

Alinhando os Meios com os Fins: Rumo a uma Nova Forma de Combate

Coronel Charles A. Pfaff, Exército dos EUA

As opiniões expressas neste artigo são do autor e não refletem a política ou posição oficiais do Departamento do Exército, do Departamento de Defesa ou do Governo dos EUA.

OS ESTADOS UNIDOS não conseguiram alinhar a estratégia e os objetivos nas guerras no Iraque e no Afeganistão. Isso levou a uma “surpresa estratégica”, evidenciada pelas imprevistas e caras campanhas de contrainsurgência que se seguiram. Esse descompasso entre a estratégia e os objetivos políticos decorre da compreensão equivocada da natureza dos objetivos, nos Estados Unidos da América (EUA). Em poucas palavras, o desalinhamento decorre do emprego de uma estratégia destinada a impor sua vontade, quando, na verdade, o país teria mais benefício com uma estratégia voltada a obter aceitação de seus interesses.

Para corrigir a situação — em vez de apenas impedir que nossos adversários alcancem seus objetivos —, os estrategistas estadunidenses devem buscar melhor alinhamento dos meios com os fins e empregar todos os instrumentos do poder nacional para coagir (ou motivar) oponentes a aceitar os interesses estadunidenses.

Uma análise cuidadosa do modo de “fazer guerra” dos EUA revela a origem do descompasso. Ele enfatiza a imposição da nossa vontade nacional, baseando-se, normalmente, em estratégias de destruição e de desgaste, cujo objetivo é eliminar a capacidade de resistência do inimigo. Em muitos conflitos, porém, os Estados Unidos buscam apenas que o inimigo se ajuste à sua vontade. Isso requer um tipo de engajamento diferente, que não seja apenas

destinado a eliminar a capacidade de resistência do inimigo. Na verdade, empregar unicamente as estratégias de destruição e de desgaste quase sempre prejudica esses objetivos. É necessário, ao contrário, empregar uma abordagem que combine os esforços e as capacidades específicas de múltiplas agências, de modo a aproveitar todo o alcance do poder nacional.

O “Modo de Guerra” dos EUA

A famosa máxima de Clausewitz nos diz que a guerra é a continuação da política por outros meios¹. Entretanto, como observa o historiador Victor Davis Hanson, na prática, os ocidentais enxergam a guerra como uma forma de realizar algo que a política não é capaz de alcançar². Nesse caso, a guerra não vem a continuar a política, e sim a substituí-la. Quando isso ocorre, objetivos militares se transformam em objetivos políticos. Derrotar o inimigo militarmente, portanto, torna-se sinônimo de atingir um fim político. Em consequência, afirma Hanson, o modo de guerra ocidental privilegia confrontos diretos, que têm como objetivo destruir ou pelo menos desgastar as Forças inimigas, até que elas percam a capacidade de resistir³.

Contudo, a lição extraída do Iraque e do Afeganistão é que os objetivos militares nem sempre equivalem aos objetivos políticos. As Forças estadunidenses adentraram esses países com a expectativa de combater — e vencer — mediante uma estratégia baseada no atrito, concentrada na captura ou eliminação dos combatentes talibãs e das forças convencionais iraquianas. Quando tal estratégia se mostrou incapaz de atingir os objetivos políticos pretendidos, as Forças estadunidenses voltaram

O Coronel Charles A. Pfaff é o atual Chefe de Assuntos Militares Internacionais no Comando Componente do Exército no CENTCOM. Foi destaque no curso do Industrial College of the Armed Forces, em 2010. Publicou diversos

artigos sobre Ética Militar e Ética na área de Inteligência e sobre o desenvolvimento da força policial no Iraque. É bacharel pela Washington and Lee University e mestre pela Stanford University.



Força Aérea dos EUA, 1º Sgt Sarah R. Webb

Oficiais do Exército dos EUA reúnem-se com um empreiteiro na Base de Operações Avançada de Qara Bagh, na Província de Ghazni, no Afeganistão, 29 Out 09.

a empregar uma estratégia de atrito, orientada à captura ou eliminação dos insurgentes. Infelizmente, a aplicação continuada dessa estratégia não produziu os resultados desejados.

Reagindo a esse insucesso, as Forças Armadas estadunidenses revisaram sua doutrina de contrainsurgência, enfatizando a proteção da população, em vez da eliminação de insurgentes. Segundo essa revisão doutrinária, expressa no Manual de Campanha 3-24 — *Contrainsurgência (FM 3-24 — Counterinsurgency)*, do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais, a fricção, por si só, não derrotaria insurgências. Além de empregar meios letais contra Forças insurgentes, as Forças Armadas estadunidenses também precisariam atender às necessidades físicas e de segurança das populações nos locais onde atuassem. Em consequência, as Forças estadunidenses teriam de priorizar a proteção da população e a prestação de serviços, e não o combate contra os insurgentes⁴.

Em um esforço paralelo, o governo dos EUA passou a enfatizar a cooperação e a coordenação interagências. Por exemplo, o estado-maior conjunto e os comandos combatentes criaram uma série de forças-tarefa interagências, compostas de representantes de diversos órgãos governamentais, incluindo os Departamentos de Estado, da Fazenda e da Justiça, com o intuito de coordenar meios civis para a consecução de objetivos militares. No Iraque e no Afeganistão, os principais comandos também formaram equipes de reconstrução provincial, reunindo peritos civis e militares de várias áreas, para

alcançar o desenvolvimento político e humano na área de operações.

Apesar da bem-vinda mudança de ênfase e da inclusão de mais elementos do poder nacional, os Estados Unidos ainda não alcançaram seus objetivos estratégicos. Os esforços voltados ao desenvolvimento político e econômico representam apenas o reconhecimento de que a destruição do inimigo nas operações de contrainsurgência exige a sincronização de esforços políticos e militares. O que nós ainda não reconhecemos é que *a destruição do inimigo nem sempre é o melhor modo de alcançar os objetivos dos EUA*.

“Guerras de Aceitação” e “Guerras de Conformidade”

A discrepância entre objetivos militares e objetivos políticos explica a quantidade surpreendente de casos em que Estados mais fracos derrotaram os mais fortes. De fato, segundo uma pesquisa sobre conflitos armados entre 1800 e 1998, Estados consideravelmente mais fracos derrotaram adversários mais fortes em cerca de 30% dos casos⁵. Em particular, o relatório analisou “conflitos assimétricos”, nos quais a razão de força entre atores fortes e atores fracos era superior a cinco para um. Em tais conflitos, o relatório constatou não apenas um surpreendente número de vitórