romanos não cruzaram o Rio Reno ou o Ebro com legiões de engenheiros; eles cruzaram esses rios com a criatividade e dedicação de seu legionários habituais, seguindo a instrução de um único engenheiro competente. Talvez a melhor opção fosse uma unidade de engenheiros, porém essa não é a única opção.

Hoje, mesmo as mais santificadas das missões especializadas têm mostrado que, quando o “especial” se torna “normal,” a única forma de abordar muitas tarefas é com números grandes,

convencionais. No Iraque e no Afeganistão, a maior parte do pessoal das forças militares dos EUA envolvida em treinar forças de segurança iraquianas e afegãs, para defenderem as suas próprias nações de ameaças internas, é de forças convencionais. O treinamento da defesa interna estrangeira é, por definição, uma tarefa operacional básica, e era em uma determinada época a mais sagrada para as operações especiais.¹³ No entanto, mesmo operações especiais precisam ser flexíveis, quando uma operação particular em questão se torna menos especial e mais corriqueira. O Marechal-de-Campo Visconde Sir William Slim, que comandou a mais longa campanha aliada contínua na Segunda Guerra Mundial e sob cujo comando as operações especiais em grande escala começaram de fato, expressou o paradoxo da seguinte maneira: “Qualquer batalhão de infantaria bem treinado deveria ser apto a fazer o que um comando pode fazer; no 14º Exército, eles podiam e o fizeram. Esse culto de forças especiais é tão lógico como formar um Corpo Real de Escaladores de Árvores e dizer que a nenhum soldado que não usasse um chapéu verde com um ramo de folhas de carvalho se esperaria que subisse em uma árvore.”¹⁴

As forças militares precisam visualizar o seu pessoal militar como o principal pessoal capaz, por virtude de sua cultura militar, de trabalhar eficientemente junto em uma tarefa desejada – e depois como especialistas; ou como o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA se considera: “Cada Fuzileiro Naval é um fuzileiro.” Especialidades diversificadas podem consequentemente significar somente uma única fonte de especialização, por exemplo, um agente do FBI trabalhando com uma unidade de infantaria e uma unidade disciplinada (que sabe o que faz e dessa forma sabe o que necessita), para estarem aptos a reagir. A relutância natural das agências governamentais em serem usadas como parceiras de organizações militares é vista em circunstâncias internas devido à separação de poderes, porém, essa separação não se aplica no meio de um conflito no exterior, e é esse tipo de ambiente que requer pessoal militar armado em vez de uma polícia federal doméstica.

Da mesma forma, as Forças Armadas dos EUA podem olhar para exemplos históricos no

intuito de se ter ideias de como lidar com os problemas de hoje. Por exemplo, no passado, as Forças Armadas operaram uma escola de governo militar em conjunto com a University of Virginia.¹⁵ Essa escola provia o tipo de conhecimento necessário no Iraque em junho de 2003, onde as forças da coalizão eram virtualmente a única autoridade organizada existente e em contato com a população. Conceitualmente, há uma série de questões que a imposição de um governo militar à outra nação suscita quanto a interpretações modernas do Direito Internacional e à aplicação da lei. Por outro lado, ter um grupo de pessoas treinadas que estudaram em tal escola poderia ter ajudado a uma organização como a Autoridade Provisional da Coalizão em 2003.

Conclusões

Os planejadores militares precisam permanecer cautelosos quanto à aplicação do processo interagências. Se a Autoridade Provisional da Coalizão é o melhor exemplo de um conflito recente, então o processo interagências tem uma longa evolução pela frente até que se torne útil. Os perigos de se usar um conceito não testado em conflitos são claros; o custo dos erros é pago com vidas. Por essa razão, o Comando de Forças Conjuntas dos Estados Unidos eliminou os aspectos mais presunçosos das operações baseadas em efeitos, nas quais certos

proponentes reivindicavam tanto uma mudança na natureza da guerra quanto a capacidade de prever o comportamento humano coletivo por meio de um planejamento de estado-maior.¹⁶ A doutrina não foi erradicada; de certa forma, foi redefinida.¹⁷ Do mesmo modo, a hora chegou para definir mais especificamente como pretendemos aplicar o processo interagências no conflito.

Por causa da natureza da guerra, aquelas agências mais competentes no cumprimento da missão precisam ter o encargo geral da tarefa. Na maior parte dos conflitos, são as Forças Armadas. Porém, em alguns casos, o Departamento do Estado é o elemento de liderança óbvio e as Forças Armadas o apoio. A equipe da Marinha e a do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, pela sua natureza expedicionária, e muitas vezes as Forças Especiais, estão bem acostumadas a se reportar diretamente a um embaixador. Em princípio, especialmente durante um conflito, a especialidade interagências deveria ser colocada dentro da cadeia de comando unificada no teatro de operações. As forças militares em particular precisam ter uma visão mais flexível das tarefas apropriadas para fazer o melhor uso dessa especialidade, empregando o trabalho criativo de seus soldados, marinheiros, aviadores e fuzileiros navais. Somente dessa forma poderá o processo interagências se tornar um paradigma eficaz nas ferramentas da Nação.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Veja, por exemplo, o Relatório da Comissão 9/11, o Relatório da Comissão de Inteligência e o Relatório Robb-Silberman para o Presidente.
2. Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, *United States Marine Corps Vision and Strategy 2025* (Washington, DC: Government Printing Office [GPO], July 2008), p.17.
3. Departamento de Defesa, *The National Defense Strategy of the United States 2008*, (Washington, DC: GPO, June 2008), p.18.
4. Veja o site da Otan para definições, disponível em: < www.nato.int/cps/en/SID-2ACD72B2-2ACFADED/natolive/topics_51633.htm> (27 de maio de 2009).
5. Great Britain, The UK Delegation to NATO, Foreign and Commonwealth Office, *Comprehensive Approach, 2008-2009*, disponível em: <<http://uknato.fco.gov.uk/en/uk-in-nato/comprehensive-approach>> (13 de maio de 2009).
6. A referência ao Título 50 é o U.S. Code, "War and the National Defense, 193, Subtitle A, Chapter 8, Defense Agencies and Department of Defense Field Activities."
7. The Central Intelligence Agency, *The World Fact Book 2008*, disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html#Geo>> (9 de março de 2009).
8. Joint Publication (JP) 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, incorporating chg. 1 (Washington, DC: GPO, 20 March 2009), 1-3.
9. U.S. Army Field Manual (FM) 3-24/MCWP 3-33.5, Counterinsurgency (Washington DC: GPO, December 2006), 1-1, para. 1-1.
10. HOFFMAN, Frank, "Hybrid Warfare and Challenges", *Joint Forces Quarterly* 52 (2009): p.34.
11. GATES, Robert "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age", *Foreign Affairs* (January-February 2009). O secretário estava se referindo a uma obra de Robert Komes durante o conflito do Vietnã intitulada *Bureaucracy Does its Thing*.
12. Veja, por exemplo, MANSAGER, Tucker B. "Interagency Lessons Learned in Afghanistan", *Joint Forces Quarterly* (1st Qtr 2006); ou U.S. Agency for International Development, "USAID PRT-QIP" disponível em: <<http://afghanistan.usaid.gov/en/Activity.91.aspx>> (27 de maio de 2009).
13. JP 3-05, *Doctrine for Joint Special Operations* (Washington, DC: GPO, 17 December 2003) para. 4.
14. SLIM, William, *Defeat into Victory: Battling Japan in Burma and India, 1942-1945* (New York, Cooper Square Press, 1956), p.547.
15. Veja por exemplo, BANKUS, Brent C. e KIEVIT, James, "The Army and Marines and Military Government", *Small Wars Journal* on-line, disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/documents/bankuskievit.doc>> (28 de maio de 2009).
16. DEPTULA, BG David A. USAF, *Effects Based Operations: Change in the Nature of Warfare*, Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Series, Arlington, VA, 2001.
17. MATTIS, General James L. USMC, "Commander's Guidance for Effects Based Operations", *Joint Forces Quarterly* (4th Quarter 2008), p.105.

Desconstruindo o Nosso Futuro de Idade das Trevas

P. Michael Phillips

Artigo publicado na revista *Parameters*, Edição do Verão de 2009.

O termo “Idade Média” é infeliz. Não foi inventado até muito depois do período. Os que viveram durante a Idade Média não o teriam reconhecido. Não sabiam que viviam em uma época intermediária. Pensavam, com razão, que eram a última conquista no tempo.

—Morris Bishop, 1968¹

PARA MUITOS OBSERVADORES, quase duas décadas depois do colapso da União Soviética, o futuro do mundo pós-Guerra Fria continua sendo assustador. Em um mundo cada vez mais multipolar, os rápidos avanços da tecnologia e da globalização fortaleceram, de forma perigosa, atores não estatais, que competem por legitimidade com os Estados e minam antigos conceitos de autonomia e soberania nacional. A comunidade dos Estados-Nação, presa em sua própria inércia burocrática e capacidade decrescente, não pode acompanhar o ritmo desses ágeis malfeitores. Um número cada vez maior de Estados terceiriza suas responsabilidades, transferindo-as para entidades comerciais, erodindo ainda mais o seu monopólio sobre o poder.² Em tal ambiente, pode parecer que a crise é iminente, que os Estados poderosos se enfraquecerão e que os Estados enfraquecidos se desintegrarão. O sistema westfaliano se desmoronará, e o mundo cairá em uma Nova Idade das Trevas, prenunciada pela fragmentação da autoridade política, concorrência de jurisdições, fluidez de limites territoriais, marginalização de grupos, lealdades divididas, áreas interditas e disputas de

direitos de propriedade.³ Entretanto, esse futuro draconiano pode não se tornar uma realidade.

As crises costumam gerar alertas apocalípticos, e esse não é o primeiro período da História Moderna em que observadores empregam, de forma equivocada, temas históricos como a Idade das Trevas para descrever mudanças preocupantes na política mundial.⁴ A ascensão de Adolf Hitler no período entre-guerras e o resultado imaginado de uma guerra nuclear com a União Soviética foram, muitas vezes, descritos em termos comparáveis.⁵ Caso tivesse sobrevivido à Batalha de Hastings, supõe-se que até o Rei Haroldo II teria visto a conquista normanda da Bretanha como um retrocesso de 66 anos. Tendências sociais e ambientais inquietantes devem ser motivo de preocupação. Os padrões do terrorismo mundial, a competição por recursos cada vez mais escassos e as crescentes percepções de desigualdade, entre outras tendências desanimadoras, devem estimular reavaliações da política e da estratégia. Contudo, o que ora testemunhamos é a dissolução do sistema internacional como o conhecemos — e uma volta ao conceito poético de “escuridão e densas trevas” de Petrarca — ou, em vez disso, somos apenas distraídos e enganados pelo barulhento estertor da morte do estimado modelo que buscou explicar tal sistema?⁶

Este artigo sugere que o sistema de Estados westfalianos não está em declínio, mas que ele nunca passou de uma alegoria utópica, que exemplificava a experiência americana. Como tal, a tese da Idade das Trevas não se refere, na verdade, ao declínio do Estado soberano e ao mergulho do mundo na anarquia. É, em vez disso, uma reação irracional ao declínio da hegemonia americana, com uma ênfase ingênu

O Tenente-Coronel P. Michael Phillips é oficial de ligação junto às forças militares do Paquistão. Formou-se em 2009 pela Escola de Guerra do Exército dos EUA e é mestre em

Ciências Políticas pela Indiana University. Serviu como adido de Defesa na Tanzânia, Eritreia e Libéria.



Ratificação da Paz de Westfália, em 1648, em Münster.

no poder dos atores não estatais de competir com Estados-Nação. A análise conclui que, como o atual paradigma confere mais valor a ameaças exageradas do que a oportunidades, nosso maior perigo não é o ambiente mundial em mutação em que vivemos, mas a nossa reação a ele.

Nenhum “Portal Majestoso”

Há mais de uma década, os cientistas políticos propõem que o ideal do Estado westfaliano — uma entidade territorial, soberana e juridicamente igual — assemelha-se mais a uma descrição abreviada acadêmica do que a uma realidade empírica.⁷ Entretanto, os analistas de segurança invocam rotineiramente o paradigma westfaliano para confirmar suas observações sobre o caos mundial e as previsões de um futuro terrível.⁸

Esse paradigma persiste porque, durante o século passado, tornou-se um princípio orientador na visão de mundo dos Estados Unidos, produto

de interpretações utópicas das relações de poder. Para entender por que é esse o caso, uma breve análise da gênese do campo de estudo das Relações Internacionais (RI) pode mostrar-se útil. Surgido da área da história diplomática, o campo de RI se firmou principalmente nos Estados Unidos, no período posterior à Primeira Guerra Mundial, tanto em função da repugnância à escala da matança naquele conflito quanto para investigar as causas da guerra e da paz.⁹ Em vez de adotar um marco analítico rigoroso, os primeiros estudiosos de RI adotaram uma preferência normativa pelo direito internacional, organizações internacionais e segurança coletiva para opor-se a teorias de equilíbrio de poder da política mundial, muitas vezes com o intuito de definir o papel da nova Liga das Nações.¹⁰ Retratando os Estados como atores racionais cujas interações eram estrangidas pela lei e pela convenção, os profissionais avaliaram

políticas nacionais em relação a regras de conduta idealistas e condenaram as declarações de interesse nacional e a política de poder em favor de padrões mais esclarecidos.¹¹ Em meados do século XX, os pensadores americanos identificaram a Paz de Westfália — o termo comum para os tratados de Münster e Osnabruck, de 1648, que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos — como “o portal majestoso que conduz do velho ao novo mundo”, no qual os Estados são territoriais, soberanos e juridicamente iguais.¹² A referência ao velho e ao novo mundo parece ser intencional; para muitos americanos, o velho mundo da Europa era sinônimo de expressões cínicas do poder nu, enquanto os Estados Unidos — um novo mundo nascido no quente crepúsculo do Iluminismo — refletiam a razão e o comportamento racional. Da mesma forma, os Estados Unidos, um Estado poderoso desde a sua concepção devido, em grande parte, a um acidente da geografia e a um ambiente físico abundante, conformavam-se estritamente com o modelo westfaliano.¹³ Em suma, o modelo reforçou a experiência essencial americana, em vez das realidades da política mundial.

Os primeiros estudiosos de RI afirmaram que os tratados de 1648 constituíam a origem conceitual da soberania nacional e da autodeterminação. Por extensão, essa afirmação forneceu não só um útil histórico de linhagem, mas também conferiu uma legitimidade adicional a instituições internacionais em seu papel de administrar assuntos mundiais. Contudo, apropriar esses tratados para tais fins maiores foi criar uma interpretação forçada porque, salvo o esclarecimento de alguns direitos religiosos, eles só serviram para validar e aperfeiçoar um esquema de relações mútuas entre atores semiautônomos que já existiam.¹⁴ Andreas Osiander observa que, mesmo antes da guerra, o imperador Habsburgo exercia controle direto sobre as terras hereditárias de sua família e que, segundo o conceito de jurisdição territorial, os príncipes subordinados do reino gozavam de controle sobre as suas propriedades individuais.¹⁵ Depois da assinatura do tratado, os príncipes alemães da Casa dos Habsburgos não se tornaram mais aptos do que o eram antes da guerra para celebrar acordos com potências estrangeiras ou para separar-se do império, e essas limitações eram entendidas e plenamente reconhecidas

pelas potências independentes da Europa.¹⁶ De fato, a Paz de Westfália não se manifesta sobre a questão de soberania e seus corolários; assim, os tratados representavam um “portal majestoso” para um novo mundo da lei e da razão, da mesma forma que o guarda-roupa mágico de C. S. Lewis é uma entrada para a terra de Nárnia, onde os animais falam.¹⁷

Mesmo que aceitássemos a validade da ordem westfaliana, a premissa subjacente ao modelo — que o mundo é composto de Estados soberanos e juridicamente iguais — nunca foi absoluta. A soberania é definida de forma diferente conforme o nível de análise. Alguns analistas a descrevem como o grau de controle de que as entidades públicas desfrutam dentro de suas fronteiras ou o grau de controle sobre os movimentos entre fronteiras. Para outros, é a liberdade de celebrar tratados ou exercer a autonomia territorial. Embora sejam distintas, essas definições não se excluem mutuamente.¹⁸ Além disso, esses conceitos de soberania não são observados universalmente. Steven Krasner observa que as convenções, os contratos, a coação e a imposição são padrões de conduta duradouros no sistema internacional.¹⁹ Os Estados podem celebrar acordos internacionais que limitem sua própria autonomia. Da mesma forma, interferir nos assuntos internos de outro Estado continua sendo uma opção de política viável porque, apesar da infinidade de organizações internacionais modernas, nenhuma estrutura de autoridade abrangente pode opor-se à intervenção.²⁰ A invasão do Iraque de Saddam Hussein pelos Estados Unidos e a intervenção mais recente da Ossétia do Sul, na Geórgia, pela Rússia são apenas dois exemplos de muitos, em que as percepções de um Estado mais poderoso quanto aos seus interesses vitais sobrepujaram os direitos soberanos de uma nação mais fraca. Assim, a despeito da preferência normativa do modelo westfaliano, os Estados não são criados iguais, e a observação de Tucídides sobre a natureza do poder permanece válida.²¹

Não sendo o Sistema de Westfália, Qual é a Alternativa?

Se a soberania é ilusória, resta a pergunta óbvia: o que é um Estado exatamente? O antigo conceito alemão de jurisdição territorial é um

ponto de partida tão bom quanto qualquer outro; consagra a legitimidade de criar e aplicar regras dentro de um dado limite territorial. No sentido do Estado, a legitimidade é conferida por dois processos: a capacidade de qualquer Estado de defender a sua jurisdição alegada e a anuência de outros Estados em respeitá-la. O fato histórico de que Estados fortes têm mais sucesso que Estados mais fracos em garantir sua sobrevivência reforça essa relação.

Um terceiro componente — até que ponto uma população aceita a legitimidade do Estado de governar — não é necessariamente essencial à existência dele; a história está cheia de exemplos de Estados que governam de forma autocrática e com relativo sucesso sem o apoio público. Contudo, no caso de Estados que pendem para o modelo de governança democrática preferido pelos EUA, a força e a capacidade de sobrevivência dependem muito de que o povo enxergue o seu governo como sendo legítimo. Em seu estudo sobre aldeias e comunas suíças, Randolph Head concluiu que “toda entidade política viável deve chegar a decisões legítimas — decisões aceitas por uma maioria dos membros — e distribuir benefícios e encargos de forma previsível”.²² O falecido Charles Tilly sugeriu que o estabelecimento de Estados democráticos evoluiu mediante ampla negociação, que tornou os governantes dependentes da conformidade geral dos cidadãos e da instituição de “direitos e obrigações

A comunidade dos Estados-Nação, presa em sua própria inércia burocrática e capacidade decrescente, não pode acompanhar o ritmo desses ágeis malfeitores.

que constituem uma consulta que obriga ambas as partes”.²³ Uma democracia prospera quando as redes de confiança resultantes se integram à política pública, isolam a política pública de desigualdades categóricas e eliminam centros de poder coercitivo alternativos dentro do Estado.²⁴

Isso introduz o essencial abismo que existe no mundo entre Estados fortes e fracos. Os Estados fortes no sistema internacional parecem autoevidentes. Quer sejam denominados “faixa do norte” e “Ocidente” quer “mundo desenvolvido”, geralmente ligamos as nações desenvolvidas a Estados fortes, que detêm o controle sobre a maior parte dos mercados monetários do mundo. Além do acesso ao capital, esses Estados possuem força militar suficiente para defender suas reivindicações geopolíticas, quer seja individualmente quer em acordo com outros Estados. Possuindo extensões territoriais viáveis e sociedades forjadas pelo longo processo de interação social, esses Estados fortes são geralmente mais adaptáveis diante de mudanças no sistema internacional.

Os Estados não são criados iguais, embora muitos sejam, de fato, criados. Há quase duas décadas, Robert Jackson cunhou o termo “quase-Estado” para descrever as antigas colônias que receberam a independência da *metrópole* e o reconhecimento das Nações Unidas como Estados soberanos sem ter de demonstrar as características institucionais geralmente aceitas pelo Direito Internacional.²⁵ Jackson observou que, embora a comunidade internacional os reconhecesse como parceiros iguais, esses novos Estados mal podiam sustentar suas populações. Não surpreende, portanto, que, dos 141 Estados denominados “fracos” em um estudo de 2008 da Brookings Institution, os 28 Estados que compõem o quinto inferior eram todos antigas colônias que receberam a independência depois da Segunda Guerra Mundial.²⁶

O Estado conforme descrito neste artigo difere muito do ideal imaginado no paradigma westfaliano. Os Estados não desfrutam de uma soberania irrestrita em toda parte. Nem são iguais. De fato, a soberania de um grande número de Estados no sistema internacional é meramente atributiva.²⁷ Como essas condições imperfeitas existem desde muito antes de 1648, pode ser mais útil pensar no caos observado no sistema internacional como a condição natural, em vez de um mergulho na desordem. Se o sistema não estiver se desintegrando, os chamados atores não estatais são tão significativos no longo prazo quanto parecem ser no presente?

Departamento de Defesa, Cb Caleb Gomez, CFN dos EUA



Fuzileiros navais vasculham um complexo para combater o narcotráfico, que talvez financie a insurgência em uma aldeia na Província de Helmand, no Afeganistão, 30 Jul 09.

Atores Não Estatais: os Elementos Imprevisíveis da Idade das Trevas

No início dos anos 70, os cientistas políticos conceituaram o ator não estatal para preencher lacunas nas teorias da política internacional centradas no Estado.²⁸ Esses estudos iniciais observaram que os atores não estatais e suas atividades às vezes tiveram um impacto na tomada de decisões de Estados, mas os estudiosos não chegaram a sugerir que eles detivessem um poder significativo. Em poucas palavras, um ator não estatal é qualquer comunidade organizada politicamente que não seja um governo. Como essa definição poderia, em princípio, aplicar-se a praticamente todos os grupos não governamentais, desde os terroristas internacionais até as ligas de proteção de animais domésticos, é melhor examinar apenas os que atuam na esfera internacional, o domínio do Estado.²⁹

Os analistas de segurança muitas vezes retratam atores não estatais como rivais astutos, que ameaçam enfraquecer o monopólio do Estado sobre o emprego legítimo da força e a imposição de sua ordem social.³⁰ Essa rivalidade é normalmente expressa de duas formas. Primeiro, os atores não estatais acumulam a legitimidade gradualmente por meio da transferência voluntária de alguns poderes por parte do Estado. Atuando apenas de forma complementar a ele inicialmente, os atores não estatais usurpam aos poucos as prerrogativas estatais, minando a liberdade de ação do Estado. Entre os atores não estatais que empregam esses meios estão as empresas militares privadas, empresas transnacionais e organizações não governamentais, podendo ser chamadas de atores não estatais não hostis.³¹ Por uma segunda rota mais aberta, outros tipos de ator não estatal podem enfrentar os Estados em uma disputa pelo poder. Entre esses atores estão as milícias privadas, os terroristas mundiais, os insurgentes e os cartéis de drogas, podendo ser denominados atores não estatais hostis. Quando aliados com as forças de alta tecnologia da globalização, os atores não estatais de ambos os tipos são vistos como mais ágeis, inovadores e empreendedores que o governo estatal, sendo, portanto, capazes de explorar brechas no sistema internacional.

Essa visão da ameaça apresentada pelos atores não estatais é falha por três motivos. Primeiro, ela trata atores não estatais como novos fenômenos, ignorando o fato histórico de que esses grupos são um componente antigo e duradouro do terreno humano do sistema internacional. Segundo, ela supõe falsamente que os Estados sejam estáticos, moribundos e sem iniciativa e que, como um provável perdedor em uma gigante luta de judô mundial, os atores não estatais podem facilmente explorar o peso de um Estado contra o governo. Terceiro, e mais importante, essa visão eleva, equivocadamente, os atores não estatais hostis à categoria de concorrentes do Estado ao descontar as vantagens que eles derivam de seus próprios patrocinadores estatais.

Atores Não Estatais Não Hostis e o Estado: uma Relação Simbiótica

Muito antes da abertura do “portal majestoso” de Westfália, os Estados coexistiam com

atores não estatais e os empregavam para administrar de forma econômica a defesa e a promoção de seus interesses. Por exemplo, as empresas militares privadas de hoje derivam dos bandos mercenários alemães *Landsknecht* do século XVI e dos *condottieri* italianos. Os primeiros governantes ingleses e franceses preferiam utilizar milícias locais treinadas para travar suas guerras. Mesmo assim, ambos utilizavam companhias mercenárias estrangeiras rotineiramente para preencher seu contingente ou compensar a fraqueza relativa de suas próprias forças, embora seus contemporâneos considerassem o emprego desses contratados potencialmente perigoso.³² O surgimento dos exércitos permanentes modernos não eliminou a necessidade eventual de contratar forças. É de conhecimento geral que os britânicos contrataram milhares de mercenários de Estados alemães como Hesse-Kassel, os chamados *Hessians*, para complementar rapidamente as suas forças que lutavam contra os revolucionários na América do Norte. Esses revolucionários seguiram o exemplo. O Congresso Continental Americano não só contratou corsários para ameaçar o comércio do adversário, como os criadores da Constituição da nova República também conferiram ao Congresso o poder de conceder cartas de corso, caso a nação precisasse contratar uma marinha mais uma vez.³³ Nos tempos modernos, os Estados integraram com sucesso as empresas militares privadas em seus planos de engajamento de segurança, liberando combatentes comuns para desempenhar funções essenciais. Essa prática não se restringe aos Estados fortes. Em seu estudo das forças de segurança privadas nos conflitos civis da África Ocidental, Herbert Howe concluiu que as firmas de segurança privadas podem estabilizar os Estados fracos ao fornecer uma força treinada e profissional a um governo em dificuldades.³⁴

As empresas transnacionais de hoje também têm raízes profundas, que remontam às companhias de comércio de capital privado do século XVII. Talvez a mais famosa de todas, a Companhia Britânica das Índias Orientais, estabeleceu uma forte relação simbiótica com o governo britânico, que contribuiu para a estabilidade de ambos os atores, ao mesmo tempo em que lubrificou o

motor econômico do Império.³⁵ Embora Londres acabasse dissolvendo a companhia, a concessão de preferências ou monopólios comerciais a firmas privadas era um meio econômico geralmente aceito de desenvolver as posses coloniais, que perdurou até o início do século XX. Por exemplo, no estatuto de 1890 concedido à Companhia Britânica da África do Sul (BSACo), de Cecil Rhodes, a coroa reconhecia "...a existência de uma poderosa Companhia Britânica, controlada por... nossos súditos...", capacitada a promover o bom governo, a suprimir o comércio de escravos, a preservar a paz e a ordem e a manter uma força policial.³⁶ Outras potências coloniais, como a Alemanha e Portugal, seguiram o exemplo, estabelecendo o que consistia em contratos comerciais para a administração das posses coloniais de cada nação.³⁷

As atividades dessas empresas transnacionais iniciais nem sempre se restringiam estritamente a uma dada fronteira colonial. As companhias de comércio podiam ser substitutos úteis para atingir os objetivos da política estatal. Por exemplo, em 1895, Rhodes organizou uma invasão da república independente adjacente da África do Sul, no Transvaal, supostamente para liberar os mineiros de ouro estrangeiros da opressão dos bôeres. O governo britânico de Joseph Chamberlain não apoiou oficialmente o que ficaria conhecido como *Jameson Raid* (Ataque de Jameson), mas quando detalhes sobre o planejamento da incursão chegaram ao conhecimento de Londres, o governo britânico fez muito pouco para impedi-la porque a intenção de Rhodes estava alinhada com o desejo da Grã-Bretanha de efetuar uma mudança de regime no Transvaal.³⁸

De fato, terceirizar as responsabilidades do Estado não é só diversão, porque mesmo que não sejam hostis aos interesses do Estado, os atores não estatais continuam sendo potencialmente imprevisíveis. As unidades mercenárias antigas eram conhecidas por jogar os dois lados contra o meio, e suas descendentes, as empresas militares privadas modernas, podem causar grande embaraço ao seu respectivo Estado.³⁹ Em 1998, as atividades de contrabando de armas de uma firma britânica, a Sandline International, quase acabaram com a carreira de um secretário de relações exteriores da Grã-Bretanha e, em 2007,

a empresa de segurança americana Blackwater Worldwide foi acusada de matar civis iraquianos de forma indiscriminada.⁴⁰ O mesmo se aplica a proto-empresas transnacionais. Em 1891, uma invasão não autorizada da África Oriental portuguesa pela Companhia Britânica da África do Sul, para obter um porto de águas profundas para a Rodésia, que não tinha acesso ao mar, ameaçou as relações anglo-portuguesas. O fracasso do Ataque de Jameson, em 1896, minou a confiança no governo de Chamberlain.⁴¹

...a premissa subjacente ao modelo — que o mundo é composto de Estados soberanos e juridicamente iguais — nunca foi absoluta.

Dado o comportamento potencialmente imprevisível de agentes privados, empregá-los para conduzir questões relativas ao regime pode parecer uma transferência perigosa de autoridade. Na realidade, a capacidade de atores não estatais não hostis de enfraquecer o controle estatal, e quanto mais ameaçar a existência do Estado, é questionável porque, nesses relacionamentos, os Estados, quer sejam fortes quer fracos, geralmente mantêm a vantagem para moldar oportunidades em seu próprio favor. A retirada de potenciais contratos com o governo, a alteração de estruturas tributárias vantajosas, a revogação de licenças de funcionamento, a ameaça de ação judicial ou a suspensão de transações financeiras são apenas algumas das medidas que os Estados podem tomar para domar o comportamento indisciplinado de atores não estatais. Os Estados também podem utilizar acordos diplomáticos com outros Estados como um antídoto clássico à ação indisciplinada nociva. Por exemplo, o empreendimento para a busca de um porto pela Companhia Britânica da África do Sul levou Londres a firmar um acordo de amizade com Portugal tanto como uma medida de geração de confiança quanto como um controle contra os projetos não autorizados da companhia.⁴²

Ao empregarem atores não estatais não hostis, os Estados não transferem poder. Em vez disso, eles delegam poderes a atores não estatais, conferindo-lhes certas responsabilidades como uma medida de economia para ampliar a abrangência do controle estatal. Em essência, uma vez empregados, esses atores não estatais se tornam simbioses ou agentes do Estado, e seu rótulo de agente não estatal passa a não corresponder à realidade. Mesmo que alguns atores não estatais busquem competir com os seus patrocinadores estatais, todos os tipos de Estado desfrutam de uma verdadeira gama de mecanismos de imposição para reafirmar sua autoridade e primazia. Embora a tática dos seus “primos” terroristas seja muito mais arrojada e letal, uma dinâmica semelhante se aplica aos atores não estatais hostis.

Atores Não Estatais Hostis: o Inimigo do meu Inimigo

Determinados, violentos, conectados e com conhecimentos de tecnologia, para os analistas de segurança, os atores não estatais hostis modernos são os verdadeiros vilões no cenário da Idade das Trevas. Superficialmente, esse tipo de ameaça por atores não estatais parece ser invencível porque, na qualidade de atores transnacionais, eles atuam fora das normas estabelecidas do sistema internacional. Da mesma forma que seus “primos” não hostis, porém, descobrimos, muitas vezes, que longe de serem concorrentes não estatais com poder excessivo, o patrocínio do Estado molda ou garante sua viabilidade e sucesso.

Os atores não estatais hostis — que carecem do patrocínio do Estado — existem há séculos. Talvez os arquétipos mais contundentes sejam os diversos movimentos anarquistas do final da era vitoriana. Durante os aproximadamente 30 anos anteriores à Primeira Guerra Mundial, uma onda inédita de violência terrorista se espalhou por toda a Europa. Os anarquistas assassinaram não menos que oito chefes de Estado e cometeram atentados contra muitos outros. A invenção da dinamite por Alfred Nobel, em 1862, a “pólvora gigante”, “democratizou os meios da violência”, e os chamados dinamiteiros bombardearam teatros, restaurantes e instituições públicas aparentemente à vontade.⁴³ De 1892

a 1894, 11 bombas explodiram em Paris e, em 1893, cerca de 20 barceloneses foram mortos quando uma bomba explodiu em um teatro na cidade.⁴⁴ Nem os Estados Unidos ficaram imunes; bombas explodiram em delegacias e, em 1901, um anarquista baleou o presidente William McKinley. Enquanto a maioria dos “Propagandistas do Ato Cometido” concentrou seus esforços na classe dominante, a classe média em geral não ficou imune. Vistos como cúmplices dos excessos do Estado, centenas de cidadãos comuns se juntaram aos “cadáveres ilustres” de líderes políticos.⁴⁵

Embora seus ataques terroristas fossem disseminados, não havia uma doutrina anarquista universal que motivasse a violência além de um desejo geralmente comum de substituir o poder político com a autoridade natural.⁴⁶ Apesar dos esforços internacionais de identificar conexões entre os transgressores, provas de uma conspiração coordenada não se materializaram.⁴⁷ De fato, esses anarquistas eram os atores não estatais hostis típicos, sendo contrários ao Estado e carecendo de seu apoio. Ironicamente, a desunião e a desorganização anarquista prevaleceram sobre o seu acesso à então tecnologia avançada de altos explosivos. Sua falta de vontade ou capacidade de atrair e utilizar o poder de um patrocinador os tornou incapazes de atingir suas metas em um sistema regido por Estados poderosos.

Nos primeiros anos do século XX, a violência anarquista entrou em declínio. Uma virada em uma longa depressão mundial, que aliviou a pobreza dos trabalhadores, e a ascensão de movimentos políticos socialistas que buscavam a mudança de formas mais tradicionais foram, até certo ponto, responsáveis pela redução.⁴⁸ Contudo, mesmo enquanto os primeiros anarquistas se afastavam do terrorismo, uma longa sucessão de grupos dissidentes — dos fenianos irlandeses e comunistas aos jihadistas de hoje — adotou seus métodos.

A “Propaganda do Ato Cometido” sem dúvida liga esses dissidentes modernos aos antigos anarquistas, mas qualquer semelhança não vai além porque a maioria dos atores não estatais hostis que nos interessam obtém apoio significativo de patrocinadores estatais. Os Estados há muito engajam atores não estatais hostis como extensões de sua política

externa. Por exemplo, os Estados podem apoiar grupos insurgentes armados como um meio de enfraquecer os rivais a partir de seu interior. No século XVIII, o apoio dado pela França dos Bourbons aos rebeldes jacobitas escoceses visava a desviar o poder britânico, da mesma forma que o auxílio prestado pela Alemanha imperial aos separatistas irlandeses e indianos antes e durante a Primeira Guerra Mundial.⁴⁹ Os Estados também podem utilizar atores não estatais hostis como representantes em um esforço indireto de competir com seus rivais quando o confronto direto seja custoso demais. A Guerra Fria assistiu a usos múltiplos de atores não estatais hostis por ambos os lados, incluindo o apoio de Washington aos combatentes mujahidin anti-soviéticos no Afeganistão e o apoio de Moscou a grupos terroristas europeus e africanos.⁵⁰ Por fim, os Estados podem utilizar atores não estatais como multiplicadores assimétricos do poder estatal em disputas desequilibradas. O apoio do Talibã aos terroristas da Al-Qaeda contra os Estados Unidos, o apoio do Irã aos combatentes do Hezbollah contra Israel e o apoio da Eritreia aos rebeldes separatistas contra a Etiópia: todos servem para exemplificar essa estratégia.

O apoio do Estado a atores não estatais hostis em geral se enquadra ao longo de uma faixa que abrange do suprimento de armas, munição e treinamento em um patamar mais elevado à concessão de refúgio no patamar mais baixo. O relacionamento entre o Irã e a milícia xiita Hezbollah representa o exemplo mais poderoso do apoio do Estado em um patamar mais elevado. Durante a guerra de 2006 entre o Hezbollah e Israel, os milicianos xiitas não só dispararam milhares de foguetes Katyusha modernizados de suas bases no sul do Líbano, como também lançaram dois sofisticados mísseis de cruzeiro guiados por radar contra um navio de guerra israelense e uma embarcação mercante.⁵¹ Embora as Forças de Defesa Israelenses tenham conseguido destruir grande parte do estoque de material bélico do Hezbollah, a disputa não foi decisiva em termos militares. O consenso é que, no mínimo, o Hezbollah “venceu a guerra das narrativas” contra o seu adversário mais sofisticado.⁵²

Para alguns observadores, essa suposta vitória de um ator não estatal contra um Estado moderno

Cabo Brian Ferguson, Força Aérea dos EUA



Carole Souaidan segura o filho enquanto é transportada por via aérea de Beirute, no Líbano, para um local seguro, longe do conflito entre Israel e Hezbollah, no sul do Líbano, 24 Jul 06.

Aviv, e há quem interprete a militarização do sul do Líbano como uma barreira estratégica para impedir um ataque israelense contra a infraestrutura nuclear que está surgindo no Irã.⁵⁴

Nem todo o apoio do Estado a atores não estatais hostis ocorre na escala Irã-Hezbollah. No extremo oposto da faixa de apoio estatal, mas não menos fundamental, está a concessão de refúgio. Os estudiosos que examinam a ação coletiva há muito reconhecem que os dissidentes precisam estabelecer um “espaço livre” ou refúgio para organizar, planejar e mobilizar as suas atividades de oposição fora do controle do grupo dominante.⁵⁵ No âmbito nacional, esses refúgios podem incluir locais tão simples quanto cafés, cabeleireiros e esconderijos. No âmbito internacional, esses santuários se tornam mais isolados, variando desde os refúgios oferecidos aos terroristas até os acampamentos patro-

ressalta suas advertências sobre o iminente caos mundial. Ao fazer essa declaração, porém, eles demonstram não compreender a fonte da força do Hezbollah: seu relacionamento de dependência com o Irã e, em menor grau, com a Síria. O Hezbollah não criou sua impressionante gama de armas modernas do nada nem desenvolveu de forma independente as táticas, técnicas e procedimentos para empregá-las. Em vez disso, armas iranianas completaram o impressionante arsenal do Hezbollah, e assessores da Guarda Revolucionária do Irã criaram o centro de comando e controle que coordenou os mísseis dos milicianos. Em alguns casos, os próprios membros da guarda dispararam os mísseis.⁵³ O Hezbollah há muito atua como o “Comando Ocidental Iraniano” de fato na guerra a distância de Teerã com Tel

cinados pelos Estados, a partir de onde os atores não estatais hostis recrutam, treinam, equipam e atacam. Relativamente protegido pelas restrições normativas do sistema internacional sobre a agressão direta interestatal e pelas forças militares convencionais do anfitrião, o santuário é um significativo multiplicador de forças que permite que atores não estatais hostis operem fora do alcance de seus inimigos. Até certo ponto, os sucessos iniciais da Al-Qaeda como organização terrorista mundial podem ser atribuídos à proteção que ela recebeu do antigo regime talibã no Afeganistão.

Assim, da mesma forma que em relação ao apoio do Kaiser aos terroristas sikhs e do Sinn Fein ou ao apoio dos Bourbons aos pretendentes escoceses, não podemos concluir que as atividades do Hezbollah e outros grupos apoiados pelo

Estado sejam estritamente transnacionais.⁵⁶ Em vez disso, devemos considerá-los como extensões assimétricas da política interestatal tradicional. Embora esses atores não estatais possam ter seus próprios objetivos ou crenças políticas, os efeitos acentuados que eles podem ter sobre os adversários não podem ser separados das vantagens do patrocínio estatal. Para os terroristas, o apoio estatal sem dúvida oferece acesso a tecnologias mais letais e a espaços protegidos, mesmo que ele não garanta o êxito. Os atentados de 11 de Setembro pela Al-Qaeda custaram à organização e aos seus patrocinadores talibãs o seu refúgio estatal. Alguns sustentam que a vitória aparente do Hezbollah em 2006 contra Israel foi conquistada a um preço muito alto.⁵⁷ Além disso, para o Estado, o emprego de representantes malignos não oferece garantia alguma de que suas metas de política sejam cumpridas. Na verdade, a evidência empírica

Há mais de uma década, os cientistas políticos propõem que o ideal do Estado westfaliano... assemelha-se mais a uma descrição abreviada acadêmica do que a uma realidade empírica.

demonstra que o emprego de representantes resulta em poucos triunfos, por mais determinado que seja o esforço. Contudo, mesmo que a pequenez do mundo moderno jogue a tática de negação plausível na lixeira, empregar atores não estatais hostis para executar o trabalho sujo é em geral uma alternativa mais barata do que enfrentar rivais diretamente, ainda que seja apenas porque o risco de represália seja relativamente pequeno.

Estamos Mais Próximos do Final ou do Meio?

O sistema westfaliano não está, na verdade, em declínio; esse esquema, conforme o imaginamos, nunca existiu de fato além de um modelo comportamental proposto, que

exemplificava a experiência americana. Em vez disso, a territorialidade, soberania e igualdade, os princípios orientadores desse sistema ideal, foram sempre transacionais, se não completamente ilusórios, porque simplesmente não existem mecanismos eficazes de imposição mundial. É verdade que, ao longo de vários séculos, os Estados desenvolveram práticas habituais destinadas a moderar políticas agressivas ou a regularizar o comportamento interestatal. Embora essas convenções fiquem cada vez mais sofisticadas e, em alguns casos, mais duráveis com o tempo, o seu cumprimento continua sujeito aos caprichos dos interesses de Estados individuais. Em um mundo preocupado com a sobrevivência, os Estados fortes ainda fazem o que podem, e os Estados fracos continuam a sofrer o que devem.

O que está em declínio é a capacidade dos Estados Unidos de dominarem o ambiente mundial de forma incontestada. Há quase um século, os formuladores de política e teóricos americanos consideraram o poder dos EUA essencial para manter a segurança e a prosperidade internacional. Woodrow Wilson rejeitou categoricamente a política de poder europeia, acreditando que a missão dos Estados Unidos era criar uma ordem mundial dedicada à promoção de “valores liberais, democráticos e capitalistas de ordem, lei e harmonia”.⁵⁸ O surgimento dos Estados Unidos, depois da Segunda Guerra Mundial, como o mais poderoso Estado do sistema internacional colocou o país em uma posição inédita para efetuar significativa transformação mundial. Controlando mais da metade da produção de bens manufaturados do mundo e respondendo por um terço de todas as exportações, os Estados Unidos do pós-guerra eram o motor essencial para reconstruir e modernizar a Europa e o mundo devastados pela guerra.⁵⁹ Além disso, preocupados que a falta de prosperidade geral fizesse com que o desastre econômico dos anos entre-guerras voltasse a ocorrer, os formuladores de política americanos atrelaram, de forma inextricável, o poder econômico da nação à sua política de segurança, uma política mais obviamente concretizada no Plano Marshall e reforçada pelo seu sucesso.⁶⁰ Tendo como pano de fundo o espectro de aniquilação nuclear da Guerra

Fria, os Estados Unidos assumiram o manto de poder hegemônico benevolente, o indispensável definidor e aplicador de regras.⁶¹

O poder americano é paradoxal, porém. Segundo Joseph Nye, por um lado, a comunidade internacional exige a liderança de Washington, assim como sua dependência e interdependência por meio dos processos de globalização. Por outro lado, esses processos atraem a oposição e o conflito onde os benefícios da globalização não se firmam.⁶² Em essência, dependendo do ponto de vista, os Estados Unidos são, ao mesmo tempo, a solução e o problema.

A inexistência de uma ameaça mundial abrangente e a difusão da prosperidade da globalização capacitaram um maior número de Estados a buscar interesses que desafiam cada vez mais a hegemonia americana. Apesar dos laços com a Otan, os Estados da Europa Ocidental muitas vezes têm políticas que vão de encontro às metas de Washington. A Rússia, até o presente, otimizou a sua política interna pós-soviética e explorou suas reservas de petróleo e gás natural, capacitando Moscou a mais uma vez oferecer reações fortes às percebidas transgressões americanas. A China, a Índia e o Brasil industriais estão assumindo, de forma gradual e constante, uma maior parcela dos mercados de capital, que historicamente sustentaram o poder americano. Potências regionais menores e mais concentradas, como a Síria, Coreia do Norte, Irã e Venezuela, desafiam cada vez mais a liderança dos Estados Unidos ao se engajarem na atividade criminosa internacional ou na proliferação de tecnologias perigosas. Mesmo nações menores independentes, como o Sudão, Zimbábue e Eritreia, sentiram-se livres em seus esforços para abandonar a comunidade internacional a fim de buscar políticas internas aparentemente autodestrutivas que arriscam a desestabilização regional. Quando se acrescenta a essa ansiedade pós-11 de Setembro de Washington a possibilidade de que os efeitos de transbordamento de Estados fracos ou em desagregação promoverão a disseminação de pandemias, o terrorismo transnacional e a proliferação de armas especiais, pode parecer que o sistema internacional vai desintegrar-se.⁶³

No contexto da cultura nacional e estratégica dos EUA, a ampla resposta de Washington a essas

mudanças parece previsível. Roger Whitcomb observa que, para os americanos, um sentido de excepcionalidade, uma tendência de enxergar problemas como sendo dicotômicos e uma preferência por soluções rápidas muitas vezes determinam abordagens unilaterais, colocando os Estados Unidos cada vez mais em conflito com outros.⁶⁴ Além disso, a tendência de retratar todos os desafios como crises pode fazer com que se trate cada questão como um problema estratégico separado, que frustra os esforços de priorização.⁶⁵ Finalmente, uma crença permanente em normas morais e jurídicas universalmente aplicáveis confere aos americanos um sentido de propósito legítimo.⁶⁶ Desse ponto de vista, os americanos tendem a avaliar mudanças no sistema internacional, mesmo mudanças naturais, como um mal potencial, que exige uma resposta imediata, no que veio a ser denominado Realismo idealista.⁶⁷

A impaciência e a necessidade de soluções rápidas para uma série interminável de crises percebidas são possíveis fontes da crescente militarização da política externa americana. A crença inabalável dos Estados Unidos em normas e valores universalmente aplicados pode estar na base do que alguns observadores consideram uma abordagem de “tamanho único” à resolução de problemas.⁶⁸ Fundamentalmente, não há diferença entre a forma como Washington resolve os problemas hoje e há 50 anos. A abordagem americana à resolução de problemas contribuiu muito para a segurança e a prosperidade do mundo pós-guerra. O que mudou, porém, é o cenário geopolítico. Quando vistas da perspectiva do resto do mundo, muitas ações dos EUA podem ser compreendidas como uma preocupante e até nociva luta contra “moinhos de vento” geopolíticos. Embora nenhum Estado individual possa opor-se ao poder americano atualmente, os esforços dos EUA de “estar em todo lugar o tempo todo” geram o risco de que esse incapacitante ímpeto imperial vá expor a nação a um acordo liderado não por alguma entidade transnacional imaginada, mas por um ou mais Estados rivais em ascensão. Como observa Paul Kennedy, como toda grande potência que ocupa o lugar principal no mundo, para prosperar, os Estados Unidos precisam equilibrar o que percebem como suas exigências

de segurança com os meios que possuem para cumpri-las, assim como sua capacidade de conservar e desenvolver os motores tecnológicos e econômicos de tal potência.⁶⁹

À luz disso, concentrar os esforços nacionais na ameaça errada — dada, especialmente, a gama cada vez mais ampla de compromissos dos Estados Unidos — pode fazer enguiçar aqueles motores essenciais do poder de forma rápida. Comprometer recursos enormes, por exemplo, para amparar todo Estado em desagregação, com base na pequena possibilidade de que não fazê-lo capacitaria um grupo terrorista a desenvolver uma arma de destruição em massa, parece um gasto excessivo quando se recorda a antiga crença de que os Estados Unidos poderiam ter sobrevivido a um conflito nuclear limitado com a União Soviética. Dados os grandes riscos em questão, uma melhor alternativa para concentrar-se exclusivamente em ameaças poderia ser aproveitar as oportunidades que surgem em um sistema internacional em mutação.

O retorno da multipolaridade é um mal que vem para bem, que chega com bastante atraso. Se devidamente moldada, a ascensão de outras potências com credibilidade pode permitir que Washington distribua mais amplamente a responsabilidade pela segurança coletiva entre um público mais diverso e culturalmente relevante. Orientar — e não resistir — o surgimento de diversas esferas de influência dentro de um marco normativo redefinido, que vá além do simples idealismo de Wilson, tem o

potencial de absorver possíveis encenqueiros e pode oferecer um melhor meio de ampliar a prosperidade mundial ao aumentar o número de partes interessadas capacitadas. Tal sistema pode, com o tempo, transformar-se em um prático conselho de segurança de Estados que reflita não os antigos relacionamentos marciais, e sim a distribuição real do poder mundial. Mais importante, os Estados Unidos seriam fortalecidos se planejassem uma transição do papel desgastante de polícia do mundo para um papel mais adequado a um ouvidor mundial. Essa mudança pode simultaneamente conservar o poder americano no longo prazo e proteger a nação da responsabilidade final. Por fim, tal sistema destacaria com mais eficácia os encenqueiros estatais e permitiria que os Estados Unidos concentrassem seus recursos finitos em ameaças verdadeiras em vez de imaginadas.

Mudanças profundas no sistema internacional sempre foram e sempre serão motivo de preocupação. O declínio do poder hegemônico indispensável e o retorno à multipolaridade podem ser especialmente preocupantes porque os americanos há muito consideram sua liderança em um mundo unipolar como a melhor garantia de segurança e prosperidade. Qualquer mudança na ordem mundial ameaça desmoronar a nossa sociedade bem ordenada porque, como nossos antepassados medievais, nós nos vemos como a última conquista do tempo. É mais provável, porém, que ainda estejamos situados em algum ponto intermediário. **MR**

REFERÊNCIAS

1. BISHOP, Morris. *The Horizon Book of the Middle Ages* (Boston: American Heritage, 1968), p.11.
2. Muitos promovem esses temas, mas uma boa visão geral desse gênero consta de VAN CREVELD, Martin. *The Rise and Decline of the State* (New York: Cambridge Univ. Press, 1999), p. 394.
3. WILLIAMS, Phil. *From the New Middle Ages to a New Dark Age: The Decline of the State and U.S Strategy* (Carlisle, Pa.: US Army War College, Strategic Studies Institute, June 2008), pp. 6-8.
4. BAIN, Read. "What Is This Crisis?" *Philosophy of Science*, 20 (January 1953), pp. 22-30.
5. Um exemplo que relaciona a Primeira Guerra Mundial a um retorno à Idade das Trevas é relatado por TOYNBEE, Arnold J. "The Issues in British Foreign Policy", *International Affairs*, 17 (May/June 1938), p. 406. A advertência sobre a Idade das Trevas referente à ascensão do nazismo de Hitler também foi destaque em RIEGEL, O. W. *Mobilizing for Chaos* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 1934), conforme a análise de MOORE, Harry E. *Social Forces*, 13 (May 1935), pp. 609-10.
6. Normalmente atribui-se a Petrarca, poeta do século XIV, a formulação do conceito de Idade das Trevas, correspondendo em geral à Alta Idade Média (c. 500-1000). Consulte MOMMSEN, Theodor E. "Petrarch's Conception of the 'Dark Ages'", In: FINDLEN, Paula (ed.). *The Italian Renaissance: The Essential*

Readings (Malden, Mass: Blackwell, 2002), p. 219.

7. KRASNER, Stephen D. "Compromising Westphalia", *International Security*, 20 (Winter 1995-96), p. 117.

8. WILLIAMS; LIND, William S. "Fourth Generation War", in WHEELER, Winslow T.; KORB, Lawrence J. (eds.). *Military Reform: A Reference Handbook* (Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 2007).

9. OSIANDER, Andreas. "Rereading Early Twentieth-Century IR Theory: Idealism Revisited", *International Studies Quarterly*, 42 (September 1998), p. 410. Consulte também PFALTZGRAFF JR., Robert L. "International Relations Theory: Retrospect and Prospect", *International Affairs*, 50 (January 1974), p. 28.

10. Um excelente exemplo contemporâneo de raciocínio utópico consta de KERR, Philip. "The Outlawry of War", *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, 7 (November 1928), pp. 361-68.

11. PFALTZGRAFF, p. 29.

12. O Sacro Imperador Romano firmou a Paz de Westfália com o Rei da França e com a Rainha da Suécia, e esses países atuaram como protetores principalmente dos aspectos religiosos dos tratados. Deve-se notar que a França e a Suécia já eram potências independentes antes das guerras e continuaram a sê-lo depois delas. OSIANDER, Andreas. "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth", *International Organization*, 55 (Spring 2001), pp. 251-87.

13. KRASNER, p. 147.

14. OSIANDER, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth".

15. Ibid. Osiander cita a definição de *Landeshoheit* de Johann Jacob Moser, pensador jurídico alemão do século XVIII: "direito pertencente aos [governantes] que os capacita, em suas terras e territórios, a comandar, proibir, decretar, empreender ou omitir tudo que... diga respeito a qualquer governante, na medida em que suas mãos não estejam atadas por leis e tradições do Império, tratados com suas propriedades locais e súditos, liberdades e tradições antigas e consagradas destes últimos e assim por diante." Osiander também observa que alguns estudiosos alemães identificaram a falta de termos estritamente soberanos no sentido moderno no tratado como um dos motivos pelos quais um Estado unitário alemão não se desenvolveu até o final do século XIX.

16. Ibid. Martin van Creveld interpreta isso de forma diferente, afirmando que, como o tratado conferiu aos príncipes subordinados o poder de fazer alianças contanto que elas não estivessem voltadas contra o imperador, isso constituía, de alguma forma, a soberania. Na opinião do autor, essa restrição ataca diretamente as noções modernas de soberania e reforça a legitimidade do império dos Habsburgos. Consulte VAN CREVELD, p. 86.

17. Ibid. Além disso, a referência ao guarda-roupa utilizado como portal mágico entre o mundo real e o reino mágico de Nárnia é de LEWIS, C. S. *The Lion, the Witch, and the Wardrobe* (New York: Harper Collins, 2005).

18. KRASNER, pp. 118-19.

19. Ibid. p. 117.

20. Ibid. p. 147. Não surpreende que Krasner observe que os Estados Unidos, com suas instituições derivadas de forma autóctone, sejam um Estado forte que esteja mais em conformidade com o modelo westfaliano, especialmente quando se considera que os teóricos de relações internacionais americanos provavelmente tinham sua própria nação em mente ao desenvolver o modelo.

21. "O forte faz o que pode, e o fraco sofre o que deve." FORDE, Steven. "International Realism and the Science of Politics: Thucydides, Machiavelli, and Neorealism", *International Studies Quarterly*, 39 (June 1995), p. 147.

22. Citado em TILLY, Charles. *Democracy* (Cambridge, U.K.: Cambridge Univ. Press, 2007), p. 30.

23. Ibid., p. 38.

24. Ibid., p. 78.

25. JACKSON, Robert H. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge Univ. Press, 1990), p. 21. Bem mais recentemente, o termo "quase-Estado" foi utilizado para descrever sub-regiões de Estados que se separaram e onde dissidentes exercem a jurisdição de fato, embora não sejam reconhecidos pela comunidade internacional. Consulte KOLSTO, Pal. "The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States", *Journal of Peace Research*, 43 (November 2006), pp. 723-40.

26. Desses 28, 22 estão situados na África. Consulte RICE, Susan E.; PATRICK, Stewart. *Index of State Weakness in the Developing World* (Washington: The Brookings Institution, 2008), disponível em: http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx.

27. OSIANDER. "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth."

28. Consulte a resenha de Thomas J. Volgy sobre *The Web of World Politics: Non-State Actors in the Global System*, de Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson e Donald E. Lampert, *The Western Political Quarterly*, 29 (December 1976), pp. 658-59.

29. Tanto Volgy quanto Peter Willetts observaram que o termo ator não estatal pode incluir tantos grupos a ponto de torná-lo irremediavelmente ambíguo. Willetts fornece um ótimo resumo do pensamento contemporâneo sobre os atores não estatais e suas interações. Consulte VOLGY; WILLETS, Peter. "Transnational Actors and International Organizations", in BAYLIS, John (ed.). *Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (2d ed.; New York: Oxford Univ. Press, 2001).

30. WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*, A. M. Henderson and Talcott Parsons, trans. (New York: Free Press, 1964), p. 154, citado em HOWE, Herbert M. "Private Security Forces and African Stability: The Case of Executive Outcomes", *The Journal of Modern African Studies*, 36 (June 1998), p. 308.

31. Willetts se refere a empresas e organizações não governamentais como exemplos de atores não estatais legítimos.

32. POTTER, David. "The International Mercenary Market in the Sixteenth Century: Anglo-French Competition in Germany, 1543-50", *The English Historical Review*, 111 (February 1996), pp. 24-26.

33. Os Estados em geral reconheciam que as cartas de curso estendiam o status de combatente às embarcações mercantes. Consulte a Constituição dos EUA, artigo 1, seção 8.

34. HOWE, p. 26.

35. SUTHERLAND, L. S. "The East India Company in Eighteenth-Century Politics", *The Economic History Review*, 17, no. 1 (1947), p. 24.

36. GIBBS, Peter. *History of the British South Africa Police, Vol. 1: The First Line of Defense, 1899-1903* (Salisbury, Rhodesia: British South Africa

Police, 1972), p. 8.

37. Para uma discussão sobre a tentativa de administração comercial por Portugal, consulte NEIL-TOMLINSON, Barry. "The Nyassa Chartered Company: 1891-1929", *The Journal of African History*, 18, no. 1 (1977), pp. 109-28. Para uma análise detalhada do envolvimento colonial da Alemanha na Tanzânia, consulte KOPONEN, Juhani. *Development for Exploitation: German Colonial Policies in Mainland Tanzania, 1884-1914* (Helsinki: Studia Historica, 1994).

38. GALBRAITH, John S. "The British South Africa Company and the Jameson Raid", *The Journal of British Studies*, 10 (November 1970), p. 146. Quando o ataque fracassou, o governo de Chamberlain imediatamente tomou medidas para se distanciar do combate.

39. Entre as muitas advertências de Maquiavel contra o uso de mercenários estava a sua deslealdade. Consulte MACHIAVELLI, Niccolo. *The Prince*, N. H. Thompson, trans. (New York: Dover Publications, 1992), p. 31.

40. O'LOUGHLIN, Ed. "Sandline Scandal Arms Shipment Reaches Forces", *The Independent*, 22 de maio de 2000, disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/sandline-scandal-arms-shipment-reaches-forces-715976.html>; DEYOUNG, Karen. "Blackwater Chief Defends Firm", *The Washington Post*, 3 de outubro de 2007, disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/10/02/AR2007100201037.html>, A18.

41. GALBRAITH, p. 153.

42. JAMES, Lawrence. *The Savage Wars: British Campaigns in Africa, 1870-1920* (New York: St. Martin's Press, 1985), p. 54.

43. CARR, Matt. "Cloaks, Daggers, and Dynamite", *History Today*, 57 (December 2007), p. 30.

44. JENSEN, Richard Bach. "The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol", *The Journal of Contemporary History*, 16 (April 1981), p. 324.

45. "For Jihadist, Read Anarchist", *The Economist.com*, 18 de agosto de 2005, disponível em: http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=4292760.

46. FOWLER, R. B. "The Anarchist Tradition of Political Thought", *The Western Political Quarterly*, 25 (December 1972), p. 743.

47. CARR, p. 30.

48. JENSEN, p. 340.

49. FRASER, Thomas G. "Germany and Indian Revolution, 1914-18", *Journal of Contemporary History*, 12 (April 1977), p. 255.

50. RICHARDSON, Louise. "Global Rebels: Terrorist Organizations as Trans-national Actors", *Harvard International Review*, 20 (Fall 1998), disponível em: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb137/is_4_20/ai_n28713371/pg_1?tag=content, pp. 1-2.

51. COFFEY, Michael. "Hezbollah's Improved Arsenal", *MilitaryPeriscope.com*, 21 de julho de 2006.

52. FELDMAN, Shai. "The Hezbollah-Israel War: A Preliminary Assessment", *Middle East Brief*, no. 10, September 2006, disponível em: <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB10.pdf>, p. 2.

53. CORDESMAN, Anthony H. *Preliminary "Lessons" of the Israeli-Hezbollah War* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 17 de agosto de 2006).

54. FELDMAN, p. 5.

55. POLLETA, Francesca. "'Free Spaces' in Collective Action", *Theory and Society*, 28 (February 1999), p. 1.

56. RICHARDSON, p. 5.

57. FELDMAN, p. 2. Feldman sustenta que o maior escrutínio internacional e a resultante resolução das Nações Unidas podem ter custado ao Hezbollah a flexibilidade tática no sul do Líbano.

58. WHITCOMB, Roger S. *The American Approach to Foreign Affairs: An Uncertain Tradition* (Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2001), p. 44.

59. KENNEDY, Paul M. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987), p. 358. Além disso, JAMES, Harold. *The Roman Predicament: How the Rules of International Order Create the Politics of Empire* (Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 2006), p. 31.

60. JAMES, p. 31.

61. Ibid. Charles Kindleberger, ele próprio um participante no Plano Marshall, e outros conceberam a teoria de estabilidade hegemônica para explicar a utilidade da superpotência benigna.

62. BEYER, Cornelia. *Violent Globalisms: Conflict in Response to Empire* (Aldershot, U.K.: Ashgate, 2008), p. 52.

63. PATRICK, Stewart. "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?" *The Washington Quarterly*, 29 (Spring 2006), disponível em: http://www.twq.com/06spring/docs/06spring_patrick.pdf, pp. 27-28.

64. WHITCOMB, pp. 59-63.

65. Ibid., p. 70.

66. Ibid., p. 14, pp. 41-42.

67. BEYER, p. 106.

68. PATRICK, p. 48.

69. KENNEDY, p. 514.

O Desempenho Militar da Rússia na Geórgia

Tor Bukkvoll, Ph.D.



AP, Musa Sadulayev

Coluna de veículos blindados russos a caminho de Tskhinvali, em algum lugar na região separatista da Geórgia, Ossétia do Sul, 9 Ago 08.

EM AGOSTO DE 2009, a Rússia comemorou o primeiro aniversário de sua campanha militar na Geórgia. Do ponto de vista do Kremlin, a guerra foi uma demonstração da capacidade renovada das Forças Armadas russas de travar guerras convencionais. Observadores independentes também têm compartilhado até certo grau esse ponto de vista. O presidente russo prometeu que as lições obtidas do conflito levarão à alteração das prioridades na compra de armas. Inspirado pelas lições da guerra, o Ministério da Defesa prometeu mais verbas para as Forças Armadas russas e propôs mudar a sua estrutura de unidades de valor divisão para a brigada, no intuito de

melhorar a capacidade das forças militares de travar guerras pequenas, como aquela com a Geórgia.¹ Este artigo resume o debate russo interno e chega a algumas conclusões preliminares sobre as Forças Armadas russas.

A Ofensiva Terrestre na Ossétia do Sul

Do ponto de vista das forças militares russas, a parte mais bem-sucedida da campanha na Ossétia do Sul foi o desempenho de suas forças terrestres na expulsão dos georgianos da área. O grau de êxito, contudo, é relativo. A percepção de bom desempenho das tropas terrestres russas depende do tamanho da superioridade numérica

Tor Bukkvoll é o atual chefe do programa russo na Fundação de Pesquisa de Defesa da Noruega (Norwegian Defence Research Establishment). Anteriormente, era professor assistente na Academia Militar Norueguesa. Seus interesses

de pesquisa são em defesa e política de segurança, com um enfoque particular na Rússia e na Ucrânia. Ele possui um doutorado pela Universidade Norueguesa de Ciência e Tecnologia.

rusa no conflito. As estimativas iniciais sugerem que havia entre 15.000 e 25.000 no lado georgiano e entre 20.000 e 30.000 no lado russo. Aproximadamente 3.000 soldados da Ossétia do Sul e 9.000 da Abecásia estão incluídos na conta russa.² Se esses números são reais, pode-se sustentar que a vantagem numérica russa foi significativa, mas não decisiva. No entanto, alguns alegam que o número de soldados no lado russo foi substancialmente subestimado. Andrei Illarionov, ex-conselheiro econômico de Vladimir Putin e agora da oposição russa, alega que a Rússia podia ter tido até três vezes o número de soldados que os georgianos. Segundo Illarionov, a maioria dos especialistas russos independentes agora acredita que havia pelo menos 40.000 soldados da Rússia, Abecásia e da Ossétia do Norte no teatro de operações, e que mais 40.000 soldados russos foram mobilizados no outro lado da fronteira, na Rússia.³ Se essas estimativas mais altas são verdadeiras, as realizações da ofensiva terrestre russa parecem menos impressionantes que no início.

O equipamento russo era semelhante ou inferior àquele da Geórgia; a Rússia teve a maior parte dos equipamentos mais os estoques de reserva. Além disso, a capacidade de travar guerras das forças russas foi um elemento decisivo. Em particular, a coordenação entre a artilharia e a infantaria funcionou bem.⁴ Isso deve ser um sinal estimulante para os líderes políticos e militares russos e justifica muito a alegação do presidente russo, Dmitry Medvedev, de que as operações na Geórgia demonstraram a qualidade renovada das forças militares russas.

Claramente, a capacidade da Rússia de conduzir e executar grandes e complicadas operações militares sobreviveu aos anos difíceis da década de 90. Segundo militares americanos que adestraram os georgianos, uma das principais razões para a vitória russa foi que as forças georgianas treinaram no nível tático, mas se submeteram somente à reorganização e ao adestramento limitados nos níveis operacional e estratégico. Havia poucos oficiais bem formados e adestrados nos escalões superiores das forças georgianas.⁵ Relatos sobre o desempenho da Geórgia no conflito descrevem um profissionalismo em declínio nos escalões superiores. Relatórios do campo de batalha dão conta de soldados georgianos que lutavam bem,

mas entre uma organização progressivamente caótica.⁶ O mesmo não ocorreu com as forças russas.

No entanto, não se pode ter pressa para chegar a uma conclusão que o profissionalismo existente no Exército russo se tornou um sucesso.

Várias fontes alegam que destacamentos de tropas aeroterrestres e de forças especiais realizaram a maior parte das lutas no terreno.⁷ Assim, pode-se sustentar que a campanha terrestre na Ossétia do Sul demonstrou que a infantaria de soldados profissionais (*kontraktniki*) está longe de estar preparada para a batalha. Um comentarista russo comparou o uso de tropas aeroterrestres e forças especiais nos papéis tradicionais da infantaria com o martelamento de um prego com um microscópio caro em vez de um martelo normal.⁸ Há muito ceticismo sobre a qualidade de muitos soldados profissionais russos. Até o chefe do Estado-Maior do Exército, general Vladimir Boldyrev, admitiu em setembro de 2008 que muitos deles não são mais bem treinados que os conscritos.⁹ Além disso, os líderes militares enviaram conscritos ao teatro de operações em oposição à política oficial. As autoridades militares russas negaram isso por muito tempo, mas confrontadas com evidência inegável, o Estado-Maior Geral teve de admitir que enviou “números insignificantes de conscritos” à Geórgia.¹⁰ Contudo, pode

...o desdobramento aéreo atrás das linhas inimigas era arriscado demais devido à incapacidade da Força Aérea russa de suprimir as defesas antiaéreas georgianas.

haver outras razões pelas quais as tropas aeroterrestres lutaram ao lado (ou no lugar) da infantaria. Uma dessas provavelmente foi que seu desdobramento aéreo atrás das linhas inimigas era arriscado demais devido à incapacidade da Força Aérea russa de suprimir as defesas antiaéreas georgianas.¹¹



Foto da AFP, David Mdzinarishvili

Destruços, supostamente de um bombardeiro russo abatido, perto do vilarejo de Dzevera, aproximadamente a 100km de Tbilisi, 9 Ago 08.

Segundo, em realidade, a quantidade de combate aproximado não está clara. Uma fonte russa alega que essa guerra foi travada principalmente com artilharia e aviação.¹² A breve duração da guerra provavelmente limitou o número de combates de infantaria contra infantaria que poderiam ter ocorrido.

Terceiro, as dinâmicas da campanha terrestre provavelmente teriam sido melhores se o Exército russo tivesse sido capaz de usar mais helicópteros para desdobrar e realocar soldados no teatro de operações. Segundo fontes do Exército russo, isso ocorreu em um grau apenas limitado.¹³ Problemas de voo sobre a cordilheira do Cáucaso adiaram a introdução de helicópteros no teatro, e, até quando chegaram, foram de pouca ajuda. Os helicópteros integrados anteriormente ao Exército foram transferidos para a Força Aérea em dezembro de 2003. Segundo pilotos de helicópteros russos, os comandantes da Força Aérea estavam muito ocupados com a campanha aérea e tinham pouco ou nenhum tempo para planejar operações de helicópteros para apoiar as tropas terrestres.¹⁴ Uma decisão de devolver os helicópteros às forças terrestres está em discussão. Além disso, a sobrevivência das defesas antiaéreas georgianas e a posse de sistemas de defesa antiaérea portáteis tornaram tais operações perigosas. Os helicópteros russos não têm muita proteção contra sistemas de defesa

antiaérea portáteis, o que significa que os principais carros de combate da Rússia não podiam contar com os helicópteros para proporcionar vigilância e proteção da mesma forma com que é feito em muitos outros exércitos.

Quarto, a emboscada do comandante das forças terrestres na Ossétia do Sul foi um sinal de um fracasso grave na operação terrestre. Apenas cinco das 30 viaturas blindadas dessa coluna

não foram destruídas. Embora emboscadas ocorram nas guerras, esse incidente indica um fracasso de Inteligência e de vigilância.

Quinto, havia relatos de unidades terrestres sendo insuficientemente abastecidas com munições.¹⁵ “Simplesmente esgotamos as munições, e nos rodearam com lança-rojões”, um comandante de carros de combate russo explicou ao jornal *Moskovskii Komsomolets*, depois que dois carros de combate russos foram explodidos durante a luta na aldeia de Zemo-Nikozi.¹⁶

A Campanha Aérea

A incapacidade da Rússia de suprimir as defesas antiaéreas georgianas provavelmente foi o erro mais grave do esforço de guerra russo. Oficialmente, a Rússia admitiu a perda de quatro caças Su-25 e um bombardeiro estratégico Tu-22. No entanto, nas discussões internas russas, os números mais citados são sete ou oito Su-25s.¹⁷

No início do conflito, a Rússia tinha aproximadamente 14 vezes mais aviões de caça na região que a Geórgia. Apesar do fato que a superioridade aérea foi provavelmente tão decisiva para a vitória russa quanto a bem executada operação terrestre, essa parte da campanha é também uma das mais fortemente criticadas. Além da relutância e/ou incapacidade de apoiar as tropas terrestres, a campanha aérea

não conseguiu suprimir os sistemas de defesa antiaérea. Embora eliminadas ao final, as defesas antiaéreas georgianas da era soviética, modernizadas, estavam operacionais e foram um aborrecimento para a Força Aérea russa por todos os cinco dias do conflito. Enfim, os aviões de caça não as puderam suprimir; as unidades terrestres se apoderaram delas.

As autoridades russas culpam a Ucrânia por reforçar substancialmente as defesas antiaéreas georgianas antes da guerra.¹⁸ Os sistemas de defesa antiaérea de médio alcance feitos pelos soviéticos, vendidos à Geórgia pela Ucrânia, desempenharam um papel importante, e os aviões de caça russos em geral não estavam equipados com mísseis antirradiação eficientes. A Rússia tem toda a capacidade de produzir tais mísseis. O motivo pelo qual não os usou não está claro, mas uma fonte alega que a Rússia não os encomendou por muito tempo devido a seu alto custo.¹⁹ Fraquezas graves nas capacidades de guerra eletrônica russas podem ajudar a explicar a longa sobrevivência das defesas antiaéreas georgianas.

Devo salientar, contudo, que a supressão das defesas antiaéreas inimigas é raramente fácil, até com mísseis antirradiação sofisticados, boas capacidades de guerra eletrônica e pilotos bem treinados. Os georgianos fizeram o que os servos fizeram na guerra do Kosovo. Ligaram

pelas quais os pilotos russos não conseguiram suprimir as defesas antiaéreas georgianas. Segundo Nekachev, “Um piloto que voa 40 horas por ano em vez das 200 requeridas não pode se tornar um aviador de elite, e se não é um aviador de elite, está abatido”.²² Além disso, os velhos Su-25s eram o núcleo dos caças russos na Geórgia. O tempo inclemente inibe severamente esses aviões, e eles têm baixa capacidade de combate noturno.²³

Um dos aspectos mais enigmáticos da campanha é o uso do bombardeiro estratégico de médio alcance Tu-22. Na época, a Rússia disse que o avião estava realizando missões de observação a grandes altitudes, e as defesas antiaéreas de longo alcance S-200 vendidas à Geórgia pela Ucrânia o abateram. Especialistas independentes, contudo, suspeitam que a Rússia usava o avião para bombardear os campos de aviação georgianos porque ele pode transportar 20 vezes mais material bélico que um caça normal.²⁴ Isso teria sido um uso racional do avião, a menos que a Rússia o tenha empregado antes que as defesas antiaéreas tivessem sido derrotadas. A Ucrânia nega ter vendido os S-200s à Geórgia, e se o Tu-22 tivesse feito apenas observação aérea em vez de bombardeios, provavelmente teria voado alto demais para os sistemas de defesa antiaérea SA-11 e SA-8.

Embora a elogiem, sem muita sinceridade, os líderes militares russos ainda não aceitaram as operações combinadas como um axioma...

e desligaram seus sistemas de defesa antiaérea para que fossem difíceis de detectar.²⁰ Na campanha de Kosovo, 35% de todo o esforço aéreo foi contra as defesas antiaéreas inimigas.²¹

Iurii Nekachev, o antigo subcomandante das forças russas na Transcaucásia, acredita que a falta de treinamento é uma das principais razões

Operações Combinadas

Algumas narrativas ocidentais pós-guerra falam sobre avanços nas operações combinadas russas.²⁵ Essa avaliação contradiz com a visão predominante no debate russo interno. Talvez os analistas ocidentais tenham presumido sobre operações combinadas porque havia operações russas paralelas entre o Exército, Força Aérea e Marinha, mas os observadores russos falam sobre uma falta de operações combinadas ou de coordenação entre os aviões de caça e as forças terrestres. Embora a elogiem, sem muita sinceridade, os líderes militares russos ainda não aceitaram as operações combinadas como um axioma, do mesmo modo que o Ocidente. A falta de apoio aéreo para as forças terrestres nesse caso, contudo, foi provavelmente devido tanto à falta de doutrina, treinamento e tecnologia quanto à resistência à ideia por si só.



Foto da AFP. Stringer

Lápides provisórias colocadas na vala comum em que jazem os caixões dos soldados georgianos mortos durante o conflito com a Rússia, fora de Tbilisi, na Geórgia, 2 Set 08.

As operações navais no litoral da Geórgia e da Abecásia e uma campanha cibernética contra os sites da Internet do governo georgiano receberam muita atenção, mas provavelmente não afetaram seriamente o resultado da guerra. Uma força-tarefa de 11 navios da frota russa do Mar Negro participou da operação naval. Desembarcaram fuzileiros navais no litoral da Abecásia e afundaram um navio lança-mísseis georgiano. Seu objetivo, no entanto, parece ter sido organizar um bloqueio naval, algo que só teria sido de importância verdadeira se a guerra tivesse durado muito mais tempo. Da mesma forma, a campanha cibernética não afetou fundamentalmente a luta militar.

As deficiências mais sérias da campanha russa ocorreram em comunicações, comando e controle. Esse é um ponto fraco reconhecido oficialmente pela Rússia e uma fonte de preocupação para os líderes políticos e militares. Os melhoramentos nessa área dependem das capacidades de satélites, e os repetidos esforços de Putin de acelerar a utilização do equivalente russo do GPS, o GLONASS (*Global Navigation Satellite System*), são apenas um exemplo da urgência à qual os líderes políticos e militares associam

esse problema. A esperança mais otimista é que o GLONASS possa tornar-se operacional em algum momento antes de 2011. Na ausência do apoio de satélites, os soldados se comunicaram por rádio ou telefone móvel simples, e a capacidade de coordenar ataques de alta precisão foi limitada.

Outra deficiência russa foi a falta de veículos aéreos não tripulados (Vant), cujo desenvolvimento se tornou uma baixa prioridade nos empobrecidos anos 90, não somente por causa de poucos recursos, mas também porque as forças militares russas nunca mostraram muito interesse neles. A Rússia nunca usou o Vant tático Pchela na operação.²⁶ Segundo o Coronel Valerii Iakhnovets, que era o responsável pelo emprego do Pchela no conflito, as imagens que ele transmitiu de retorno eram de tão baixa qualidade que eram basicamente inúteis. Também se reclamou que o veículo “voava tão baixo que se poderia atingi-lo com um estilingue e rugia como uma viatura blindada de transporte de pessoal BTR”.²⁷

Contudo, uma das primeiras deficiências que a Rússia abordou foi a dos veículos aéreos não tripulados. A Rússia está comprando novos Vants de Israel, o que é uma grave exceção à sua política de autossuficiência armamentista.²⁸ Uma razão pela qual as forças militares russas estão comprando os novos veículos no exterior é sua desconfiança na indústria de armas doméstica. O General Vladimir Shamanov, chefe das forças aeroterrestres, realizou uma reunião com os fabricantes russos de veículos aéreos não tripulados e suas apresentações não o impressionaram. Ele explicou, “Tudo é... tão tipicamente russo. Montam uma coisa e daí tentam fazê-la passar por... útil”.²⁹

A ausência de comunicações por satélite e de veículos aéreos não tripulados impede o emprego das relativamente modernas e precisas munições russas. Por exemplo, muitas unidades equipadas com o míssil de artilharia guiado a laser Krasnopol poderiam ter usado o míssil na Geórgia, mas precisavam de algo ou de alguém para detectar o alvo para eles e marcá-lo com um feixe laser. Infelizmente, as forças especiais russas atuando atrás das linhas inimigas não são treinadas para operar com a artilharia.³⁰ Isso não necessariamente significa que as forças militares consideram a falta das munições de precisão um grande problema. O general Vladimir Moltenskoï alega que as forças

russas tinham armas de precisão, mas não havia uma verdadeira necessidade para elas na Ossétia do Sul.³¹ O uso de fogos esmagadores tem um lugar importante no pensamento operacional russo, e se não se está muito preocupado com os danos colaterais, pode-se até preferir o efeito psicológico da artilharia pesada ao efeito menos intimidador das munições de precisão.

Conclusão

Uma vitória russa foi pré-determinada devido à vantagem numérica esmagadora de suas forças, mas as forças terrestres lutaram melhor que muitos tinham esperado. Os pontos fracos da campanha russa parecem principalmente ter sido resultado das deficiências em tecnologia e organização. A Rússia não conseguiu equipar suas unidades mais avançadas com muitos dos equipamentos desenhados pelos soviéticos (mas ainda bastante avançados) que o país pode atualmente produzir. Às vezes, as forças russas até não conseguem utilizar suficientemente o equipamento moderno que compraram. A bem-sucedida introdução faseada de novas armas e sistemas de armas muitas vezes exige mudanças substanciais na organização e no adestramento, os quais parecem ser uma fraqueza particular das Forças Armadas russas atuais.

A interpretação da guerra pelas forças militares russas as apresenta com um grande dilema. Por um lado, há uma tendência natural de ignorar a crítica para não manchar o retrato de uma campanha bem sucedida. Por outro, admitir um fracasso, especialmente com respeito às armas, pode ser uma forma poderosa de pressionar as autoridades políticas por mais recursos. Em uma tentativa de fazer o último, o vice-chefe do Estado-Maior Geral, general Anatolii Nogovitsyn, reclamou que a maior parte de suas forças militares tinha de combater com velhas armas soviéticas.³²

Apesar dos números oficiais de 64 mortos e 323 feridos, quatro Su-25s e um Tu-22 abatidos, e um número não identificado de peças de artilharia e viaturas blindadas destruídas, as operações

russas foram bem sucedidas na Geórgia.³³ A Rússia demonstrou que uma grande força de soldados organizados, treinados e equipados pelos soviéticos pode derrotar uma pequena força organizada, treinada e parcialmente equipada pelos EUA. Contudo, o conflito também mostrou muitas das deficiências e insuficiências russas. Seria errado concluir que a vitória foi resultado de uma reforma militar bem-sucedida na Rússia.

Mais recursos podem corrigir algumas das deficiências salientadas nesta análise. Por exemplo, o dinheiro pode suprir as Forças Armadas russas com melhores aviões de caça e mísseis antirradiação. A Rússia já é capaz de produzi-los, embora algumas partes da indústria de defesa russa tenham agora mais encomendas do que podem lidar. A Sukhoi, por exemplo, poderá entregar novos aviões somente em três anos.³⁴ Outros tipos de equipamentos, como veículos aéreos não tripulados e sistemas de comando e controle baseados em satélites, levarão mais tempo para ser comprados.

A base tecnológica da Rússia ainda é insuficiente, e os melhoramentos nessa área exigirão não apenas mais recursos, mas também novos núcleos de treinamento para os institutos de projetos, uma indústria de defesa mais bem organizada e administrada e um sistema de aquisição melhor e menos corrupto. A corrupção militar russa ainda está em ascensão. Segundo o General (Reserva) Alexandr Kanshin até 30% da verba destinada à Defesa é atualmente roubada ou usada erradamente.³⁵

Além de necessitar de melhor equipamento, as Forças Armadas russas precisam superar as incompatibilidades organizacionais e culturais que são obstáculos às operações combinadas.

Parece que a Rússia está buscando a reforma militar radical atual com mais vigor do que tem feito com a maioria dos outros programas de reforma da era pós-soviética. No entanto, ainda é cedo para determinar até que ponto ela vai lidar com as deficiências discutidas aqui. **MR**

REFERÊNCIAS

1. NIKOLSKII, Aleksei, "Sily dlia novoi voiny," *Vedomosti*, 2 de outubro de 2008.
2. GOLTS, Aleksandr, "Don't Trust Politicians With War," *The Moscow Times*, 26 de agosto de 2008; ZYGAR, Mikhail e SOLOVEV, Vladimir,

- "Piatidnevnaia voina," *Kommersant-Vlast*, 18 de agosto de 2008; e PALLIN, Carolina Vendil e WESTERLUND, Fredrik, "Russia's war in Georgia: lessons and consequences," *Small Wars & Insurgencies* 20, no. 2, Junho de 2009, 400.

3. Entrevista com Andrei Illarionov em *Ekho Moskvy*, 24 de junho de 2009, disponível em: <www.echo.msk.ru/programs/figure/600923-echo/>.
4. MINASIAN, Sergei “Nekotorye uroki “Piatidnevnoi voiny” dlia Iuzhnogo Kavkaza,” disponível em: <www.politcom.ru/article.php?id=6895>.
5. Ten Cel Bob Hamilton, Exército dos EUA, apresentação no seminário, “The War in the Caucasus: An Initial Assessment,” *American Enterprise Institute*, 13 de agosto de 2008.
6. ZYGAR e SOLOVEV.
7. KHRAMCHIKHIN, Aleksandr, “Uroki ratnykh uspekhev i neudach,” *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 22 de agosto de 2008.
8. Ibid.
9. MIASNIKOV, Viktor e MUKHIN, “Naemniki ne trebuiutsia,” *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 3 de outubro de 2008.
10. PANFILOV, Valerii, “Voina bez kontrakta,” Lenta.ru, disponível em: <<http://lenta.ru/articles/2008/08/20/conscript/>>.
11. Ibid.
12. Julia Latynina em Kod dostupa, Rádio Ekho Moskvy, 23 de agosto de 2008, disponível em: <www.echo.msk.ru/programs/code/535706-echo/>; Sergei Minasian.
13. PTICHKIN, Sergei, “Chernaia sudba Akuly,” *Rossiiskaia Gazeta*, 4 de setembro de 2008.
14. POROSKOV, Nikolai, “Gonka perevooruzhenia,” *Vremia novostei*, 3 de setembro de 2008.
15. BARANOV, Anatolii, “Genshtab preduprezhdaet: Rossiia ne gotova k voine,” Forum.msk.ru, 3 de setembro, disponível em: <www.forum.msk.ru/material/news/525358.html>; BARABANOV, Mikhail, “The August War between Russia and Georgia,” *Moscow Defense Brief*, no.3, 2008, disponível em: <<http://mdb.cast.ru/mdb/3-2008/item3/article1/>>.
16. RECHKALOV, Vadim, “Beregite tsink—podrastaet syn,” *Moskovskii Komsomolets*, 28 de agosto de 2008.
17. Consulte por exemplo, entrevista com Anatolii Tsiganok “Pobeda s ogovorkami,” *Gazeta*, 14 de agosto ou a entrevista com Said Amin, “VVVS RF poteriali vo vremia konflikte s Gruziei sem samoletov,” *RIA Novosti*, 11 de setembro.
18. KHRAMCHIKHIN, Aleksandr, “Uroki ratnykh uspekhev i neudach,”

- Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 22 de agosto de 2008.
19. KAMENEV, Valerii, “Aviatsia podvela,” *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 19 de setembro de 2008.
20. TSYGANOK, Anatolii, “Voina novogo tipa,” *Vremia novostei*, 27 de agosto de 2008.
21. LAMBETH, Benjamin S., *The Transformation of American Air Power* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2000), p. 195.
22. VORONOV, Vladimir, “Uroki NVP,” *New Times*, no. 33, 17 de agosto de 2008.
23. POROSKOV, Nikolai, “Gonka perevooruzhenii,” *Vremia Novostei*, 3 de setembro de 2008.
24. BOZHEVA, Olga Bozheva, “Razoruzhennye sily rossiiskoi federatsii,” *Moskovskii komsomolets*, 21 de agosto de 2008.
25. SHANKER, Thom, “Russians Melded Old-School Blitz with Modern Military Tactics,” *New York Times*, 17 de agosto de 2008 e CHANG, Felix K., “Russia Resurgent: An Initial look at Russian Military Performance in Georgia,” *Foreign Policy Research Institute*, 13 de agosto de 2008, disponível em: <www.fpri.org/enotes/200808.chang.russiaresurgentgeorgia.html>.
26. POROSKOV.
27. RASHCHEPKIN, Konstantin, “Slepoi dozor,” *Krasnaia Zvezda*, 1º de agosto de 2009.
28. Luch Design Bureau, disponível em: <www.lutch.yaroslavl.ru/tipchakeng.htm>.
29. Ibid.
30. Analista Viktor Litovkin, entrevista em Razvorot, Rádio Ekho Moskvy, 28 de agosto de 2008, disponível em: <www.echo.msk.ru/programs/razvorot/536883-echo/>.
31. VORONOV.
32. POROSKOV.
33. “Russia says 64 soldiers dead in fight with Georgia,” *International Herald Tribune*, 20 de agosto de 2008.
34. Entrevista com o diretor de Tula KPB, Aleksandr Rybas, *Defense News*, 15 de setembro de 2008.
35. ABDULLAEV, Nabi, “In Moscow, Unusual Light on Defense-Spending Corruption,” *Defense News*, 6 de outubro de 2008.

Foto da Marinha dos EUA, CT Jim Hoeft



Missil russo praticamente intacto, na suíte de uma casa em Gori, na República da Geórgia, 25 Ago 08. Residentes de Gori retornam e começam a limpar a cidade após o conflito recente entre a Rússia e a Geórgia.

Adaptando a Força Geradora

General-de-Divisão Michael A. Vane, Exército dos EUA



Marinha dos EUA, Sgt Robert Houlihan

Vista noturna do Pentágono mostra fumaça saindo do prédio depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001. A cúpula do Capitólio é visível ao fundo.

COMO UM EXÉRCITO em guerra, em contato direto diário com um inimigo adaptativo, pode manter sua própria adaptabilidade? Com que velocidade pode um exército estabelecer as condições para forçar o adversário a fazer tudo o que deseja? Mais especificamente, como uma grande organização como o Exército dos Estados Unidos aprende e se adapta? O ritmo de mudança é um componente desse dilema, e aquele que se sobrepuser ao outro lado conduzirá as condições de ação e reação no campo de batalha. No entanto, as bases teóricas dessa realidade às vezes conflitam com a tradicional resistência, ou até ocasionalmente com a aversão, das

grandes instituições ou organizações pela mudança. O Exército dos EUA não é uma exceção. Não obstante, as realidades simples da guerra induziram o Exército a tornar-se mais adaptável à medida que ele se esforça para se superar em desempenho e suplantar seus adversários.

A adaptabilidade baseada em fatos e conhecimentos, resultando em soluções para os combates atuais e futuros, é o acelerado processo pelo qual o Exército desenvolve os sistemas ou reações para maximizar a eficiência da mudança. O Exército não deve apenas “aprender a partir da ponta da linha” e implantar a adaptabilidade baseada em fatos e conhecimento, mas também começar a

O General Michael A. Vane é o Subchefe de Assuntos Futuros da Força e diretor do Centro de Integração e Capacidades do Exército, do Comando de Instrução e Doutrina do Exército dos EUA, no Forte Monroe, Virgínia. Ele possui o

Bacharelado pela Academia Militar dos EUA e o Mestrado em Comando, Controle e Comunicações Combinados pela Escola de Pós-Graduação Naval. Já comandou em todos os escalões, incluindo o comando geral do Forte Bliss, Texas.

agir para aperfeiçoar ou melhorar a estrutura organizacional atual. Usar nossa vantagem do conhecimento para tomar decisões oportunas representa o conceito dominante de “liderar a partir das extremidades”. Esse conceito será examinado por todo este artigo.

Conforme os militares norte-americanos foram se ajustando à tática de dispositivos explosivos improvisados... colocados na margem de estradas, os integrantes da Al-Qaeda reagiram com o emprego de IEDs mais potentes, mais fáceis de ocultar e com maior capacidade de penetração.

Durante esta era de conflito persistente, a Força Geradora do Exército se depara com várias exigências conflitantes. Esses desafios são variados em natureza e apresentam problemas diferentes no curto e no longo prazo. Para superar esses desafios, a Força Geradora deve:

- mover-se rapidamente para fundir a informação do teatro de operações em um retrato coerente para fornecer uma direção a ser seguida;
- identificar e implantar as mudanças necessárias no ciclo de Geração da Força do Exército (*Army Force Generation — ARFORGEN*), suficientemente rápido, para ter os projetos organizacionais, o equipamento e as pessoas certas com as habilidades adequadas disponíveis para as unidades em pré-desdobramento;
- modificar os programas de instrução existentes de desenvolvimento de líderes e de instrução individual rápido o suficiente para o emprego pelos grupos em pré-desdobramento;
- reformar o processo de aquisição para reduzir os custos; e

- planejar e implantar uma estrutura organizacional que se antecipe e se adapte às mudanças da realidade.

Disso se originará uma Força Geradora do Exército mais bem posicionada para apoiar a ARFORGEN de um Exército em guerra.

Definindo “Adaptar a Força Geradora do Exército”

O dicionário on-line *Merriam-Webster* define “adaptar” como “tornar apto (como para um uso ou situação nova ou específica), muitas vezes por meio de modificações”.¹ Adaptar implica uma modificação de uma instituição ou coisa particular para se ajustar às circunstâncias inconstantes. Também implica a necessidade ou desejo de fazer com que uma coisa esteja em correspondência com outra. Neste artigo, o assunto de adaptação é a Força Geradora do Exército. O Exército está dividido em duas entidades funcionalmente distintas, mas organizacionalmente integradas.² O Exército operacional consiste em exércitos, corpos, divisões, brigadas e batalhões numerados que executam todo o espectro de operações em todo o mundo. A Força Geradora é aquela parte do Exército cuja finalidade é gerar e sustentar as unidades operacionais do Exército. Ela estabelece várias funções, incluindo o fornecimento da infraestrutura necessária para recrutar, instruir, equipar, desdobrar e assegurar a prontidão de todas as forças do Exército. A base de instrução da Força Geradora proporciona habilidades militares e educação profissional a todos os soldados, bem como aos membros das outras forças singulares e das forças aliadas. É dinâmica, inovadora e constantemente se adapta à natureza inconstante da guerra ao incorporar as lições aprendidas na doutrina e na instrução. Ela também fornece ao Exército a capacidade de se expandir rapidamente em tempos de guerra. A base industrial proporciona equipamento de ponta no mundo e logística ao Exército. As instalações do Exército proveem plataformas de projeção de poder necessárias para desdobrar forças terrestres rapidamente em apoio aos comandantes combatentes. Uma vez que essas forças sejam destacadas, a Força Geradora fornece as logísticas necessárias para apoiá-las. Em tudo isso, sem a Força Geradora, a Força operacional não pode funcionar. Sem a Força operacional, a Força Geradora não tem objetivo.

Entendendo o Contexto Estratégico

Os eventos de 11 de Setembro de 2001 abalaram os cidadãos dos Estados Unidos e colocaram em evidência as verdadeiras vulnerabilidades internas da população americana às ações de extremistas globais. Poucos podem descrever o impacto psicológico que esse evento marcante tem tido sobre os legisladores americanos e a população em geral. Desde 2001, a instituição de Defesa dos EUA foi engajada em uma luta de longo prazo para lidar com os desafios de uma rede extremista global. Hoje, centenas de milhares de militares servem no exterior em locais como o Afeganistão e o Iraque para manter o país seguro contra mais ataques. Até hoje, mais de 4.800 militares sacrificaram suas vidas defendendo os interesses dos Estados Unidos.

Embora as forças militares dos EUA tenham experimentado um êxito significativo na luta contra uma rede extremista mundial, o adversário também experimentou alguns ganhos. Durante essa luta, os adversários, de organizações como a Al-Qaeda, melhoraram suas táticas combatentes. Conforme os militares norte-americanos foram se ajustando à tática de dispositivos explosivos improvisados (*Improvised Explosive Device — IED*) colocados na margem de estradas, os integrantes da Al-Qaeda reagiram com o emprego de IEDs mais potentes, mais fáceis de ocultar e com maior capacidade de penetração. Para cada medida tomada, o adversário tem se defendido com uma contramedida. Até hoje, mudanças dinâmicas em táticas, técnicas e procedimentos (*Tactics, Techniques and Procedures — TTP*) ocorrem por todo o Iraque e o Afeganistão.

Um ponto de partida para o entendimento do contexto estratégico da adaptação é rever as experiências de combate do Exército dos EUA ao longo dos últimos oito anos. O combate no Iraque e no Afeganistão continua a oferecer uma abundância de lições que podem ser incorporadas no

conhecimento básico institucional do Exército: a base de instrução, as instituições educativas, a doutrina e TTPs. A experiência de combate atual alimenta o desenvolvimento da Força do Exército e o Exército institucional. Esse processo é similar à descrição de duas linhas de tempo paralelas que se entrelaçam (Figura 1). Como a Força atual se engaja em operações de combate, o processo de desenvolvimento da Força se adapta ao criar novas táticas inovadoras, técnicas, procedimentos e tecnologias avançadas. Essas adaptações e inovações são incorporadas na Força atual por meio de rápida disseminação ou dos esforços de modernização. O processo de desenvolvimento da Força “produz” tecnologia avançada para aprimorar as capacidades atuais. No entanto, há outro aspecto interessante dessa noção que exemplifica o termo “produzir”, qual seja o ambiente acelerado de desenvolvimentos.

No passado, o processo pelo qual os relatórios de necessidades operacionais (*Operational Needs Statements — ONS*) foram gerados pelas unidades desdobradas foi altamente descentralizado. Esse processo dependeu de muitos pontos de entrada que eram ligados a e vindos de múltiplas organizações, todas com interesses pessoais nas necessidades urgentes. As unidades no teatro de operações forneciam informações diretamente para a organização que se correlacionava com os relatórios de necessidades operacionais. Esses múltiplos pontos de entrada eram no melhor das hipóteses “condutos verticais”, que limitavam o processo de fecundação cruzada

A Experiência em Combate Indica o Desenvolvimento da Força Futura



O Desenvolvimento da Força Futura ‘produz’ tecnologia avançada para aprimorar as capacidades atuais.

Liderar a Partir das ‘Extremidades’ tira proveito do ambiente operacional para indicar e ajustar nosso modelo de desenvolvimento da Força

Figura 1. O desenvolvimento da Força atual e futura — Aprender com a Força em contato.

e o compartilhamento de informações entre as organizações concorrentes. As exigências geradas pelas necessidades operacionais em geral permitiam o rápido aparelhamento da Força, mas à custa de treinamento e sustentação limitados. Entre as organizações envolvidas no processo estavam o Quartel-General do Departamento do Exército; o Grupo de Guerra Assimétrica; a Organização Combinada para Derrotar os Dispositivos Explosivos Improvisados; e o Centro de Integração de Capacidades do Exército (*Army Capabilities Integration Center — ARCIC*).

Fomentando a Adaptabilidade Durante a Guerra

A adaptação durante os tempos de guerra é complexa. Embora as forças desdobradas exijam muito a pontualidade e o fornecimento de mudanças rápidas sob a forma de uma solução de efetiva capacidade, há uma exigência igualmente tentadora e conflitante para assegurar que a solução oferecida preencha a lacuna, seja segura, não atrapalhe a execução de outras tarefas e tenha o conjunto completo de doutrina, organização, instrução, material, liderança e educação,

pessoal e instalações (*doctrine, organization, training, materiel, leadership and education, personnel and facilities — DOTMLPF*). Isso assegurará o devido treinamento, documentação, instalações, manutenção e apoio de subsistência para proporcionar uma eficácia prolongada em campanha. Oferecer menos que o conjunto completo pode facilmente levar a um ônus desnecessário com o qual as unidades e os comandantes em campanha terão de arcar.

O caso de viaturas com chapas de blindagem é um exemplo de como os adversários competem de forma adaptativa e de como uma abordagem de muitos pontos de entrada não resolveu rapidamente o problema. Quando as viaturas leves HMMWVs passaram a ser o alvo vulnerável de preferência para bombardeios à beira da estrada, as unidades do Exército dos EUA tentaram melhorar sua capacidade de sobrevivência amarrando chapas de blindagem a seus veículos, o que foi muitas vezes designado na mídia como “blindagem caipira”. Por sua vez, o adversário adaptável fez com que as bombas à beira da estrada ficassem mais letais adicionando mais explosivos. Por fim, não se podia mais aumentar a

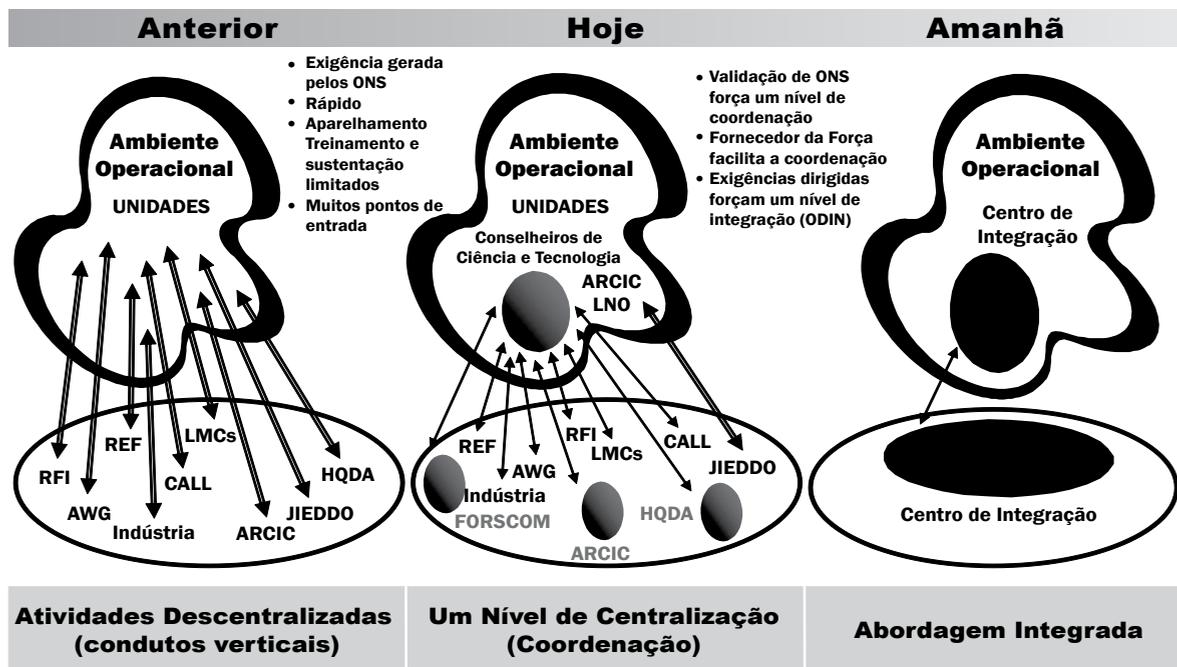


Figura 2. Ambiente Acelerado de Desenvolvimentos

blindagem convencional, portanto, o Exército dos EUA desenvolveu novas chapas de blindagem. Infelizmente, o inimigo simplesmente continuou a criar bombas até mais letais. Com o peso adicional da blindagem, o chassi, a suspensão e o motor já não podiam sustentar simultaneamente os desafios de ser móvel e de proteção blindada. Obviamente, uma solução melhor foi necessária. Com ideias inovadoras e nova tecnologia, a viatura Resistente a Minas e Protegida de Emboscada (*Mine Resistant Ambush Protected — MRAP*) foi desenvolvida e distribuída, mas o conjunto de DOTMLPF não estava completo.

Por exemplo, os conjuntos de material e treinamento para a MRAP ficaram para trás no processo de distribuição rápida. Como resultado, os estabelecimentos de instrução institucional de armas combinadas não possuíam as viaturas MRAP, portanto, os soldados não foram treinados em como usá-las. Como essa viatura era mais pesada em cima do que em baixo e pesava entre 7 e 22 toneladas, dependendo da série, as capotagens se tornaram mais comuns em campanha. Entre novembro de 2007 e março de 2009, houve 121 incidentes de capotagens não hostis dessas viaturas.³ Além disso, as unidades não receberam o orçamento para manter e operar o novo equipamento. Tornou-se evidente que um processo de

integração mais eficiente era necessário para sustentar as viaturas resistentes a minas. As viaturas foram distribuídas, mas elas precisam ser administradas. A necessidade de soluções holísticas para os problemas de distribuição rápida continua a ser um desafio institucional do Exército.

Da mesma forma, a doutrina, a instrução e o desenvolvimento de líderes institucionais se adaptaram e melhoraram baseados nas lições das guerras atuais. A elaboração e distribuição do Manual de Campanha do Exército *FM 3-24, Counterinsurgency* (Contra-insurgência), o desenvolvimento e desdobramento de equipes de terreno humano no Iraque e no Afeganistão, a retenção de lições essenciais pelo Centro de Lições Aprendidas do Exército, as dinâmicas colaborativas dos fóruns de combatentes e o estabelecimento de cenários para o desenvolvimento de líderes em aldeias culturais de pré-desdobramento eram parte dos programas de continuação e iniciativas que refletiam a adaptação e a inovação institucional do Exército. Embora fossem iniciativas importantes, a mídia de notícias continuou a apresentar que o Exército institucional entregou “muito pouco e muito tarde” para as unidades em campanha. Precisa ser feito mais para melhorar a entrega oportuna de produtos de doutrina, instrução e desenvolvimento de líderes para apoiar o ciclo da Força Geradora do Exército.

Hoje, o processo transformou-se em um melhor nível de centralização e coordenação (Figura 2). Um relatório de necessidades operacionais mais versátil exige um nível mais alto de coordenação entre as organizações, enquanto o provedor da Força facilita a coordenação geral. Além disso, o processo de requerimentos ordenados exige um certo grau de integração. O ambiente atual de desenvolvimento simplifica o processo para



Mairinha dos EUA, Sgt. Carmichael Yopez

Contratado do Departamento de Estado desembarca de um simulador de viatura MRAP tombada, durante aula na Base Avançada de Operações Marez, perto de Mosul, no Iraque, 7 Nov 09. Durante a aula, os contratados experimentaram uma capotagem de 180 graus e praticaram como sair da viatura com segurança.

as unidades no teatro de operações com a presença de uma célula de coordenação, mobiliada por um conselheiro de ciência e tecnologia e um oficial de ligação do Centro de Integração de Capacidades do Exército. Essa célula envia o relatório de necessidades operacionais gerado pelas unidades diretamente aos órgãos centralizadores, constitu-

Oferecer menos que o conjunto completo pode facilmente levar a um ônus desnecessário com o qual as unidades e os comandantes em campanha terão de arcar.

ídos pelo Departamento do Exército, Comando das Forças dos EUA e Gabinete de Integração de Capacidades do Exército. Por sua vez, eles podem enviar as informações para as entidades mais especializadas como o Centro de Lições Aprendidas do Exército, a Organização Combinada para Destruir os Dispositivos Explosivos Improvisados ou o Grupo de Guerra Assimétrica. Esse processo atual elimina muito da redundância existente e facilita melhor a administração e a coordenação geral.

O esforço de integração atual deve se mover além dos processos de hoje de incorporação de mudança e adaptabilidade na instrução básica. De modo ideal, os líderes e soldados devem ser treinados antes de entrar no teatro de operações e durante o período de reciclagem. O desenvolvimento de líderes e o treinamento de soldados também devem ser incorporados na Força Geradora. Todas as escolas do Exército, incluindo o Curso de Aperfeiçoamento de Capitães, a Escola de Comando e Estado-Maior, a Academia de Sargentos-Ajudantes e a Escola de Guerra do Exército, são parte desse esforço. Os Centros de Excelência e as Diretorias de Desenvolvimento de Capacidade e de Integração também devem estar na vanguarda. O ambiente operacional mudou e, com isso, surgiram tecnologias novas e em evolução. Os currículos devem abranger assuntos como a destruição dos

IEDs, redes de comando em combate, potência e energia, robótica, habilitadores combinados e a dimensão humana. Embora não sejam o ideal, a mudança e o desenvolvimento rápidos de um Exército em guerra podem compelir as unidades e organizações a treinarem no teatro de operações, apenas para acompanhar as inovações que mudam ou suplantam as táticas, técnicas e procedimentos existentes.

O desenvolvimento de capacidades para uma transição rápida é mais uma forma pela qual o Exército avança para maximizar o processo de adaptabilidade. É a maneira do Exército de identificar e expandir o uso da organização ou de soluções materiais comprovadas das respostas dos relatórios de necessidades operacionais. Determina quais novas iniciativas devem se tornar programas de aquisição formais para a Força inteira, quais devem ser mantidas como equipamento não padrão no teatro de operações e quais devem ser eliminadas. Esses processos colhem os sucessos dos esforços de aquisição rápidos e os introduzem no ciclo de vida do processo de gerenciamento.

A Força-Tarefa *Odin*, cujo nome é um acrônimo para Observar, Detectar, Identificar e Neutralizar, é um exemplo da adaptabilidade bem-sucedida baseada em fatos e conhecimento, que produz soluções de TTP empregando a tecnologia existente para agir contra uma nova ameaça. A Força-Tarefa *Odin* é uma unidade de valor batalhão de aviação do Exército estabelecida no Forte Hood, no Texas, como uma das muitas iniciativas para lutar contra o aumento da ameaça e o perigo dos ataques a comboios no Iraque.⁴ A força-tarefa fornece reconhecimento, vigilância e aquisição de alvos para proteger as rotas de comboios. A força-tarefa original de 300 homens consistia em aeronaves C-12 equipadas com multissensores e Sistemas Aéreos Não Tripulados Warrior e Shadow, providos com imagens avançadas e telêmetros/designadores.⁵ Desde sua criação, atribui-se à unidade a contribuição para a eliminação de milhares de insurgentes no Iraque, bem como a reação e dissuasão de ataques insurgentes. Novamente, as tecnologias existentes, bem como o reconhecimento, a vigilância e sistemas de aquisição de alvos foram adaptados e modificados para enfrentar uma ameaça letal emergente.

Com uma nota menos favorável, em rodízios mais recentes da Força-Tarefa *Odin*, o treinamento de novos comandantes de unidade não acompanhou as novas tecnologias ou a ameaça variável. Como resultado, as unidades sucessivas chegaram ao teatro de operações com um entendimento insuficiente de como empregar os sistemas avançados. Em muitos casos, o treinamento inadequado impediu a eficácia e a eficiência das armas avançadas. Os desafios associados com a falta de continuidade de treinamento permanecem afligindo as unidades desdobradas. A base de treinamento simplesmente não acompanhou o advento de novos sistemas de armas para as guerras atuais no Iraque e no Afeganistão. Mais deve ser feito para se resolver essa lacuna de treinamento para assegurar sucessos continuados e futuros no ambiente tático.

O desenvolvimento e a distribuição do sistema Antifoguete, Antiartilharia e Antimorteiro (*Counter Rocket, Artillery, and Mortar — C-RAM*) é um exemplo de adaptação bem-sucedida. O Exército usou sistemas antiarmas para criar uma solução imediata para um problema existente — a defesa de bases americanas contra ataques insurgentes de foguetes, artilharia e morteiros.

A base de treinamento simplesmente não acompanhou o advento de novos sistemas de armas para as guerras atuais no Iraque e no Afeganistão. Mais deve ser feito para se resolver essa lacuna de treinamento...

Em junho de 2004, o comandante da Força Multinacional - Iraque submeteu um relatório de necessidades operacionais pedindo apoio para conter a ameaça de foguetes, artilharia e morteiros. Antes de fevereiro de 2005, uma capacidade de percepção e alerta foi distribuída no Iraque. Em março de 2006, uma bateria de

intercepção C-RAM — usando o Phalanx 1B, o sistema de defesa de míssil antinavio de 20mm da Marinha dos EUA — combinada com o radar de aquisição de alvo AN/TPQ Firefinder e o Radar Contramorteiro Leve (*Lightweight Counter Mortar Radar*), realizou sua primeira intercepção de combate de uma granada de morteiro. Antes de maio de 2009, esse sistema interceptou sua 100^a granada de morteiro e forneceu 1.500 alertas localizados, proporcionando aos soldados tempo para procurar abrigo.⁶ Como um processo contínuo de adaptação, o C-RAM está sendo expandido e fará a transição para um sistema avançado: a Capacidade de Proteção de Fogos Indiretos (*Indirect Fire Protection Capability*).⁷

O sucesso do C-RAM é compartilhado com outras adaptações e soluções, como o atual Projeto de Aumento da Precisão de Morteiros (*Accelerated Precision Mortar Initiative*) e o Posto de Comando do Futuro (*Command Post of the Future*). O projeto de morteiros solicitou da indústria protótipos de munições avançadas, que foram demonstradas no polígono de ensaios em Yuma, no Arizona, de março a maio de 2009. Um tipo de munição proposto consiste em conjuntos direcionados por GPS com estabilizadores guiados, aparafusados no morteiro de 120 mm. O segundo tipo proposto é uma bomba que integra a direção e o guiamento por GPS no corpo do morteiro. As informações dessa demonstração contribuirão para as decisões-chave do Exército para seu acelerado potencial de desenvolvimento e distribuição.⁸

O Posto de Comando do Futuro utilizou um software existente de computador e o aplicou nas funções de comando e controle para melhorar a interação, interligação, conhecimento da situação e visualização do campo de batalha em forma tridimensional.

Apesar dos numerosos sucessos acima listados, outro passo pode ser acrescentado ao processo existente para a construção, que é baseado na série de adaptações oportunas do Exército institucional (Figura 2). A adaptação pode se beneficiar da integração. Neste próximo passo, os comandantes de unidades em campanha podem proporcionar um melhor centro integrado de teatro de operações com sua entrada de dados do terreno. Esse centro integrado pode consolidar e classificar os dados



A Cabo Alysha Gleason e o Sgt Chad Ervin do Exército dos EUA conduzem a manutenção em um posto de radar na Base Avançada de Operações Delta, no Iraque, 22 Ago 09. Os dois soldados são membros de uma equipe antifoguete, antiartilharia e antimorteiro.

de informações do terreno e depois submetê-los a um “centro de gerenciamento de integração de informações” fora do teatro de operações ou no território continental dos EUA. Como uma entidade consolidada, o centro de integração no território continental dos EUA pode aprimorar o desenvolvimento de capacidades ao distribuir ou agir em cada assunto de campanha. A informação oportuna é poderosa e pode melhorar a integração, a coordenação e a eficiência geral. A perspectiva conduzida pelos fatos dos desenvolvimentos acelerados de capacidades representa mais um aspecto importante do termo “liderar a partir das extremidades”. A vinculação de fatos, conhecimento e medidas de eficácia correspondentes pode levar a uma melhor visualização e entendimento do ambiente operacional e ajudar os comandantes a criar soluções baseadas em uma visão comum do ambiente operacional. Acima de tudo, esse passo não aumenta a burocracia, nem cria mais uma estrutura na Força. Em vez disso, ele aproveita as organizações e processos existentes para desenvolver e maximizar a entrega oportuna de capacidades ao terreno.

Reforma na Aquisição

O fomento de mudança e adaptação deve se mover além dos processos internos do Exército. A adaptação institucional precisa se ampliar no campo da reforma na aquisição de armas. Há cada vez mais interesse na colina do Capitólio na introdução de uma legislação para reformar a aquisição de armas. Em 23 de fevereiro de 2009, o Senador John McCain (Republicano do Arizona) e o Senador Carl Levin (Democrata de Michigan) introduziram a legislação que exige que o Departamento de Defesa restabeleça as organizações de engenharia de sistemas e as capacidades de avaliação de desenvolvimento para lidar com os requerimentos irracionais de desempenho. O Senador Levin declarou:

“Noventa e cinco dos maiores programas de aquisição do Departamento de Defesa estão, em média, dois anos atrasados no prazo e excederam seus orçamentos originais em um total somado de quase US\$ 300 bilhões... Quando o orçamento federal está sob pressão como resultado da crise econômica, simplesmente não podemos arcar com esse tipo de desperdício e ineficiência continuados”.⁹

As novas medidas exigem que os chefes de aquisição de todas as forças singulares submetam um relatório ao Departamento de Defesa, detalhando as organizações de planejamento, processos e pessoas treinadas disponíveis para apoiar a rigorosa análise de sistemas e engenharia. Além disso, as medidas exigem um forte programa para melhorar a confiabilidade, disponibilidade e sustentabilidade como uma parte integrante do planejamento e do desenvolvimento. Outras exigências incluem que o diretor de Pesquisa e Engenharia de Defesa periodicamente examine e analise o amadurecimento de tecnologias essenciais e que o Departamento de Defesa empregue mais os protótipos de sistemas de armas para provar que as novas tecnologias funcionam antes de serem compradas.¹⁰

Em 23 de abril de 2009, o deputado Ike Skelton (Democrata de Missouri), chefe do Comitê das Forças Armadas da Câmara dos Deputados, declarou:

“Fico feliz em introduzir esta legislação que inserirá maior eficiência no sistema de aquisição de armas e realmente assegurará que tenhamos o

maior retorno do investimento do contribuinte de impostos... Nossa proposta bipartidária contribui com muitas boas ideias para o esforço de reforma na aquisição da Defesa. Aguardo com interesse para trabalhar com nossos colegas no Senado para superar nossas diferenças e gerar um produto final que decrete as melhores ideias dos dois projetos de lei.”¹¹

Com o interesse das duas câmaras do Congresso, o assunto de reforma na aquisição em curto prazo, com certeza, tem o potencial de se tornar uma história de sucesso do Departamento de Defesa. Nessa consideração, o Exército pode ver esse debate como uma janela de oportunidade para recomendar mudanças apropriadas no processo de aquisição, que podem acelerar a entrega de capacidades comprovadas aos soldados de acordo com o ciclo ARFORGEN.

Definição de Reforma na Aquisição

O dicionário de Merriam-Webster define aquisição como “algo ou alguém adquirido ou ganho”.¹² A reforma pode ser definida como “pôr ou mudar para uma forma ou condição melhorada”.¹³ Em sua forma combinada, a reforma na aquisição pode ser vista como uma série de ações empreendidas para melhorar o processo pelo qual os itens relacionados à Defesa são procurados.

Reforma na Aquisição Necessária

Em sua forma atual, o processo de aquisição do Departamento de Defesa é demorado. A Instrução 5000.02, *Operation of the Defense Acquisition System* (A Operação do Sistema de Aquisição da Defesa, em tradução livre), do Departamento de Defesa, é volumosa e cresceu de 37 páginas em 2004 para 79 páginas em 2009. Em geral, o objetivo do processo de aquisição do Departamento de Defesa tem sido proporcionar sistemas de armas sustentáveis e eficazes para alcançar rapidamente as necessidades operacionais da guerra. Os profissionais de aquisição têm trabalhado arduamente entre os limites legais e regulatórios, mas sob o sistema de aquisição atual, eles estavam tendo dificuldade em conseguir essa meta. Por que a reforma na aquisição é difícil?

O desafio predominante na comunidade de aquisição é o tempo. O tempo é necessário para o desenvolvimento eficaz e a distribuição. De forma interessante, o tempo necessário para desenvolver e distribuir os principais sistemas de armas tem crescido constantemente. Ao longo das últimas duas décadas, dobrou de uma média atual de 10 anos. A complexidade de nossos sistemas e o emprego de tecnologias emergentes forçaram ciclos mais longos de desenvolvimento e avaliação. Também, o combatente lida com um ambiente de ameaças que muda rapidamente, o qual força mudanças nas exigências dos sistemas por todo o ciclo de desenvolvimento, adiando assim a entrega. Visto que um novo sistema tem de proporcionar uma capacidade que ainda será essencial 10 anos no futuro, as exigências são complexas, refletindo uma missão e ameaça incertas. Enfim, para tornar as coisas piores, nossa força de trabalho de aquisição do Departamento de Defesa foi reduzida radicalmente em tamanho, causando a perda de muitos profissionais experientes e diminuindo a capacidade da carga de trabalho.

Entretanto, os ciclos de vida da tecnologia estão diminuindo, com uma nova geração de microeletrônica sendo produzida pelo setor comercial a cada 18 meses ou menos. Isso cria uma disparidade significativa. Com uma nova tecnologia de ponta surgindo a cada ano e meio, os sistemas de armas em desenvolvimento por dez anos podem estar cinco ou mais gerações desatualizados. Não apenas o desempenho é menor

Com uma tecnologia de ponta surgindo a cada ano e meio, os sistemas de armas em desenvolvimento por dez anos podem estar cinco ou mais gerações desatualizados.

do que pode ser, mas muitos dos componentes são obsoletos, e os desenhos originais podem não ser reproduzíveis. Uma vez que um sistema de armas seja distribuído, pode ser difícil e caro

para sustentá-lo. Além disso, como se leva muito tempo para a entrega do novo sistema de armas, os “sistemas preexistentes” permanecem em uso por períodos mais longos. A manutenção desses “sistemas preexistentes” é muito cara e de mão de obra intensiva. Os crescentes custos de operação e manutenção de sistemas mais velhos, combinados com as limitações orçamentárias normais, resultaram em menos dólares para o desenvolvimento de novos sistemas. Um efeito cíclico, ou “espiral da morte”, está, portanto, sendo criado e experimentado, o qual privará, no final das contas, o Exército dos EUA dos sistemas de armas necessários para enfrentar as ameaças futuras.

Outro desafio significativo para a aquisição foi o custo. O Senador Levin declarou ultimamente: “Já vimos o grande problema de excessos de custos. Noventa e cinco de nossos maiores sistemas de aquisição têm um excesso de custos de US\$300 bilhões.”¹⁴ Além disso, ele acrescentou, “custos extras continuam a se acumular apesar do fato que reduzimos as quantidades e reduzimos as exigências de desempenho”.¹⁵ Como resultado desses custos progressivamente maiores, os senadores Levin e McCain requerem medidas específicas para redução de custos, como a formação de um gabinete independente para prover estimativas separadas de custos de armas, exigindo uma análise independente do amadurecimento das tecnologias essenciais e a reconstrução de uma força de trabalho de aquisição. Outra medida inclui a necessidade de simplificar e reduzir o número de requerimentos de armas, visto que os requerimentos adicionais levam a um aumento geral em atrasos e custos. Embora nem todas inclusivas, as medidas congressistas especificadas acima confirmam o grau de interesse sendo colocado na necessidade de reforma na aquisição.

Para inverter essa tendência, devemos considerar as recomendações do Exército para o Departamento de Defesa de como mudar nossa maneira de fazer negócios. A mudança pode ocasionar revisões no modelo de aquisição atual. Um modelo revisado pode ajudar a transformar um processo moroso e demorado em um mais ágil e receptivo. Os requerimentos precisam ser simplificados e o processo de determinação dos requerimentos precisa se tornar mais eficiente. O uso de tecnologias comerciais já prontas precisa

ser incentivado. Os protótipos sucessivos e a rápida distribuição de soluções holísticas precisam ser fomentados e defendidos no início do processo de um projeto. A flexibilidade deve permitir a compra de um menor número de itens e equipamentos para atingir as necessidades imediatas e específicas da ARFORGEN. O Exército deve manter a opção de comprar quando necessário e modernizar e acompanhar as mudanças por dois ou três anos no futuro. A flexibilidade também deve permitir compras específicas para unidades escolhidas, sem ter de comprar para o Exército inteiro. Os soldados devem ser colocados nos novos sistemas de protótipos durante as fases iniciais do processo de aquisição. Tornam-se sistemas inteligentes todos os pedidos de necessidades operacionais? Não é possível comprar um novo equipamento para desdobramento rápido, e mais tarde, se for exigido, executar a análise de alternativas e conduzir exames mais completos depois? Uma maior flexibilidade é necessária dentro das políticas de aquisição do Departamento de Defesa para a redução de custo e tempo. A parceria com o Comando de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia do Exército dos EUA no Polígono de ensaios Aberdeen, em Maryland, para a geração mais rápida de protótipos é essencial para se alcançar os desafios da Força operacional. Também precisamos considerar a opção de terminar os sistemas inteligentes existentes que já não têm função para a Força operacional atual. Para muitos, um resultado desejado é que a aquisição se torne mais flexível e que fomente a inovação. Precisamos de um processo que entregue a tecnologia atual no terreno rapidamente e depois sustente e modernize os sistemas para refletir as tecnologias, missões e ameaças variáveis.

Mudança Organizacional para apoiar a Adaptação

Qual organização é mais bem mobiliada, equipada e abastecida para assumir essas responsabilidades em prol do Exército? O E-3 do Exército, o Comando das Forças dos EUA (*Forces Command — FORSCOM*) ou talvez o Centro de Integração de Capacidades do Exército devem empreender um papel mais amplo ao assumir a missão de integrar as capacidades? Com certeza, o Centro de Integração de Capacidades do



Departamento de Defesa

Este telefone celular foi transformado em detonador de um dispositivo explosivo improvisado. Foi recuperado intacto depois da bem-sucedida interferência por especialistas em guerra eletrônica, que utilizaram equipamentos de Guerra Eletrônica Contra IEDs Controlados por Rádio, financiado pela Organização Combinada contra IEDs.

Exército está parcialmente apropriado para lidar com essa missão e pode potencialmente assumir maior responsabilidade em prol do Exército e do Comando de Instrução e Doutrina do Exército dos EUA (*Training and Doctrine Command — TRADOC*) nesse papel. Ele já equipa as células de integração avançadas no teatro de operações por meio de seu esforço de ligação e é um participante significativo no ambiente de desenvolvimentos acelerados no território continental dos EUA. O ARCIC já tem uma parceria com o Centro de Integração de Capacidades e com o Centro de Integração de Operações de Instrução Conjunta Antiexplosivos Improvisados, mais uma organização que se soma a uma abordagem sistemática para os desenvolvimentos acelerados. Por meio de seu elemento de ligação, o ARCIC mantém uma ligação direta com o centro de IEDs, assegurando assim uma abordagem abrangente e sinérgica para os desenvolvimentos acelerados.

O Centro de Integração de Operações e de Instrução Conjunta Antiexplosivos Improvisados estabelece e mantém bancos de dados operacionais, de Inteligência e de treinamento. Entre suas funções principais está o desenvolvimento de capacidades e processos que proveem apoio aos centros de instrução de combate e estabelecimentos de ensino, por meio da manutenção de um ambiente operacional relevante e definitivo para o fornecimento de um contexto para o treinamento em ambientes vivos, virtuais e construtivos. Ele vincula continuamente todos os nossos esforços para um sistema comum e assegura uma visão consistente do ambiente de combate atual,

explorado a partir de um conjunto de dados baseados em fatos e derivados do conhecimento. A parceria do ARCIC e do Centro de Integração de Operações e de Instrução Conjunta Antiexplosivos Improvisados, trabalhando com o Comando de Material do Exército e o Comando de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia do Exército dos EUA, maximiza ou acelera a entrada dessas lições vindas dos teatros de operações na base de adestramento institucional e, mais importante, permite a integração completa no DOTMLPF. Também apoia a modelação, simulações e jogos por meio da combinação e integração de dados. Um relacionamento similar já existe entre o Centro de Integração de Capacidades do Exército, a Força-Tarefa de Avaliação do Exército no Forte Bliss, Texas, e a Força de Experimentação do Protótipo do Combatente Expedicionário do Exército (*Experimentation Force of the Army Expeditionary Warrior Experiment*) no Forte Benning, Geórgia. Agindo como facilitadoras, essas organizações recebem discernimentos e observações obtidos do terreno para ser repassados diretamente ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras e avançadas.

O ciclo de Geração da Força do Exército recebe uma ampla variedade de entradas de informações para que distribua o número adequado de habilitadores às unidades em processo de desdobramento. Os conjuntos de capacidade são necessários para assegurar que as brigadas de combate recebam o equipamento e os facilitadores mais atualizados que foram pedidos durante rodízios anteriores. Os itens na Lista de Equipamento Essencial para a Missão, os equipamentos não padronizados, os desenvolvimentos de capacidade para a transição rápida de equipamento, os relatórios de necessidades operacionais e os itens de aparelhamento rápido da Força são algumas das informações que são fornecidas às unidades durante a fase de reciclagem. Os fóruns combatentes do FORSCOM e do TRADOC também contribuem para o ciclo de Geração da Força ao proporcionar pedidos oportunos para as necessárias capacidades, doutrina e treinamento. Se mais pesquisa e experimentação forem necessárias, os laboratórios de combate e o Comando de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia podem ser incluídos nos pedidos

de assessoramento. Em tudo isso, o Centro de Integração de Capacidades no território continental dos EUA tem o papel de ajudar a formar, coordenar e sincronizar as várias entradas de informação para assegurar que os componentes de treinamento e desenvolvimento de líderes sejam incorporados nos rodízios. A Força de

...a adaptabilidade seja focada para o ajuste e a modificação das capacidades existentes para se adequar às circunstâncias atuais, a inovação é sobre a criação de um conceito totalmente novo...

Geração do Exército tem um papel significativo a desempenhar na melhoria da adaptabilidade da Força em campanha por meio do processo do ciclo de Geração da Força do Exército.

Além da adaptação, o Centro de Integração de Capacidades no território continental dos EUA também pode servir como um centro de inovação. A inovação não é sinônimo de adaptabilidade. Embora a adaptabilidade seja focada para o ajuste e a modificação das capacidades existentes para se adequar às circunstâncias atuais, a inovação é sobre a criação de um conceito totalmente novo, uma nova abordagem ou maneira de fazer as coisas. A inovação por meio da invenção de uma nova arma ou capacidade que nunca foi distribuída ou que é revolucionária por sua natureza pode levar um tempo um pouco mais longo. Os dados de campanha baseados em fatos podem direcionar a inovação. Ao proporcionar a conectividade pelos grandes tubos de informações do Centro de Integração de Operações e de Instrução Conjunta Antiexplosivos Improvisados, o Exército tem a capacidade de compelir a inovação a longo prazo por meio de seu centro de integração, enquanto trava a luta atual.

Recomendações Específicas

Liderar a partir das extremidades é necessário para melhorar ainda mais a adaptabilidade da Força de Geração do Exército. Como resultado desse estudo, as seguintes recomendações são dignas de atenção:

- requisitar que o Centro de Integração de Operações e de Instrução Conjunta Antiexplosivos Improvisados continue a sintetizar e proporcionar as informações do teatro de operações e os produtos de treinamento a todas as escolas, centros e escolas de guerra do TRADOC de uma forma oportuna;

- designar um Centro de Integração de Capacidades para sincronizar e integrar as entradas de informações para o DOTMLPF na fase de reciclagem da unidade, assegurando que o devido equipamento e pessoas, com as habilidades e treinamento certos, estejam disponíveis a tempo para o ciclo de Geração da Força do Exército;

- estabelecer uma estrutura organizacional para analisar, consolidar e refinar qualitativamente o processo das “lições aprendidas” para remover as recomendações de menor valor. Maior quantidade não é necessariamente melhor. A qualidade deve impulsionar o processo, não a quantidade;

- designar uma junta de revisão ou um processo que não só receba lições do terreno, mas também apreenda as linhas e temas duradouros que resistiram ao teste do tempo. Assim, as lições inovadoras podem com mais eficácia desenvolver novas táticas, técnicas, procedimentos e doutrina dinâmicos e adaptativos;

- requisitar que o Centro de Integração de Operações e de Instrução Conjunta Antiexplosivos Improvisados forneça apoio ao Centro de Armas Combinadas do Exército dos EUA para ajudar a instituir as mudanças quase que em tempo real aos proponentes das forças singulares, centros e programas de instrução das escolas de guerra, para a incorporação das lições aprendidas oportunas das operações *Enduring Freedom* e *Iraqi Freedom*;

- transferir o foco de aquisição dos esforços de pesquisa e desenvolvimento caros, demorados e de longo prazo para as tecnologias comerciais já prontas e para a criação mais rápida de protótipos das tecnologias existentes para apoiar um Exército em estado de guerra;

- fornecer vinculações entre os laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, fornecedores de

equipamento e a base de produção com aqueles que elaboram os requerimentos do Exército;

- designar uma junta de revisão apropriada, que servirá como um fórum para recomendar o término dos programas de categoria de aquisição escolhidos para a redução dos programas duplicados e para a eliminação dos programas já não necessários ao apoio da Força operacional do Exército;

- recomendar que o Exército desenvolva um plano estratégico com uma política de execução de como o Exército continuará o ágil processo de desenvolvimentos e aquisição durante a paz e a guerra, para distribuir capacidades urgentes ou de alta compensação. Assegurar que as autoridades e os processos de desenvolvimento e de aparelhamento sejam aprovados como um programa do Exército duradouro nesta era de conflito persistente;

- falta no Exército uma organização com supervisão técnica da estimativa de custo-benefício. No escalão do Departamento do Exército, aumentar a responsabilidade do Subsecretário do Exército de Custos e Economia (*Deputy Assistant Secretary of the Army for Cost and Economics — DASA-CE*) e assegurar as competências das células estabelecidas no TRADOC e as exigências profissionais que elas devem seguir no desempenho da análise de custo-benefício;

- estabelecer uma célula dedicada para a análise de custo-benefício em cada Diretoria de Integração do Desenvolvimento de Capacidades do TRADOC. Esses analistas conduzirão análises de custo-benefício independentes de cada alternativa abordada durante a avaliação de DOTLMPF;

- dada a importância da arquitetura de redes nas aquisições do futuro, recomendar que o Exército designe uma única autoridade de aquisição com a responsabilidade pelo controle de recursos para as redes.

Conclusão e o Caminho à Frente

Em resumo, “liderar a partir das extremidades” é uma ideia poderosa. Acompanha o ambiente operacional atual, compele à adaptabilidade e serve como a fundação para a inovação do Exército. Maximiza a eficiência e a coordenação dos centros de integração do ambiente dos

desenvolvimentos acelerados, por meio do controle centralizado do processo e por parcerias inteligentes e eficientes. Também inicia a adaptabilidade baseada em fatos com as soluções fundamentadas em fatos para os combates atuais e futuros. Assim, conforme a Força atual se engaja nas operações de combate, essa abordagem alimenta o desenvolvimento futuro, criando sistemas adaptativos futuros por meio de tecnologias e técnicas avançadas. Essas adaptações também podem ser incorporadas na Força atual por meio de todo o espectro de produtos. Em uma forma simbiótica, o processo de desenvolvimento da Força futura produz a tecnologia avançada para aprimorar as capacidades da Força atual. Sem dúvida, essa abordagem integrada ajudará a assegurar que nossos soldados sejam equipados, treinados e apoiados com o melhor que o Exército pode fornecer. Liderar a partir das extremidades sustentará e melhorará dois imperativos do Chefe do Estado-Maior do Exército: preparar os soldados para o êxito no conflito atual e transformá-los na Força que precisaremos no século XXI.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Merriam-Webster Online Dictionary, disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/adapt>> (Acesso em: 29 de abril de 2009).
2. U.S. Army Field Manual 1-01, *Generating Force Support for Operations*, chap. 1, “Generating Force Support for Operations” (Washington DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 2008), p. 1.
3. A página oficial do Exército dos EUA, “Army Fields New MRAP Rollover Trainers, disponível em: <www.army.mil> (Acesso em: 11 de maio de 2009).
4. MILES, Dona. “Gates: Procurement System Must Be More Responsive to Current Requirements”, *American Forces Press Service*, 15 de dezembro de 2008, disponível em: <<http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=52321>>.
5. Global Security.org, “Task Force Odin,” disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/agency/army/tf-odin.htm>>.
6. Defense Update, “Army C-RAM Intercepts 100th Mortar Bomb in Iraq”. Disponível em: <http://defenseupdate.com/newscast/0508/news/news2105_c_ram.htm>.
7. Fires Center of Excellence briefing, “Transition from Counter-Rockets, Artillery and Mortars to Indirect Fire Protection Capability”, Forte Sill, Oklahoma, 2008, disponível em: <<http://www.crprogroupp.com/eventnotebook/FIRES%20PPT/WED/COL%20Cohen%20Sam%20Coffman.pdf>>.
8. O Projeto de Aumento da Precisão de Morteiros de 120-mm (*120-mm Accelerated Precision Mortar Initiative — APMI*), 8 de janeiro de 2009, disponível em: <http://www.testcompany.com/archive/January2009-01/att-7152/120MM_APMI_IndustryDay_jmt_Rev5_8JAN09.doc>.
9. “Levin, McCain Introduce Defense Reform Bill”, *Aerospace Daily and Defense Report* (25 de fevereiro de 2009), p. 1.
10. Ibid.
11. “Skelton, McHugh Introduce weapons Acquisition Reform Legislation” (Washington, DC: Rayburn House Office Building), 23 de abril de 2009, p. 1.
12. Merriam-Webster Online dictionary, disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/acquisition>> (2009).
13. Merriam-Webster Online dictionary, disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/reform>> (2009).
14. Department of Defense Instruction 5000.02, *Operation of the Defense Acquisition System* (Washington DC: GPO, 2008), p. 1.
15. MATHEWS, William. “SASC Chair: Cuts, Acquisition Reform Coming”, *Defense News* (30 de janeiro de 2009), p. 1.

Em Busca da Arte e da Ciência da Comunicação Estratégica

Dennis M. Murphy

Artigo publicado na revista Parameters, Edição de Inverno 2009/2010

A COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA NO Departamento de Defesa sem dúvida avançou sob a tutela do Secretário Robert Gates. Em um discurso de grande repercussão na Kansas State University, em novembro de 2007, o Secretário Gates lamentou a incapacidade dos Estados Unidos “de comunicar para o resto do mundo o que somos como uma sociedade e uma cultura”.¹ Se a discussão tivesse terminado ali, a legítima impressão teria sido que funcionários do escalão superior dos setores de segurança nacional e relações exteriores do governo dos EUA ainda estavam resolvendo como aplicar os princípios da comunicação estratégica.

Contudo, em 17 de setembro de 2008, o Secretário Gates anunciou uma nova política de pedir desculpas pelas baixas civis afegãs e oferecer uma compensação aos sobreviventes antes mesmo que todos os fatos fossem conhecidos. Havia falhas óbvias com essa decisão, sendo a pior delas a possibilidade de que as pessoas erradas sejam indenizadas. Talvez o Secretário Gates esteja demonstrando que ele conhece o valor de uma resposta rápida e misericordiosa. O objetivo dessa política tinha pouco a ver com compensação e tudo a ver com transmitir a mensagem de que os Estados Unidos se importavam com o povo afegão.² Assim, a ação do secretário fechou uma lacuna entre discurso e prática e progrediu na difícil batalha de ideias. Foi um primeiro, mas importante, passo nessa contínua luta ideológica de gerações. O Secretário Gates em seguida mudou os comandantes e a estratégia no

Afeganistão, reconhecendo a importância, em grande parte, das percepções do povo afegão com relação à presença e às ações das forças militares americanas.

A comunicação estratégica é, em sua essência, a coordenação de ações, palavras e imagens para criar efeitos de informação cognitivos.³ Na arena do combatente, esses efeitos basicamente apoiam a conquista de objetivos militares. É seguro dizer que a explosão da tecnologia da informação e a pronta disponibilidade de métodos de comunicação significarão que todas as operações militares, por todo o espectro do conflito, dependerão decisivamente da correta distribuição da informação para apoiar o sucesso da missão. Conseqüentemente, um conhecimento de como incorporar a comunicação estratégica nos paradigmas do combate para acentuar a sua eficácia é imperativo. As decisões políticas do Secretário Gates mencionadas anteriormente enfatizam esse fato fornecendo um exemplo da crescente fusão entre o tático (com baixas colaterais civis) e o estratégico em um ambiente de informações quase transparente.

A natureza do combate e do processo decisório militar é compreendida tanto como arte quanto ciência, e a combinação das duas varia de acordo com as circunstâncias situacionais e funcionais.⁴ Dada a importância da comunicação estratégica nas guerras atuais e futuras, é essencial considerar sua aplicação das duas perspectivas. Tal análise mostrará que os comandantes combatentes dos EUA possuem as habilidades aperfeiçoadas no atual ensino e treinamento militar para empregar a “arte” da comunicação estratégica, mas precisam de uma mudança na cultura organizacional para maximizar a aplicação dessa arte. Por outro lado,

Dennis M. Murphy é Diretor do Grupo Informação na Guerra no Centro de Liderança Estratégica, na Escola de Guerra do Exército dos EUA, onde ministra cursos eletivos

de operações de informação e comunicação estratégica e lidera grupos de discussão concentrados no elemento de informação do poder.

Departamento de Defesa, Sgt. Jerry Morrison, Força Aérea dos EUA



O Secretário de Defesa dos EUA, Robert M. Gates, responde a perguntas durante coletiva de imprensa na sede da Otan em Bruxelas, na Bélgica, como parte de uma reunião ministerial de defesa, 11 Jun 10.

correm o risco de falhar sem a ajuda especializada quando se considera a “ciência” da comunicação estratégica.

A Arte da Comunicação Estratégica

O manual de fundamentação das forças militares dos EUA, a Publicação Conjunta 1 (*Joint Publication 1*), afirma que:

A guerra é um empreendimento humano complexo, que não responde a regras deterministas... É a responsabilidade do comandante permanecer receptivo, versátil e adaptável em tempo real para tirar proveito das oportunidades e reduzir as vulnerabilidades. Essa é a arte da guerra.⁵

Os comandantes combatentes praticam essa arte da guerra, não de uma forma casual, mas aplicando suas experiências a processos consagrados no planejamento e na execução de batalhas e campanhas militares. O processo decisório militar (processo de planejamento de campanha nos níveis mais altos) é ensinado e aplicado por

líderes em todos os níveis de suas carreiras. O processo de planejamento é impulsionado, acima de tudo, pela intenção do comandante. A adaptação na execução de missões militares ocorre, então, dentro de um repetitivo paradigma do ciclo “decidir, detectar, proporcionar e avaliar”. Embora todas as fases do ciclo sejam importantes, a fase de avaliação permite ao comandante medir o sucesso das batalhas e campanhas e determinar as ações futuras, à luz dos resultados. A intenção do comandante e a fase de avaliação da execução fornecem oportunidades e desafios para a capacidade da comunicação estratégica de possibilitar o sucesso da missão.

A Intenção do Comandante

A intenção do comandante “expressa o propósito da campanha que está sendo conduzida e a... visão do comandante quanto à situação final, quando as operações militares forem concluídas”.⁶ Serve como a força propulsora para o planejamento operacional.

Os líderes militares de alto escalão e de nível intermediário se desenvolveram em uma cultura que enfatiza as habilidades “cinéticas” (que incluem o emprego de força) do combate, tanto no planejamento quanto na execução.⁷ As constatações empíricas indicam que esse contexto pode ser influente durante os meses iniciais do desdobramento no Afeganistão e no Iraque, resultando na lenta adaptação às exigências para a incorporação dos efeitos da informação da comunicação estratégica nas operações.⁸ Essa propensão cultural em direção à ação cinética permanecerá intata sem uma considerável “função de força” para reorientar comandantes, estados-maiores e unidades subordinadas na direção de uma ênfase nos efeitos da informação. Christine MacNulty, em sua monografia *Transformation from the Outside in or Inside out?*, observa que uma mudança na cultura organizacional ocorre lentamente ao longo do tempo: “As pessoas mudam as suas atitudes... mas isso acontece de uma forma evolutiva bem lenta.”⁹ Infelizmente, em tempo de guerra, a mudança evolutiva lenta é paga com sangue e, assim, a lacuna de tempo tem de ser eliminada.

Sem dúvida, as forças militares reconhecem a importância dos efeitos da informação (e de outros efeitos não letais), como esclarecido no

manual sobre operações de contrainsurgência do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA.¹⁰ Embora se tenha avançado nesse sentido, vale notar que a decisão política do Secretário Gates quanto à indenização por baixas civis ocorreu quase dois anos após o manual ter sido publicado, reforçando, dessa forma, o padrão de

A comunicação estratégica é, em sua essência, a coordenação de ações, palavras e imagens para criar efeitos de informação cognitivos.

evolução lenta. Adicionando a esse desafio o fato de que a comunicação estratégica é um conceito muitas vezes mal-entendido quando o fundamento doutrinário está ausente, além da já mencionada parcialidade cultural para com o cinético, torna-se fácil perceber por que as oportunidades de explorar o sucesso no ambiente da informação ainda não são predominantes.

O caminho para a resolução desses problemas, se formos compreender o benefício total da comunicação estratégica, encontra-se em possuir uma situação final de informações expressa claramente, para acompanhar a tradicional situação final militar. A situação final de informações é a descrição do que o ambiente de informações passará a ser na conclusão das operações militares. Deve considerar a dimensão cognitiva do ambiente de informações. Essa descrição cognitiva inclui as percepções e atitudes desejadas do público-alvo (por exemplo, a população local ou a comunidade internacional).

Uma situação final de informações bem expressa impulsionará o planejamento e a execução da operação militar. Linhas de ação militares serão analisadas segundo essa visão, e unidades militares subordinadas porão em prática a operação em um esforço de obter a situação final descrita, mencionada na intenção do comandante. Sensibilizados para essa intenção, os planejadores simulam

jogos de guerra para as linhas de ação, com a situação final em mente. Consequentemente, os planejadores considerarão a reação esperada do inimigo a qualquer ação de forças amigas em termos da situação final de informações exigida. Essa avaliação incluirá o reconhecimento de que uma ação cinética favorável pode resultar em uma reação de informação assimétrica por um inimigo. Os planejadores podem, então, preparar contramedidas para enfraquecer o ataque de informação do inimigo ou escolher uma linha de ação alternativa. Além disso, a situação final de informações determinará como as unidades subordinadas executarão a sua missão. As ações enviam mensagens altas e claras para o público-alvo. Nos casos em que uma solução cinética poderia ter sido a escolha de preferência antes (impulsionada por uma cultura organizacional inerente), a situação final de informações pode ditar um método diferente, obtendo o efeito cognitivo expresso relacionado com as percepções, atitudes e, finalmente, o comportamento, com o intuito de atingir os objetivos abrangentes do comandante.

A intenção do comandante, quando ampliada pela simples inclusão de uma situação final de informações, apoia a aplicação da arte da guerra na comunicação estratégica desde o início do planejamento e da execução. Ela permite que a arte amadureça dentro dos atuais processos e paradigmas de planejamento e, talvez ainda mais importante, assegura que o comandante possua esse habilitador crítico.¹¹

A inclusão de uma situação final de informações é um passo importante no gerenciamento proativo do ambiente de informações em apoio aos objetivos militares. O mesmo ambiente, contudo, garante que incógnitas possam ocorrer como forças imprevisíveis e destruidoras, mesmo quando uma situação final de informações esteja disponível para sensibilizar o combatente para os efeitos cognitivos. Esses incidentes terão um impacto significativo na operação militar, independentemente de a incógnita ser a divulgação de um vídeo civil terrorista horripilante na internet, falsos rumores de danos colaterais envolvendo civis ou histórias de forças amigas usando um livro sagrado para tiro ao alvo. Embora a resposta militar

a tais eventos pareça necessariamente reativa por natureza, os processos de planejamento atuais facilitam a consideração proativa de tais eventos. No planejamento militar, um “ramo” é “uma opção de contingência criada dentro de um plano básico... É usado para ajudar no sucesso da operação com base em eventos, oportunidades ou contratempos previstos, causados por ações e reações do inimigo. Ele responde à pergunta ‘e se?’”¹² Como no caso da intenção do comandante, todavia, é necessária uma mudança da cultura organizacional para que se possa aplicar com sucesso o processo existente ao ambiente de informações esperado. Contudo, o processo de ramo existe atualmente e é amplamente conhecido. Embora não possa considerar todas as possíveis incógnitas, o planejamento de ramo pode prever que elas ocorrerão e, no mínimo, estabelecer procedimentos para lidar com elas.

Avaliação: Medidas de Eficácia

A mesma cultura organizacional que desvia ações para o aspecto cinético também afeta a

avaliação dos efeitos da informação definidos pela situação final. A ação cinética, por natureza, fornece a satisfação imediata de medir a eficácia com base em evidências forenses físicas: uma bomba é lançada, um edifício é destruído. Entretanto, dada a natureza única do modelo de comportamento humano, medir a eficácia dos esforços de comunicação estratégica em percepções e atitudes é muito mais problemático e normalmente ocorre com o tempo. A aplicação da teoria da complexidade pragmática à comunicação estratégica por Dr. Steve Corman complica a questão. Corman indica que um ciclo de *feedback* é necessário na aplicação da comunicação estratégica (uma parte aceita do processo militar), mas sustenta que o número de variáveis prenuncia o fracasso inicial dos esforços de comunicação. A comunicação estratégica se torna, então, uma série de variações de mensagens (por meio de ações, imagens e palavras) e a seleção e retenção das que funcionam melhor.¹³ Isso significa que o modelo “decidir, detectar, proporcionar e avaliar” ainda é relevante, mas que a avaliação dos resultados ocorre mais vagarosamente ao longo do tempo e



Força Aérea dos EUA, Sgt. John Barton

Serralheiros em Jalalabad, no Afeganistão, observam enquanto a equipe de assuntos civis e a equipe de reconstrução provincial de Nangarhar caminham pela cidade, 7 Jun 10.



O Cap Timothy Callahan, do CFN, comandante da equipe de reconstrução provincial, conversa com o Almirante Jonathan W. Greenert, comandante do Comando das Forças da Frota dos EUA, em um canteiro de obras. A escola está entre os vários projetos destinados a apoiar a missão da equipe de fomentar o desenvolvimento econômico e a capacitação provincial.

é mais complicada do que quando o processo é aplicado às ações cinéticas.

Não é difícil entender por que o comandante militar, esperando os resultados imediatos que sua experiência cinética fornece e doutrinado para se concentrar em um sucesso rápido, possa questionar o valor da comunicação estratégica para o cumprimento da missão. Esse é especialmente o caso quando recursos valiosos são empregados no esforço. (Você colocaria um cinegrafista de combate ou um atirador de metralhadora em um helicóptero voando para a zona de combate?)¹⁴ Da mesma forma que uma situação final de informações oferece a oportunidade de sobrepujar uma reticência cultural, medidas de eficácia de informações precisam ser desenvolvidas com a cultura organizacional em mente. As medições típicas relativas à comunicação estratégica são caras em termos de tempo, dinheiro e mão-de-obra e normalmente requerem qualificações especiais.

Essas medições podem incluir pesquisas, grupos de foco e análise da mídia. Para reduzir as despesas relacionadas, as forças militares se beneficiariam do desenvolvimento de medidas de eficácia com “meios improvisados”. O Coronel Ralph Baker descreveu sua experiência usando tais métodos como comandante de uma brigada de combate no Iraque. O número e o tipo de pessoas que acenavam quando uma patrulha passava pela aldeia e a quantidade, tipo ou falta de pichações nos muros serviam como indicadores para determinar as atitudes e percepções que refletiam mudanças de comportamento. Os soldados da brigada passaram a ser algumas das principais fontes de informação, e Baker avaliou seus esforços de coleta com base nas exigências de informação essenciais doutrinariamente aceitos pelo comandante.¹⁵ Antes de desconsiderar esse exemplo como sendo aplicável apenas a situações táticas, é bom lembrar que a ação tática no campo

da informação tem consequências operacionais e estratégicas de curto e longo prazo. Embora o uso dessas medidas por Baker fosse necessariamente uma abordagem de bom senso em uma zona de combate, os cientistas sociais também podem prontamente organizar uma lista de medidas que sejam fáceis e eficientemente disponíveis aos comandantes no terreno.

O comandante também precisa superar a falsa necessidade da satisfação instantânea, que é a norma prevista para medidas cinéticas de eficácia. Por conseguinte, a identificação e a formulação de efeitos de informação intermediários que reflitam o avanço rumo à obtenção da situação final de informações podem ser tão ou mais valiosas. A evidência do impacto dos esforços da comunicação estratégica é uma realidade mais de curto prazo, e os comandantes ganharão confiança, com o passar do tempo, de que o custo dos esforços está produzindo benefícios em apoio ao cumprimento da missão.

A arte da comunicação estratégica, com as devidas mudanças para comportar a inerente cultura militar, é completamente viável dentro dos processos militares atuais descritos neste artigo. No entanto, mesmo esta discussão sugere a complexidade do modelo de comportamento humano e a exigência de que a ciência seja aplicada rigorosamente ao modelo para assegurar os resultados esperados.

A Ciência da Comunicação Estratégica

Enquanto a arte da guerra é, por natureza, uma função da experiência aplicada dentro de processos codificados, a ciência da guerra toma essa experiência e fornece vigor à análise conduzida por esses processos. Como tal, a ciência verifica ou questiona a arte. Dessa forma, frequentemente a ciência assegura que ações específicas empregadas para executar o plano militar produzam os resultados esperados. (A ciência balística e a física newtoniana vêm à mente no combate cinético.) Como observado anteriormente, a doutrina militar conjunta dos EUA relacionada com as operações adota totalmente esse conceito quando observa que “a tomada de decisões é tanto arte quanto ciência.”¹⁶

A ciência é particularmente importante na condução da comunicação estratégica como

um meio de produzir os efeitos da informação desejados. Considere uma situação final de informações que necessite que a população de uma aldeia permaneça neutra na sua atitude para com a presença militar dos EUA na conclusão de uma operação. Quais são as ações, imagens e palavras que asseguram o efeito apropriado? A resposta é: “depende.” Depende de como essas ações, imagens e palavras são percebidas pelos habitantes locais. Um entendimento profundo do modelo do comportamento humano, especificamente da cultura e de como ela afeta as emoções, é fundamental para obter a mudança de comportamento que é impulsionada pela percepção e pela atitude, assegurando, dessa forma, a situação final de informações almejada.¹⁷

A dificuldade com o entendimento cultural é que a cultura é, por sua própria natureza, um fenômeno local. Como aponta MacNulty:

A sociedade na qual vivemos — nesse contexto, não é a cultura nacional... mas uma pequena área na qual crescemos... resulta em diferentes culturas, valores, crenças, religiões e percepções sobre dinheiro, trabalho, casamento, papéis dos gêneros, etc.¹⁸

Os bairros adquirem suas próprias personalidades, motivados por considerações como fatores socioeconômicos e identidade étnica e racial. Os conjuntos de valores são diferentes entre as comunidades que formam a sociedade integrada de uma grande cidade nos EUA.¹⁹ Transfira essa realidade para um país estrangeiro onde as forças militares dos EUA estejam conduzindo operações. Não deve ser difícil entender o quanto é desafiante influenciar percepções entre públicos com um conjunto de ações e mensagens de “tamanho único.”

Líderes militares, tendo servido em diversos desdobramentos no Iraque e no Afeganistão, encontram-se em diferentes posições em termos de liderança e localização geográfica das que ocupavam em rodízios anteriores. Como a cultura é um fenômeno localizado, a cultura que se espera que esses líderes entendam no novo ambiente pode ter mudado radicalmente. Os comandantes se tornaram mais hábeis, com o tempo, em reconhecer a importância das diferenças e sensibilidades culturais que afetam o sucesso da missão. Entretanto, a

questão pouco mudou: o entendimento cultural dos públicos locais continua a ser um grande obstáculo para a maioria dos líderes militares. O fato é que uma compreensão intuitiva ou uma formação avançada em psicologia, sociologia ou antropologia cultural, em geral, não ocorrerá entre os comandantes combatentes dos EUA. De fato, o contato com esses conceitos leva a maioria dos comandantes militares a reações predominantes: o entendimento cultural é importante e, ao mesmo tempo, difícil. Em vez disso, as forças militares deveriam tentar aumentar o conhecimento geral de seus líderes e recorrer a fontes externas para fornecer pormenores sobre a natureza interna e velada da experiência cultural.

Ensino de Idiomas e Pessoal Especializado

O estudo de um idioma, por sua própria natureza, expõe o aluno a um maior entendimento da cultura regional. Em reconhecimento ao papel fundamental que as habilidades linguísticas desempenham no entendimento e sensibilidade culturais, o Departamento de Defesa publicou o “Guia de Transformação do Setor de Idiomas” (*Defense Language Transformation Roadmap*) no começo de 2005. As metas do guia são admiráveis, mas as sugestões descritas produziram resultados heterogêneos.²⁰ A omissão crítica no guia é que falta um requisito que vincule a proficiência linguística com as promoções dos líderes militares.

A ciência é particularmente importante na condução da comunicação estratégica como um meio de produzir os efeitos da informação desejados.

Os requisitos operacionais e educacionais militares previstos descrevem completamente a progressão de um indivíduo durante sua carreira militar. Acrescentar um requisito de idioma para os oficiais militares terá sucesso para especialidades específicas em que aquele tipo de

educação é importante para o seu desempenho profissional militar (por exemplo, oficiais do serviço exterior). Contudo, tal programa somente envolverá uma pequena porcentagem de oficiais. Ao contrário, os requisitos de idiomas precisam ser incluídos nas bolsas de estudo do Centro de Preparação dos Oficiais da Reserva e enfatizados nas academias militares. Os idiomas a serem aprendidos não precisam ser especificados nesse estágio de pré-admissão. A chave é adquirir uma compreensão geral de diferenças culturais gerais, obtida por meio do ensino linguístico para um número máximo de futuros líderes. Os Estados Unidos, como uma potência militar mundial, encontram-se envolvidos em operações em todo o espectro do conflito. Essa circunstância continuará no futuro. Qual é o idioma da moda? Urdu? Farsi? Mandarim? Sem dúvida, haverá a necessidade de uma capacidade de “escalada” linguística, estruturada para conflitos específicos. Esses requisitos podem ser satisfeitos por meio de incentivos pré-admissão e organizados para obter o apoio da população em geral.²¹ O requisito geral de habilidades linguísticas ligadas à admissão, porém, assegurará que futuros comandantes sejam expostos à importância da cultura em combate.

Além da sensibilidade cultural geral que a educação linguística fornece, a especialização inerente do pessoal militar em ciências sociais, como antropologia cultural, é fundamental para identificar os indícios locais sobre questões que aumentam o sucesso no combate. Novamente, as forças militares reconheceram esse fato e desdobraram “equipes de terreno humano” (*Human Terrain Teams — HTT*) para trabalhar com os estados-maiores das brigadas no Iraque e no Afeganistão. O Centro de Armas Combinadas do Exército dos EUA publicou um manual em 2008 sobre as funções dessas equipes, que começa com contribuições do então General-de-Divisão Peter Chiarelli:

Compreender o efeito das operações conforme vistas pelo prisma da cultura e local é a principal consideração no planejamento de qualquer operação.²²

A despeito dos elogios recebidos dos comandantes com respeito ao valor dessas equipes,²³ o número de HTT é limitado, e uma grande parte de sua especialização é, na verdade, fornecida pelos membros não militares da equipe.

Força Aérea dos EUA, Sgt Dawn M. Price



CMG Allyson T. Caddell, da Marinha dos EUA, Diretora de Comunicação Estratégica da Força-Tarefa Conjunta no Chifre da África, cumprimenta um aluno cuja escola foi restaurada com verbas da força-tarefa.

Esses especialistas civis normalmente possuem títulos avançados em ciências sociais. Entretanto, o número limitado de equipes, aliado ao seu reconhecido sucesso, demonstra a necessidade de o pessoal militar ter a mesma perícia. Nem todo estado-maior pode ter uma HTT. Nem toda situação é considerada prioritária para o desdobramento de uma HTT. (Considere as atividades de engajamento no teatro de operações de um comando unificado dos EUA nas fases de definição ou dissuasão das operações militares.)

As forças militares fariam bem em desenvolver e designar um conjunto de habilidades culturais para setores militares de estado-maior existentes.²⁴ Maiores oportunidades educacionais nas devidas ciências sociais apoiariam tal decisão (tanto na educação avançada civil quanto na educação militar profissional). As Operações Psicológicas e os especialistas em assuntos civis parecem mais apropriados para assumir esses papéis e funções. Os profissionais de Op Psico costumam ser mais competentes em entender as nuances da pesquisa e análise de públicos segmentados. Contudo,

mesmo eles necessitariam de formação adicional em indícios antropológicos que assegurassem a obtenção dos devidos efeitos da informação. Os profissionais de assuntos civis trabalham em uma variedade de projetos civis, interagindo com os líderes e com a população em geral de uma aldeia ou região. Dada essa interação, eles talvez sejam os membros do estado-maior apropriados para avaliar e determinar as nuances culturais da população local. Mais uma vez, uma formação mais aprofundada em relação à natureza geral desses sinais é necessária.

O valor dessa abordagem vai além de simplesmente equipar cada estado-maior com peritos culturais, embora tais passos sejam extremamente importantes. É o integrante militar que compartilha da cultura organizacional do seu comando. Ele entende a intenção do comandante, assim como sua declarada situação final de informações, e como ela é projetada para apoiar a realização do objetivo militar. Ele é o indivíduo que pode procurar por esses indícios culturais que afetam o sucesso militar e, então, traduzi-los

apropriadamente para outros membros do estado-maior e para o comandante. O relacionamento entre a situação final de informações e o entendimento cultural agora tem o potencial de se tornar sinérgico. O comandante especifica a mudança de comportamento pretendida por meio de ações, imagens e palavras (a arte). O perito cultural da equipe aplica o modelo de comportamento humano (a ciência) ao público-alvo para garantir que essas ações, imagens e palavras resultem em sucesso. O perito cultural então continua suas observações dentro da comunidade para determinar a eficácia do esforço da informação, fornecendo um retorno que possa ser utilizado para modificar futuros esforços de comunicação estratégica.

Existe uma outra vantagem em se ter uma única função militar no estado-maior concentrada no entendimento cultural local. Atualmente, as unidades sucedem-se por um período de 12 meses em áreas de combate. Durante a fase inicial do desdobramento, o oficial de Op Psico ou assuntos civis designado para as responsabilidades culturais pode possuir um conhecimento geral dos vários princípios de ciências sociais, mas não dos detalhes específicos associados com a área local de operação. Com o tempo, porém, esse tipo de dado será desenvolvido em um esquema geral de informação e conhecimento. Fatores essenciais como formadores de opinião, características demográficas, emprego e história, entre outros, permitirão um conhecimento mais amplo. Tais fatores podem ser captados em um banco de dados transferível para qualquer unidade de substituição ou para novos oficiais do estado-maior. Dessa forma, a perícia geral das várias ciências sociais pode ser traduzida ao longo do tempo e dos rodízios de unidades em um entendimento detalhado e de longo prazo da cultura local, em apoio aos esforços da comunicação estratégica. Consequentemente, quando a nova unidade chegar, um tempo consideravelmente menor será gasto em determinar o mosaico da cultura local.

Perícia Cultural Externa

Pode-se dizer com segurança que as forças militares dos EUA não podem determinar com precisão onde a próxima crise pode ocorrer. Predizer o próximo conflito (ou desastre que exija o apoio humanitário) é, na melhor das

hipóteses, um palpite. Como podem as forças militares adotar proativamente a ciência da comunicação estratégica sem serem completamente reativas?²⁵ A resposta jaz no desenvolvimento de um banco de dados priorizado contendo fatores culturais-chave e peritos culturais, capazes de apoiar os requisitos dos comandos unificados geográficos. É Nagorno-Karabakh, por exemplo, um local potencial de um futuro engajamento das forças militares dos EUA? Em caso afirmativo, o Comando Europeu dos EUA deve cultivar e recrutar peritos que possuam um conhecimento profundo dessa cultura regional e das nuances locais. Esses peritos podem já existir dentro da comunidade de Inteligência e do corpo diplomático.²⁶ Os aliados e as nações amigas, organizações não governamentais e o mundo acadêmico são fontes potenciais. Onde for possível, o comando unificado geográfico deve definir os parâmetros dos resultados de qualquer banco de dados desejado, assegurando que ela inclua a composição cultural. Esses parâmetros de resultados e requisitos precisam ser ligados a objetivos militares potenciais ou atuais (no caso de planos de segurança do teatro de operações). Os principais formadores de opinião, as pessoas dentro da cultura com maior probabilidade de serem mensageiros confiáveis e respeitados, seriam uma parte essencial de qualquer banco de dados. O desenvolvimento proativo de bancos de dados culturais priorizados fornece um bom começo para qualquer operação militar em que os efeitos da informação certamente afetarão o sucesso.

Conclusão

O estrategista militar prussiano Carl von Clausewitz observou que “a primeira, a mais importante, a avaliação mais decisiva que um estadista ou um comandante têm de fazer é estabelecer o tipo de guerra em que estejam se envolvendo”.²⁷ Pode-se afirmar que, dado o recente aumento no acesso à informação, os efeitos da informação impulsionados pelos processos de comunicação estratégica continuarão sendo fundamentais para o sucesso militar.²⁸ Com isso em mente, é fundamental que o militar entenda como planejar e executar a comunicação estratégica no seu esforço para apoiar efetiva e eficientemente os resultados desejados. Essa

abordagem requer um maior entendimento tanto da arte quanto da ciência na aplicação da comunicação estratégica.

Instituir uma mudança explícita na doutrina militar, na forma de uma situação final de informações constante da intenção do comandante, estabelecerá a informação como uma função de combate no mesmo nível da manobra, aprimorando a arte do comando. É essencial aperfeiçoar as medidas de eficácia para assegurar um mecanismo de retorno mais rápido. Enfatizar a habilidade em idiomas estrangeiros como parte dos requisitos de admissão

dos líderes militares, desenvolver e prover a ramos específicos ou especialidades um entendimento mais profundo de antropologia cultural e criar bancos de dados de peritos culturais priorizados para atender às necessidades dos comandos unificados fornecerão vantagens imensuráveis no incerto ambiente geoestratégico do futuro. Tomar essas medidas agora assegurará que, no final, a comunicação estratégica seja um componente inerente e essencial de qualquer operação militar, apoiada pela perícia necessária para a eficaz consecução dos objetivos militares. **MR**

REFERÊNCIAS

- GATES, Robert M. "Landon Lecture" (Manhattan: Kansas State Univ., 26 de novembro de 2007), disponível em: <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1199>.
- SHANKER, Thom. "Gates Tries to Ease Tension in Afghan Civilian Deaths," *The New York Times*, 18 de setembro de 2008, A16.
- O Departamento de Defesa definiu comunicação estratégica na sua Revisão Quadrennial da Defesa (*Quadrennial Defense Review*) de 2006 como "processos e esforços do Governo dos EUA para entender e engajar públicos-alvo para criar, reforçar e preservar condições favoráveis para o avanço de interesses e objetivos nacionais pelo uso de informação coordenada, temas, planos, programas e ações sincronizadas com outros elementos do Poder Nacional." Desde então, ele analisou as partes essenciais dessa definição nebulosa para obter a clareza, conforme descrito aqui com o intuito de esclarecê-la.
- JOINT CHIEFS OF STAFF. Joint Publication 3-0, *Joint Operations* (Washington: Joint Chiefs of Staff, 13 de Fevereiro de 2008), III-3.
- JOINT CHIEFS OF STAFF. Joint Publication 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (Washington: Joint Chiefs of Staff, 20 de março de 2009), I-1.
- DEPARTMENT OF MILITARY STRATEGY, PLANNING, AND OPERATIONS. "Campaign Planning Primer" (Carlisle, Pa.: US Army War College, 2007), p. 13.
- HELMUS, Todd C.; PAUL, Christopher; GLENN, Russell W. *Enlisting Madison Avenue: The Marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operation* (Santa Monica, Calif.: RAND, 2007), p. 27.
- O autor leciona Comunicação Estratégica na Escola de Guerra do Exército dos EUA há quatro anos. Nesse período, os alunos, líderes de alto escalão, passaram a reconhecer cada vez mais a importância dos efeitos da informação para o sucesso do combate. Contudo, eles relatam que, mesmo com desdobramentos sucessivos em áreas de combate, em média se leva os quatro meses iniciais para implementar táticas, técnicas e procedimentos eficazes para se competir em um ambiente de informações.
- MACNULTY, Christine A. R. *Transformation from the Outside in or the Inside out?* (Carlisle, Pa.: US Army War College, Center for Strategic Leadership, 2008), p. 22.
- US Army, Field Manual 3-24, *Counterinsurgency* (Washington: Headquarters Department of the Army, 2006). Esse manual cita, em uma série de capítulos, a importância dos efeitos da informação para o sucesso na contrainsurgência, incluindo o uso da força apropriada para evitar danos colaterais (veja o capítulo 1-141). Levando isso em consideração, o fato de que a política de Gates em relação ao mesmo assunto era impulsionada de cima para baixo demonstra uma falta de doutrinação cultural dos conceitos.
- Em 2008, o Departamento de Defesa publicou "Principles of Strategic Communication", que relacionava conceitos duradouros definindo esse tópico. O princípio dominante declara que a comunicação estratégica é "impulsionada pela liderança". Veja HASTINGS, Robert. "Principles of Strategic Communication Guide", memorando para os Secretários de Departamentos Militares, et al., 15 de agosto de 2008.
- JOINT CHIEFS OF STAFF, Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington: Joint Chiefs of Staff, 26 de dezembro de 2006), IV-31.
- CORMAN, Steven R., TRETHERWEY, Angela; GOODALL, Bud. "A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas: From Simplistic Influence to Pragmatic Complexity" (Tempe: Arizona State Univ., Consortium for Strategic Communication, 3 de abril de 2007), p. 13.
- Avaliar a alocação de recursos em relação aos ganhos em efeitos de informação vai além do âmbito do combatente. O Congresso dos EUA expressou preocupações semelhantes sobre o aumento do financiamento para programas de informação para as forças militares no outono de 2009, sem as medidas de supervisão e progresso consideradas apropriadas. Veja, por exemplo, PINCUS, Walter. "Congressional Committees Raise Concerns over Pentagon's Strategic Communications", *The Washington Post*, 28 de julho de 2009, A15.
- BAKER, Ralph O. "The Decisive Weapon: A Brigade Combat Team Commander's Perspective on Information Operations", *Military Review*, 86 (Mai/Jun 2006), p. 30.
- Joint Publication 3-0, III-3.
- O autor participou de uma conferência sobre comunicação estratégica em outubro de 2009 onde, em um briefing sobre "Future Marketing and Advertising", a Dra. Julie Edell Britton indicou que mais de 70% da mudança de atitude é baseada em emoções. Britton é professora adjunta na Duke University.
- MACNULTY, p. 21.
- Talvez isso seja mais evidente na seleção minuciosa de alvos que ocorre em campanhas políticas nos EUA hoje. Para um exemplo fascinante que aponta para a natureza da cultura local veja Associated Press, "Bloomberg Tailors Calls According to Voter Styles", *USA Today*, 27 de outubro de 2009, 6A.
- Baseado em discussões com Jim Diffeel, do Programa de Idiomas da National Intelligence University. Veja DEPARTMENT OF DEFENSE. "Defense Language Transformation Roadmap" (Washington: Department of Defense, Janeiro de 2005).
- Note que o "Guia de Transformação do Setor de Idiomas" (Defense Language Transformation Roadmap) citado anteriormente reconhece essa necessidade e a expressa em diversas metas constantes desse documento.
- FINNEY, Nathan. "Human Terrain Team Handbook" (Fort Leavenworth, Kansas: US Army Combined Arms Center, Setembro de 2008), p. 2.
- Ibid.*, pp. 119-20.
- A Força Aérea dos EUA possui um pequeno grupo de cientistas comportamentais militares que está tentando ampliar. Esse pequeno número pode prover apoio geral para a Força, mas pouco ou nenhum assessoramento e perícia no terreno dia a dia.
- As Forças Armadas dos EUA lançaram a iniciativa "Afghan Hands", em outubro de 2009, para lidar, em grande parte, com as dificuldades culturais do esforço de contrainsurgência no Afeganistão e no país vizinho, o Paquistão, e para obter um melhor conhecimento de seus povos. Vale notar que, embora seja um esforço admirável, essa iniciativa chegou oito anos após o começo da guerra. Veja DREAZEN, Yochi J. "Afghan War Units Begin Two New Efforts", *The Wall Street Journal*, 6 de outubro de 2009, disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB125479517717366539.html>, A6.
- O autor serviu como membro destacado do Exército no Foreign Service Institute, em 1999, onde trabalhou com peritos no Cáucaso sobre cenários futuros de Política Externa. A comunidade de Inteligência em particular possui peritos com conhecimento profundo dos principais formadores de opinião e das culturas que os guiam. Membros do corpo diplomático se concentram regionalmente e gastam grande parte de suas carreiras vivendo e trabalhando em nações na sua área específica de especialidade.
- CLAUSEWITZ, Carl von, *On War* (New York: Alfred A. Knopf, 1976), p. 100.
- A avaliação estratégica do Afeganistão de agosto de 2009 pelo General Stanley McChrystal dedica um anexo inteiro do relatório exclusivamente para a comunicação estratégica, que declara explicitamente: "A comunicação estratégica faz uma contribuição vital para o esforço global."

A Revolução em Assuntos Militares: 12 Observações sobre uma Ideia Fora de Moda

Tenente-Coronel Scott Stephenson (Reserva), Ph.D., Exército dos EUA

COMO BRADO DE convocação para transformar as forças militares, o conceito de “revolução em assuntos militares (RAM)” cumpriu seu papel. De meados dos anos 90 ao início do século XXI, o Pentágono utilizou-o para justificar a reformulação da doutrina, a reforma das estruturas organizacionais e o dispêndio de grandes quantias em novos sistemas de armas. Embora o conceito de RAM deva sua origem, em grande parte, aos historiadores (a “revolução militar” do século XVII) e aos teóricos soviéticos (a “revolução tecnológico-militar”), a liderança civil e militar das forças militares dos EUA constatou que a ideia encontrava grande receptividade entre os políticos, especialistas e acadêmicos. Por algum tempo, não se podia abrir uma publicação militar como a *Joint Force Quarterly*, a *Parameters*, ou a *Proceedings* sem encontrar um artigo analítico sobre o papel que a então atual RAM exercia na modelagem da guerra futura.¹

Hoje, o brado de convocação está morto. Seria difícil determinar com precisão o exato momento e local da morte da RAM. A sinergia empolgante das Forças Especiais e bombardeiros B-52 ao atacarem o Talibã em 2001 pareceu fazê-la voltar à moda. Contudo, com o início de uma insurgência plenamente desenvolvida no Iraque, no final de 2003, o uso da “RAM” como um mantra do Pentágono teve um fim súbito. O local exato do colapso da expressão está aberto à especulação, mas uma possibilidade a ser considerada fica ao longo da “Rota Irlandesa” (*Route Irish*), entre a “zona verde” e o Aeroporto Internacional de Bagdá. Perto do chassi de uma viatura incendiada, talvez também possam

ser encontrados os destroços de conceitos relacionados com a “revolução em assuntos militares”, como “consciência situacional” e “domínio de todo o espectro”. Nossa dolorosa experiência no Iraque destruiu a maioria dos enaltecidos (e banais) jargões que as forças militares dos EUA carregaram sem questionar para o novo século.² Embora os historiadores possam continuar a ver utilidade na ideia de uma mudança revolucionária na arte da guerra, as forças militares dos EUA parecem estar mais do que dispostas a deixar a RAM e sua prole conceitual para trás.

Entretanto, antes que joguemos no lixo da história essa revolução supostamente morta e excluamos as referências a essa ideia das apresentações de *PowerPoint*, devemos realmente considerar o que se poderia *extrair* da noção de uma mudança súbita e radical na forma como as guerras e o combate são conduzidos. Afinal, a ideia de RAM ajudou a inspirar um longo diálogo entre o meio acadêmico e o estabelecimento de Defesa dos EUA sobre as origens da inovação e adaptação nas organizações militares. O Iraque desacreditou nossa celebração de uma “revolução em assuntos militares americana” distinta e baseada em tecnologia, mas a utilidade do conceito original suportou desafios sem que a ideia central fosse refutada. A tendência pode ter saído da moda, mas não se deve esquecer a sua gênese da mesma forma míope como aceitamos a sua evangelização.

Há ao menos uma dúzia de utilidades nesse conceito para examinarmos os problemas de Segurança Nacional dos EUA no século XXI. É improvável que a ideia de RAM ressurgja como um

O Tenente-Coronel (Reserva) Scott Stephenson, Ph.D., Exército dos EUA, é professor adjunto da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA, Forte Leavenworth, Kansas, Departamento de História Militar. É bacharel pela Academia Militar dos EUA, mestre pela

Syracuse University e doutor pela University of Kansas. Serviu em funções de comando e estado-maior nos Estados Unidos e na Europa. É o autor de The Final Battle: Soldiers of the Western Front and the German Revolution of 1918 (Cambridge, 2009).

slogan cativante, mas seu esqueleto conceitual ainda pode servir como um referencial útil para a análise, especialmente quando ela é alimentada por uma perspectiva histórica. Baseado nessa crença, esta discussão oferece 12 assertivas desenvolvidas a partir de exemplos históricos e do conceito *démodé* de RAM moderna. Com base na história, podemos chegar a conclusões que esclareçam a provável relevância dos fatos, mas que não nos permitem fazer previsões. Como nos lembra o estrategista Colin Gray: “O futuro ainda não aconteceu.”⁷³ A história pode ser uma ferramenta imperfeita para prever o futuro, mas é a melhor que temos.

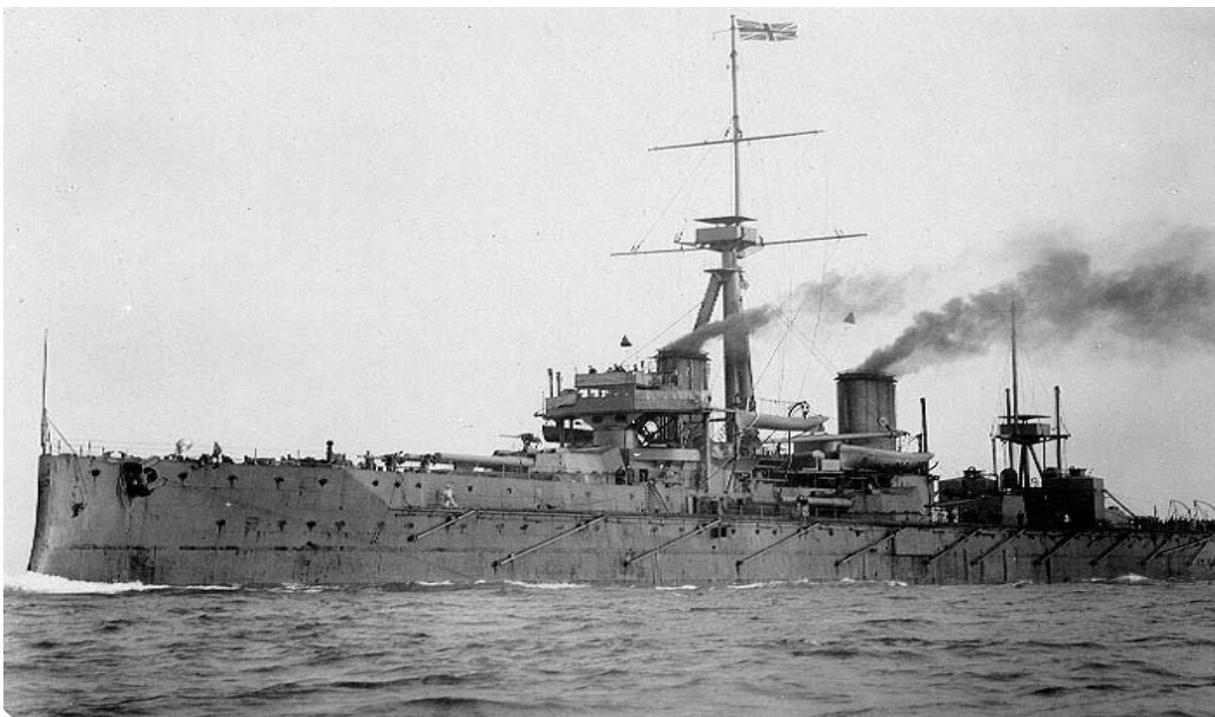
Ao fazer essas 12 afirmações, busco certo grau de clareza teórica com as definições oferecidas por Williamson Murray e MacGregor Knox no livro *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050*, publicado em 2001. Ao descrever o fenômeno de falhas de continuidade acentuadas na história militar, Knox e Murray distinguem entre uma “revolução em assuntos militares” e uma “revolução militar”. Descrevem esta última

como um evento “incontrolável, inesperado e imprevisível” que “mude fundamentalmente a estrutura da guerra” por meio de mudanças sísmicas tanto nas sociedades quanto na organização militar. Um exemplo óbvio seria a Revolução Francesa, que transformou a França de uma monarquia absolutista em uma república democrática ao mesmo tempo em que liberou forças que possibilitaram as formas radicalmente novas de combate empreendidas por Napoleão. Uma RAM, segundo Murray e Knox, é um fenômeno menor e mais restrito, que exige a “reunião de uma combinação complexa de inovações táticas, organizacionais, doutrinárias e tecnológicas para a implantação de uma nova abordagem conceitual em relação à guerra ou a um sub-ramo especializado dela”. Murray e Knox sustentam que, se compararmos uma revolução militar a um terremoto, as revoluções em assuntos militares seriam os tremores secundários – anteriores e seguintes – que o acompanham. Se, por exemplo, a Primeira Guerra Mundial foi a inconfundível revolução



SGT ASHLEY BROKOP. FORÇA AÉREA DOS EUA

Na Zona Verde em Bagdá, a polícia iraquiana é apoiada por um carro de combate M1A1 Abrams, do Exército dos EUA, enquanto investiga um local chamuscado por uma explosão causada por um dispositivo transportado por veículo (VBED).



HMS Dreadnought a caminho, cerca de 1906.

militar do século XX, então o nascimento do combate mecanizado, o bombardeio estratégico e o combate submarino são algumas das revoluções em assuntos militares que resultaram do poderoso impacto dessa guerra na sociedade, na tecnologia e nas instituições militares.⁴ Assim, chegamos à minha primeira (e mais óbvia) afirmação sobre revoluções em assuntos militares.

1. As revoluções não esperam por ninguém (e por nenhum Exército, Marinha ou Força Aérea).

Os que demoram a adaptar-se a revoluções militares e a revoluções em assuntos militares são propensos a sofrer resultados dolorosos. Quando o ritmo de mudança aumenta, as forças militares que se antecipam e se adaptam têm chances de ganhar uma enorme vantagem em relação a potenciais inimigos menos ágeis. Durante os anos 90, os entusiastas da RAM interpretaram essa assertiva de várias formas e frequentemente a fizeram acompanhar por uma referência à vitória alemã baseada na *blitzkrieg* sobre a França em 1940. O triunfo da *Wehrmacht* (Forças Armadas alemãs) sobre os exércitos aliados era útil como exemplo, especialmente quando acompanhado de ilustrações das formações blindadas (*Panzer*) e dos bombardeiros de mergulho *Stuka*. Da mesma

forma, o impressionante triunfo de Napoleão sobre o Exército prussiano, em 1806, poderia igualmente ser utilizado como referência. Em ambos os casos, o perdedor demorou a reconhecer como o modo de combater estava mudando. No caso de 1940, os franceses foram vítimas da RAM. Em 1806, uma revolução militar acontecia do outro lado. Os orgulhosos regimentos do Exército de Frederico, o Grande, tornaram-se um obstáculo insignificante ao gênio de Napoleão e às energias liberadas pela Revolução Francesa.

O que isso significa para nós, hoje? Deve nos inspirar a questionar se a “revolução em assuntos militares americana” dos anos 90 já chegou ao fim. Qual é o nosso grau de adaptabilidade às suas consequências? As forças militares americanas realmente promoveram uma cultura que prevê e explora as mudanças? O sistema de ensino do Exército anuncia que desenvolve líderes flexíveis e adaptáveis. Isso é só propaganda? Com quem nos parecemos mais: com os alemães ou com os franceses na *blitzkrieg* de 1940? Essas perguntas suscitam uma segunda assertiva sobre a RAM.

2. Os que vivem segundo a RAM podem igualmente morrer por ela e, com o tempo, a concorrência os alcançará.

Em 1813, diante de evidências de que seus inimigos estavam aprendendo com as próprias derrotas, Napoleão disse: “Esses animais aprenderam algo!”⁵ As vitórias do imperador francês inspiraram a reforma e a inovação nos exércitos da Prússia e da Áustria e incentivaram improváveis aliados, como a Grã-Bretanha e a Rússia, a aderir à poderosa coalizão, determinada a acabar com “O Corso”. Da mesma forma, a *blitzkrieg* perdeu a mágica depois que a *Wehrmacht* se estendeu além de sua capacidade na União Soviética. Do final de 1942 até a queda de Berlim, os alemães viveram a versão de *blitzkrieg* do Exército Vermelho na Ucrânia, na Bielo-Rússia e ao longo do rio Vístula. Da mesma forma que a vitória, as vantagens advindas da exploração de uma RAM são um “ativo consumível”. Uma força militar resoluta inspira imitação e adaptação por parte do inimigo.

Os exemplos de Napoleão na derrota e da *Wehrmacht* massacrada pelos soviéticos devem nos inspirar a considerar a “meia-vida” da RAM que celebramos nos anos 90. Os líderes norte-americanos devem se questionar sobre até que ponto nossos inimigos reais e potenciais avançaram em minorar as vantagens do campo de batalha que exibimos durante a Operação *Desert Storm* e as invasões do Afeganistão e do Iraque. Até quando devemos considerar decisivas as nossas vantagens? Minha próxima assertiva é um desdobramento lógico dessa questão.

3. A vantagem em um aspecto do combate inspirará outros a lançar suas próprias RAMs.

A inferioridade estratégica do concorrente o inspira a inovar. A mudança revolucionária é uma reação à competição. Considere-se a vantagem naval britânica até o século XX. Em 1906, ao enfrentarem uma frota alemã cada vez maior, o chefe do Estado-Maior da Marinha, Jackie Fisher, e a Marinha Real reagiram com a introdução de um navio de guerra com um desenho revolucionário: o HMS *Dreadnought*.⁶ Quando a guerra surgiu entre a Alemanha e a Grã-Bretanha em 1914, os britânicos possuíam uma vantagem numérica decisiva em relação a esse novo tipo de embarcação. Os alemães desafiaram essa vantagem brevemente em 1916, em Jutland, e acabaram sendo obrigados a deixar sua frota de superfície enferrujar no porto. Contudo, em

1917, enquanto os submarinos alemães (*U-boats*) destroçavam navios de carga aliados, a vantagem britânica gerada pelo encouraçado *Dreadnought* parecia bem menos significativa. Ao utilizar embarcações submersíveis contra as linhas de comunicação marítimas da Grã-Bretanha, os alemães lançaram sua própria RAM. Durante um período de alguns meses, os submarinos alemães ameaçavam subjugar pela fome a Grã-Bretanha enquanto os encouraçados da Marinha Real mofavam em *Scapa Flow*. Da mesma forma, depois da Primeira Guerra Mundial, a maior parte do mundo acreditava que a França tinha o Exército mais poderoso e eficaz da Europa. Durante a maior parte do período entre-guerras, o efetivo mobilizado do Exército francês ofuscava o pequeno *Reichswehr*, restrito por um tratado. A vantagem francesa (e polonesa) em homens e material bélico praticamente forçou a Alemanha a desenvolver uma doutrina e uma estrutura de Força que enfatizasse a manobra, iniciativas nos escalões mais baixos e a cooperação das armas combinadas. Desenvolvendo essas ideias, o Exército alemão dos anos 20 começou a reunir os componentes que estrearam na forma de uma *blitzkrieg* nas planícies polonesas.⁷

Assim, forças aparentemente mais fracas podem virar o jogo contra os inimigos. Com esses exemplos em mente, imagina-se que os que se ressentem com a atual dominância dos EUA em assuntos militares buscarão (para ressuscitar outro antigo tema “quente”) uma resposta assimétrica às vantagens norte-americanas no campo de batalha moderno. A Al-Qaeda nos deu uma amostra desse fenômeno, e podemos nos perguntar que surpresas os chineses estão desenvolvendo. Quantas “brigadas” de técnicos trabalham em Pequim e Xangai para neutralizar as vantagens dos EUA em tecnologia de vigilância, sistemas de comando e controle e munição de precisão? Essa questão leva à minha próxima observação.

4. Mesmo antes de amadurecer no campo de batalha, uma RAM pode gerar uma “contrarrevolução em assuntos militares.”

Se você faz propaganda de inovações maravilhosas, alguém pode notar. Quando são introduzidas mudanças revolucionárias na doutrina, na estrutura da Força e na tecnologia, os concorrentes inteligentes estarão prestando

atenção. E se, além disso, você fizer muito alarde sobre as suas inovações, esses concorrentes estudarão como neutralizá-las. Considere-se o caso do bombardeio estratégico antes da Segunda Guerra Mundial. Durante a Primeira Guerra Mundial, o bombardeio estratégico alemão fez uma estreia estrondosa, mas, em última análise, inconclusiva. Os zepelins e os bombardeiros Gotha provocaram um breve pânico entre a população inglesa, mas as limitações técnicas dessas duas plataformas de bombardeio fizeram com que elas tivessem apenas um efeito insignificante no resultado da guerra. Entretanto, entre as guerras, os entusiastas do poder aéreo Giulio Douhet e Billy Mitchell sugeriram que bombardeiros melhores iriam trazer caos aos alvos civis indefesos. Nos anos 30, à medida que a Alemanha nazista começava a rearmar-se, Hitler e Goering apregoavam a capacidade da recém-criada *Luftwaffe* de exercer esse papel destrutivo. Na verdade, as capacidades estratégicas da *Luftwaffe* eram limitadas, mas as limitações não estavam imediatamente aparentes para os vizinhos da Alemanha. Nas crises diplomáticas que antecederam a Segunda Guerra Mundial, Hitler utilizou o espectro de um céu escurecido pelos bombardeiros alemães para intimidar seus adversários.

Do outro lado do Canal da Mancha, o Chefe do Comando de Caças da Real Força Aérea Britânica (*Royal Air Force — RAF*), Tenente-Brigadeiro-do-Ar Hugh Dowding, estava atento ao crescimento da *Luftwaffe*. Prevendo o que seria necessário para pôr fim aos bombardeios alemães, Dowding começou a reunir as peças de um sistema integrado de defesa antiaérea. Quando Goering voltou sua atenção para o bombardeio da Inglaterra, a RAF havia construído uma rede de instalações de radar, bases de caças e estações de controle locais e centralizadas. No verão de 1940, quando os primeiros aviões Heinkel e Messerschmidt apareceram sobre o litoral inglês, foram desconcertados pela velocidade da resposta da RAF. Entretanto, a Batalha da Grã-Bretanha quase foi perdida e a posterior vitória britânica se deveu muito à visão de Dowding, assim como às limitações da *Luftwaffe*. Dowding havia previsto o que seria necessário para se defender contra um bombardeio estratégico, a nascente RAM liderada pela *Luftwaffe*. O que

Dowding havia lançado era, com efeito, uma “contrarrevolução em assuntos militares”.⁸

Esse exemplo de 75 anos atrás deve nos fazer parar para pensar. O processo de aquisições

É preciso aprender com as “quase derrotas”.

das forças militares dos EUA alardeia futuros sistemas e capacidades muito antes que eles entrem em dotação. Para apressar a decisão de aquisição, os fabricantes de material militar colocam em campo protótipos atraentes e encenam testes de desempenho espalhafatosos muito antes que se decida prosseguir com sua produção, e a natureza das coisas é tal que a nova tecnologia muitas vezes não faz jus à propaganda exagerada que caracterizou seu desenvolvimento. Contudo, até que ponto os futuros “homólogos rivais” podem permanecer céticos quanto às alegações feitas sobre novas aeronaves de caça, satélites de reconhecimento e sistemas de combate terrestre dos EUA? Se um concorrente esperar para ver se um determinado equipamento militar funciona conforme foi anunciado, arriscará perder o tempo que poderia utilizar para desenvolver contramedidas ou sistemas rivais. Com o anúncio de cada novo programa de armas norte-americano, pode-se imaginar que os chineses comecem a montar uma “equipe de pesquisa e desenvolvimento” para criar contramedidas. (Quanto trabalhavam para neutralizar o Sistema de Combate do Futuro antes que ele fosse cancelado?) Contudo, se a inovação inspira contramedidas, como se sabe quando se deve parar de se preocupar com elas? A resposta a essa pergunta nos leva à quinta afirmação.

5. A “quase” Revolução da última vez pode ser decisiva na próxima vez.

É preciso aprender com as “quase derrotas”. As perdas de navios geraram ansiedade na Grã-Bretanha durante a primavera e o verão de 1917, quando parecia que os *U-boats* se tornariam a arma decisiva da Primeira Guerra Mundial. Contudo, poucos meses depois de adotar um sistema de comboio, a Marinha Real já havia colocado a ameaça dos submarinhos sob controle. Terminada a guerra, os almirantes

britânicos não ignoraram a ameaça, mas acreditaram que o sistema de comboio e a nova maravilha tecnológica, o sonar, neutralizariam os submersíveis do inimigo. Quando teve início a Segunda Guerra, em 1939, a Marinha alemã, a *Kriegsmarine*, tinha poucos submarinos oceânicos para mudar essa forma de pensar. Contudo, em 1942, Doenitz e companhia haviam sido capazes de colocar centenas de submarinos no mar, a partir de bases na Noruega e no Golfo de Biscaia, que possibilitaram fácil acesso às rotas marítimas do Atlântico. Os alemães empregaram novas táticas que utilizaram de forma eficaz as “alcateias” de submarinos, o reconhecimento aéreo e o controle de rádio a partir de terra firme. Vinte e cinco anos depois da crise de 1917, os britânicos se achavam mais uma vez pressionados pela perspectiva de derrota por uma frota de submarinos alemães. As embarcações alemãs de 1942 e 1943 eram bastante semelhantes às empregadas na Primeira Guerra Mundial, mas, ao serem utilizadas de novas formas, criaram o renascimento da “revolução em assuntos militares submarina” vista 25 anos antes.

A Segunda Guerra Mundial assistiu a um renascimento semelhante dos carros de combate. Os carros de combate de 1918 desempenharam um papel importante, mas não decisivo, na vitória dos Aliados. As insuficiências técnicas restringiam os monstros de 1917 e 1918 ao papel de adjuntos da “pobre e sangrenta Infantaria” e da arma verdadeiramente decisiva da Frente Ocidental, a Artilharia. Vinte anos depois, alguns carros de combate alemães desempenhariam o papel principal nas vitórias de *blitzkrieg* contra a Polônia e os Aliados Ocidentais. A doutrina de armas combinadas, o comando e controle descentralizado e as melhorias técnicas conferiram ao carro de combate um papel decisivo que apenas uns poucos visionários haviam enxergado nos anos entre-guerras.

Os casos dos submarinos e dos ataques de carros de combate alemães sugerem que é possível fazer com que armas antigas executem novos truques. Isso deveria nos levar a perguntar se alguma arma que descartamos pode ser ressuscitada e bem

aproveitada no campo de batalha.⁹ Podemos nos dar ao luxo de buscar o “sistema depois do próximo” antes de esgotarmos o potencial dos equipamentos que possuímos?¹⁰

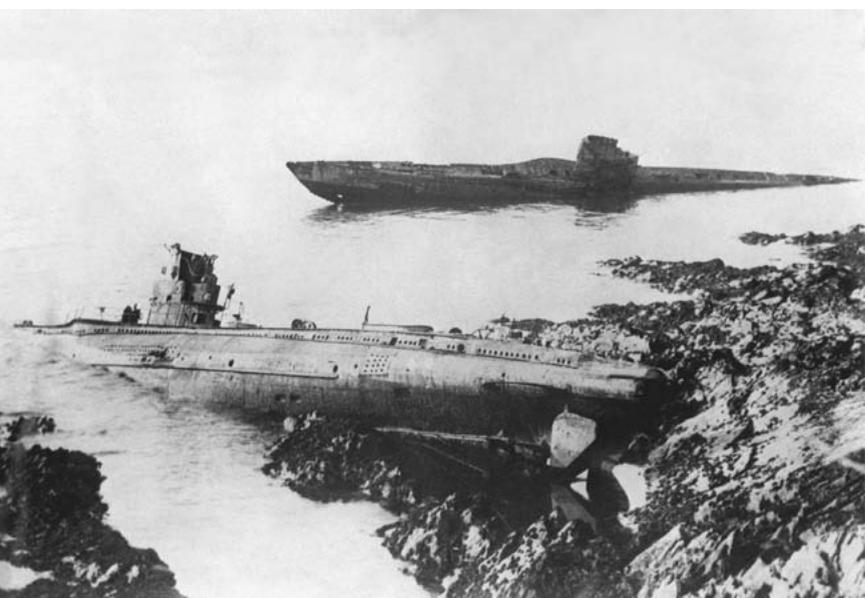
Os exemplos do *U-boat* e do *Panzer* também nos lembram que pode-se fazer uma RAM ao aplicarmos uma nova forma de pensar a velhos equipamentos. Uns poucos líderes visionários podem transformar as armas existentes em instrumentos capazes de vencer futuras guerras. Contudo, a menos que se acredite que indivíduos possam controlar o caráter mutável do campo de batalha, é preciso lembrar que, segundo Murray e Knox, existem mudanças tão grandes e fundamentais que escapam das correntes do controle humano.¹¹ Essas mudanças levam à minha próxima observação.

6. Nós orientamos as revoluções em assuntos militares, e somos levados pelas revoluções militares.

As mudanças radicais na sociedade e na condução da guerra estão, em geral, fora de nosso controle. Quando Luís XVI foi decapitado pelos revolucionários franceses, as dinastias da Europa temeram os efeitos perigosos do tumulto político que se apossara da França e destruía a monarquia Bourbon. Contudo, nem os monarcas do continente nem seus generais poderiam ter previsto a mobilização do Poder Nacional francês possibilitada pela revolta ou as mudanças nas



Membros da Guarda Costeira no convés do navio *Spencer* observam a explosão de uma carga submarina, que destruiu a esperança de um submarino nazista de atingir o centro de um grande comboio. Afundamento do submarino U-175, 17 Abr 43.



Um incidente marcante do pós-guerra foi o aparecimento de dois submarinos alemães nas rochas em Falmouth, Inglaterra. Eles emergiram a uma distância de apenas alguns pés; ambos haviam sido afundados durante a guerra, em 1921.

técnicas de combate que dela resultaram. Foi preciso que um ambicioso (e extremamente sortudo) jovem oficial corso se desse conta do poder da nova ordem e o explorasse em Marengo, Austerlitz e Jena. Ironicamente, porém, o mesmo nacionalismo e espírito de reforma que tornaram os exércitos de Napoleão tão formidáveis também inspiraram seus inimigos. Em 1813, as energias liberadas pela Revolução Francesa haviam se voltado contra o homem que mais se beneficiara delas. O exílio final de Napoleão em Santa Helena deve incentivar a humildade.

Uma análise dos campos de batalha napoleônicos leva à minha sétima afirmação.

7. Nem todas as revoluções militares e revoluções em assuntos militares são baseadas na tecnologia.

As revoltas políticas, as mudanças sociais e o desenvolvimento econômico podem alterar radicalmente o modo de conduzir a guerra. Mais uma vez, as realizações de Napoleão oferecem um exemplo claro dessa afirmação. As armas carregadas por seus *grognards* eram, em essência, as mesmas utilizadas pelos adversários da França. Em Auerstedt, o Corpo de Exército do Marechal Davout desviou uma força prussiana com o dobro de seu tamanho não por causa de suas armas, mas devido a seu espírito

revolucionário, sua liderança inspirada e sua organização tática flexível. Os comandantes franceses subordinados estavam prontos para tomar a iniciativa quando a situação assim o exigisse. Os atiradores operavam como indivíduos pensantes. Além disso, as mudanças na ordem econômica e política do início do período moderno da Europa levaram aos primeiros exércitos permanentes verdadeiros. Como sustentado por historiadores como Geoffrey Parker e Michael Roberts, o treinamento, a disciplina, os salários confiáveis, as unidades militares permanentes e uma burocracia de arrecadação de impostos relativamente eficiente conferiram à Europa uma vantagem contra exércitos de fora do continente. As armas com fecharia de pederneira, as caravelas e as fortificações *trace italienne* [construções em forma de estrela – N.

do T.] desempenharam um importante papel tecnológico em ampliar a superioridade militar europeia em todo o mundo, mas pode-se afirmar que o “*software*” da inovação militar fez tanta diferença quanto seu “*hardware*”.

Assim, antes das “mudanças revolucionárias” do século XVII, a Turquia otomana era capaz de invasões periódicas no interior da Europa; as tropas turcas chegaram a sitiá-la em Viena em 1683. Contudo, quando os Habsburgos lograram pôr em campo forças que exibiam todas as vantagens de procedimento e disciplina, teve início a retirada dos otomanos.

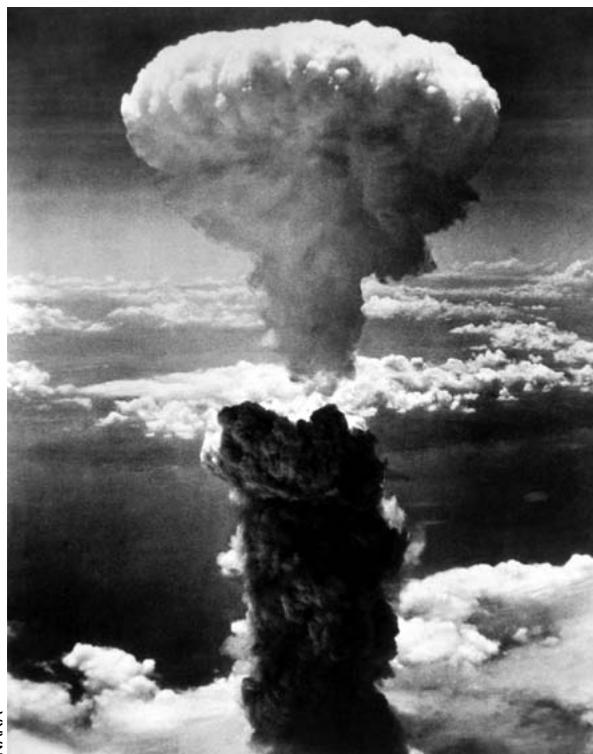
Por que isso é importante para nós? Como norte-americanos, costumamos ser extremamente sensíveis à inovação tecnológica entre os nossos adversários e rivais potenciais. Assim, durante a Guerra Fria, a Agência de Inteligência de Defesa (*Defense Intelligence Agency*) descrevia cenários com potenciais sistemas de armas do inimigo, alguns em desenvolvimento e outros fantasiosos. Enchemos nossas “avaliações de ameaças” com análises dos sistemas inimigos existentes e dos esforços de desenvolvimento considerados hostis, mas não nos detivemos para analisar se esse foco poderia nos cegar para outras tendências no mundo. Ignoramos a ascensão do jihadismo militante por causa do nosso fascínio

com o enriquecimento de materiais físséis da Coreia do Norte? A nossa visão provinciana nos leva a interpretar erroneamente uma tendência ou uma ameaça, mesmo quando a enxergamos claramente? Essa linha de raciocínio leva à minha próxima observação.

8. A RAM de uma força singular pode marginalizar outra força singular.

O que parece maravilhosamente “revolucionário” para uma força singular pode não parecer assim para outra. Quando os primeiros carros de combate avançaram na “terra de ninguém” em setembro de 1918, os visionários viram que a guerra nunca mais seria a mesma: o motor a combustão interna, e não mais o cavalo, geraria a ação de choque no campo de batalha do futuro. Contudo, poucos cavalarianos aceitaram essa visão. Os defensores da Cavalaria travaram uma ferrenha ação retardadora contra a primazia do carro de combate no combate montado. Os infantistas também se empenharam em restringir as forças blindadas a um papel coadjuvante e em manter os “rebeldes” do carro de combate em seu lugar.

Da mesma forma, quando os EUA lançaram bombas atômicas no Japão em agosto de 1945, ninguém precisava de uma bola de cristal para ver que a guerra estava à beira de um mar de mudanças. Entretanto, dentro das forças militares dos EUA, as mudanças anunciadas com a era nuclear criaram classes de vencedores e de perdedores; a recém-independente Força Aérea dos EUA e, em particular, o Comando Aéreo Estratégico, viu-se, com razão, como o componente essencial da segurança dos EUA e pensou que, se as demais forças ficassem marginalizadas, que assim fosse. A Marinha dos EUA poderia patrulhar os mares e o Exército poderia proteger as bases aéreas e patrulhar o campo de batalha nuclear, mas os enormes bombardeiros do Comando Aéreo Estratégico carregariam o fardo da dissuasão e do combate. Receando a marginalização, a Marinha dos EUA lançou a “revolta dos almirantes”, enquanto o Exército se inspirou a adotar experiências mal formuladas, como a “Divisão Pentômica” [Divisão de Infantaria com unidades subordinadas de base cinco — N. do T.]. Ambas as Forças lutavam para encontrar seu papel no campo de batalha nuclear.



Uma densa coluna de fumaça sobe mais de 18 mil metros acima do porto japonês de Nagasaki, resultado de uma bomba atômica, a segunda a ser utilizada em guerra, lançada de um B-29 Superfortress dos EUA no centro industrial, 8 Ago 45.

Avancemos a fita para o final do século. A Força Aérea e, em menor grau, a Marinha, pareciam bem posicionadas para se beneficiar da “revolução em assuntos militares americana” dos anos 90. Os “profetas” previram que os avanços em comunicações, as imagens de satélites e a seleção precisa de alvos removeriam “a névoa e a fricção” do campo de batalha e promoveriam o “perfeita consciência situacional”. Nas atmosferas estereis do céu, espaço e mar, nenhum inimigo seria capaz de se esconder das maravilhosas armas dos EUA. O Exército, temendo pelo seu futuro nesse ambiente, criou uma transformação que, de modo semelhante, mas menos convincente, avocava para si a predominância no campo de batalha terrestre.¹² Ao se adaptarem às novas realidades da guerra do século XXI, os visionários das três grandes forças singulares devem parar e pensar sobre a próxima assertiva.

9. As lições duradouras da história militar foram pagas com sangue.

O desenvolvimento da doutrina para explorar uma RAM não pode estar separado da

experiência. Durante a Primeira Guerra Mundial, os resultados alcançados com o bombardeio estratégico foram escassos. Os zepelins criaram um breve pânico entre a população inglesa e os bombardeiros quadrimotores obtiveram um modesto índice de mortes civis com seus ataques um tanto aleatórios. Não obstante, ao fim da guerra, o primeiro “profeta” do poder aéreo, Giulio Douhet, previu que o bombardeio estratégico seria a forma decisiva de combate, no futuro. As forças terrestres e navais se tornariam supérfluas, e tentativas de defesa antiaérea seriam inúteis. Inspirado por Douhet e por seu próprio “rebelde” do poder aéreo, Billy Mitchell, o Corpo Aéreo do Exército dos EUA desenvolveu uma doutrina de bombardeio estratégico que exigia que bombardeiros pesados americanos incapacitassem o esforço de guerra do inimigo ao atacar alvos-chave no território deste.

A doutrina pressupunha que esses alvos existissem e pudessem ser identificados. Presumia que os bombardeiros seriam capazes de chegar até os alvos e lançar as bombas com precisão suficiente para atingi-los e que os alvos seriam vulneráveis à destruição por ataques aéreos. Mais importante: a doutrina pressupunha que um inimigo seria incapaz de se defender contra esses ataques. Os redatores de doutrina da Escola Tática do

O desenvolvimento da doutrina para explorar uma RAM não pode estar separado da experiência.

Corpo Aéreo (*Air Corps Tactical School*), em Langley, desenvolveram suas premissas sobre a identificação de alvos e navegação com base em capacidades de inteligência que eram incertas e em tecnologia não comprovada. Entretanto, ao presumir que os bombardeiros norte-americanos não precisariam obter a superioridade aérea antes de explorar o potencial do bombardeio estratégico, eles foram de encontro a uma das lições mais evidentes advindas da Primeira

Guerra Mundial: que as forças aéreas do inimigo precisam ser sobrepujadas antes que a capacidade total do poder aéreo possa ser utilizada contra alvos no terreno.¹³ Entre 1914 e 1918, os aviadores haviam pagado com sangue por essa lição. E, mais uma vez, a Oitava Força Aérea dos EUA viria a pagar com sangue pela lição nos céus de Regensburg e Schweinfurt. Os norte-americanos costumam ser casuais demais em sua análise histórica. As lições aprendidas nos céus da Alemanha nazista devem nos lembrar a manter nosso entusiasmo com a inovação em perspectiva. Talvez parte do problema para o Corpo Aéreo do Exército no período entre-guerras tenha sido a falta de um inimigo evidente contra o qual ele pudesse testar suas ideias. Essa observação leva à minha próxima observação.

10. É difícil manter a liderança em uma RAM sem uma ameaça estratégica convincente.

A inovação eficaz precisa de uma ameaça real na qual possa concentrar-se. Em sua análise da inovação durante o período entreguerras, Williamson Murray observou que as instituições militares com mais sucesso em prever os problemas dos campos de batalha do futuro eram as que estudavam problemas específicos apresentados por inimigos específicos.¹⁴ O exemplo mais claro dessa observação talvez nos seja oferecido pela Marinha e pelo Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, nos anos anteriores a 1941. Ambas as Forças previram que o inimigo mais provável do futuro seria o Império Japonês. Com isso em mente, elas criaram e aperfeiçoaram o Plano de Guerra *Orange* como um marco para se prepararem para a guerra contra os japoneses. Quer nos jogos de guerra na Escola de Guerra Naval, quer nos estudos visionários de operações anfíbias do Major Pete Ellis, a Marinha e o Corpo de Fuzileiros Navais concentraram o desenvolvimento de armas, os programas de treinamento, seus exercícios e seus experimentos contra aquele inimigo específico. Esse foco em um inimigo específico se tornou a base de inovações de sucesso em duas formas de combate praticamente novas: a guerra de porta-aviões e o assalto anfíbio contra ilhas fortificadas. A inovação focalizada do período entre-guerras estabeleceu a base para as vitórias dos EUA em Midway e Guadalcanal.

A conclusão de que a percepção clara de ameaça é pré-requisito para uma inovação eficaz deve nos levar a pensar. Os Estados Unidos enfrentam um conflito em curso no Afeganistão. No entanto, o Pentágono não poderá se dar ao luxo de enfatizar apenas a contrainsurgência. Há muito mais perigos no horizonte. Os EUA não podem fazer o que a Grã-Bretanha fez durante os anos 20: economizou no orçamento de Defesa enquanto



NARA

Hitler e Mussolini em Munique, na Alemanha, cerca de junho de 1940. Coleção de Eva Braun. (Registros Estrangeiros Confiscados)

dedicava alguma atenção ao policiamento do Império e à defesa territorial e quase nenhuma atenção à ameaça de uma guerra convencional com a Alemanha na linha do horizonte. Da mesma forma, a transformação recente do Exército dos EUA foi orientada pela busca de capacitações e não por uma ameaça concreta. Pode-se conjecturar que os esforços estivessem concentrados no alvo errado.

Como aconteceu com os Estados Unidos no período entre-guerras, o Japão também se beneficiou da preparação para a guerra contra um inimigo bem definido. Contudo, a habilidade de seus pilotos de caça, a bravura de sua Infantaria, a agilidade dos aviões “Zero” e a letalidade dos torpedos “Longa Lança” não foram suficientes para superar um erro fundamental: combater um inimigo cujo potencial militar ofusca o seu próprio. Minha 11ª assertiva é a seguinte:

11. A liderança durante uma RAM não pode superar graves erros de cálculo estratégico.

O brilhantismo tático e a criatividade tecnológica não superam a dificuldade de enfrentar um inimigo maior do que aquele com que se pode lidar. O Japão Imperial é o exemplo patente dessa observação. Qualquer que fosse

sua vantagem em aviação de porta-aviões, ela não chegava nem perto de ser suficiente para superar o poderio industrial norte-americano (mesmo sem a catástrofe em Midway). Os japoneses fizeram uma aposta em relação à determinação norte-americana e perderam feio. Hitler é outro exemplo perfeito dessa observação. Empregou a RAM de *blitzkrieg* através das planícies polonesas e ao redor da Linha Maginot. Entretanto, a habilidade tática e as campanhas oportunistas da *Wehrmacht* não foram suficientes contra a União Soviética, com sua amplitude, seu clima e a “capacidade de fênix” de regenerar divisões das suas forças militares. O mito da invencibilidade alemã morreu, enregelado, nos arredores de Moscou. Hitler agravou esse fiasco estratégico com uma declaração desnecessária de guerra contra os EUA naquele mesmo inverno.

Há um exemplo mais recente à mão. Dado o efetivo limitado de nossas forças terrestres, uma análise retrospectiva sugere que os EUA se envolveram em pelo menos uma guerra a mais do que deviam em 2003. A corrida rumo a Bagdá em março e abril daquele ano parecia uma *blitzkrieg*. Parecia brilhantemente decisivo e

econômico em termos de custos humanos. Hoje, sete anos depois, temos dificuldade em encontrar soldados suficientes para travar nossas guerras no Iraque e no Afeganistão. Podemos acabar roubando a Pedro em Ramadi para pagar a Paulo em Kandahar.

Ao menos parte do problema, segundo alguns, esteve relacionada à nossa incapacidade de definir um rumo para a situação final política que desejávamos, que fosse além de nossas retumbantes conquistas no campo de batalha. Agora, estamos tendo de reaprender os fundamentos da contrainsurgência enquanto “fazemos o possível” com forças sobrecarregadas com missões em todo o mundo. O fantasma de Clausewitz nos assombra: tivemos o lembrete doloroso de que a guerra é, de fato, um fenômeno político. Isso me leva à 12ª e última assertiva.

12. O caráter fundamental da guerra é impermeável às revoluções militares e revoluções em assuntos militares.

As armas mudam; as pessoas e seus motivos não. Clausewitz observou que a guerra é um fenômeno político quase dois séculos atrás. Dois milênios antes, Tucídides oferecia ideias semelhantes sobre o que motiva os homens a ir à guerra e o que os sustenta. Como americanos, depositamos mais fé em habilidades de engenharia que em nossa memória histórica. Temos mais confiança em nossas armas que

na ampla conjunção de fatores que influencia seu uso. No início do século, os pregadores da “revolução em assuntos militares americana” defenderam que poderíamos expulsar a incerteza e a confusão do campo de batalha da mesma forma como havíamos expulsado o Exército iraquiano do Kuwait. Hoje, 19 anos depois da Operação *Desert Storm*, recebemos uma dose de humildade que talvez diminua nossa fé na tecnologia.

Este trabalho começou com a sugestão de que os profissionais militares abandonaram, em grande parte, o conceito de RAM. Os artigos da revista *Joint Force Quarterly* que a enalteciam foram triturados e as apresentações de PowerPoint que a proclamavam foram recicladas no grande depósito eletrônico dos servidores do Pentágono. Como muitos dos produtos que a indústria americana costumava fabricar, a RAM havia passado do ponto da “obsolescência planejada”.

Em geral, a análise de mudanças revolucionárias na arte da guerra foi deixada a cargo dos historiadores. Eles podem fazer dela o que quiserem. Mesmo assim, ainda há valor em estudar revoluções em assuntos militares não só para o historiador, como também para o profissional militar. Quiçá a lição de humildade dos últimos anos nos permita tirar a ideia de revolução em assuntos militares do lixo da história, limpá-la e dar-lhe novos usos. **MR**

REFERÊNCIAS

1. O leitor logo perceberá que grande parte deste artigo se baseia nas ideias de Williamson Murray e MacGregor Knox e, especialmente, de sua colaboração na antologia *The Dynamics of Military Revolution: 1300-2050* (New York: Cambridge University Press, 2001); MILLETT, Allan e sua coleção em colaboração com MURRAY, Williamson, *Military Innovation in the Interwar Period* (New York: Cambridge University Press, 1996); GRAY, Colin., especialmente *Strategy for Chaos: Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History* (London: Frank Cass, 2002) and *Another Bloody Century: Future Warfare* (London: Phoenix Books, 2006); e KAGAN, Frederick. *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy* (New York: Encounter Books, 2006).
2. Há boatos de que a RAM tenha encenado a própria morte para acobertar sua deserção para a China.
3. GRAY, Colin. “How Has War Changed Since the End of the Cold War?” *Parameters* (Spring 2005): pp. 14-26.
4. Consulte, em particular, MURRAY, Williamson; KNOX, MacGregor. “Thinking about revolutions in military affairs”, em sua antologia, *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 1-14.
5. DELBRUCK, Hans. *History of the Art of War*, trad., Walter Renfro (Lincoln: University of Nebraska Press, 1990), p. 452.
6. Os atuais estudos acadêmicos sugerem que, mais tarde, Fisher pretendia recorrer mais às embarcações menores. Consulte LAMBERT, Nicholas. *Sir John Fisher's Naval Revolution* (Columbia: University of South Carolina Press, 1999), pp. 120-26.
7. Isso é provavelmente mais bem descrito em CORUM, James. *The Roots of Blitzkrieg: Hans von Seeckt and German Military Reform* (Lawrence: University Press of Kansas, 1994).
8. A visão do Tenente-Brigadeiro-do-Ar Hugh Dowding é descrita em MURRAY, Williamson. “Innovation: Past and Future”, in *Military Innovation in the Interwar Period*, MURRAY, Williamson; MILLETT, Allan (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 305-308.
9. Outro exemplo, guerra de minas, tão prevalente na Guerra do Vietnã, assistiu ao seu renascimento nos dispositivos explosivos improvisados (IED).
10. Creio que os tripulantes de nossa frota de bombardeiros B-52 poderiam argumentar que a ideia de ressuscitar equipamentos antigos pode ser levada longe demais.
11. MURRAY; KNOX, pp. 6-7.
12. Em suas tentativas infelizes de imitar a “utopia tecnológica” (Williamson Murray) da Força Aérea e da Marinha, alguns criticaram o Exército por cair na pior tendência das duas outras forças singulares: reduzir táticas, operações e estratégia a “problemas de seleção de alvos”.
13. MURRAY, Williamson. “Strategic Bombing: The British, American, and German experiences”, in *Military Innovation in the Interwar Period*, editado por MURRAY, Williamson; MILLETT, Allan R. (New York: Cambridge University Press, 1996), pp. 114-16.
14. MURRAY, “Innovation: Past and Future”, de *Military Innovation in the Interwar Period*, editado por MURRAY, Williamson; MILLETT, Allan R. (New York: Cambridge University Press, 1996), p. 311.

Pesquisa de Opinião

Prezado leitor:

Em um esforço para melhorar a qualidade de nossa revista e, ao mesmo tempo, oferecer artigos de conteúdo e valor que sejam adequados e úteis aos nossos leitores, pedimos que tome uns poucos minutos para responder à enquete a seguir.

As suas respostas são de grande valia e nos dão a oportunidade de conhecer a sua perspectiva em assuntos de interesse.

[Visitenos em http://www.zoomerang.com/Survey/WEB22AZVWCHBBP.](http://www.zoomerang.com/Survey/WEB22AZVWCHBBP)

Sinceramente,

A Equipe de Redação da Edição Brasileira da *Military Review*

1. Como e com que frequência você consulta as publicações da *Military Review* (site, cópia impressa)?
2. Você recebe um número suficiente de exemplares?
3. Como você se classifica como leitor da *Military Review*?
 - a. Leio a maioria dos artigos.
 - b. Leio um ou dois artigos em cada edição.
 - c. Leio uma edição sim, outra não.
 - d. Nunca leio.
4. Do que você gosta em nosso produto?
5. Do que você não gosta em nosso produto?
6. Quais dos temas a seguir lhe interessam mais, por ordem de importância?
 - Contrainsurgência
 - Liderança
 - Trabalho Interagências/Multinacional
 - Logística
 - Ética
 - Guerra de informações
 - Operações de mídia
 - Estratégia militar
 - Transformação/Modernização
7. Cite um artigo/autor que você tenha considerado especialmente útil ou interessante.
8. A tradução é adequada quanto à linguagem e terminologia profissional?
9. Alguma vez citou um artigo da *Military Review* em material que você tenha redigido (artigo, apresentação, discurso, etc.)?
10. Que conceito você daria à publicação?
 - a. excelente
 - b. bom
 - c. regular
 - d. ruim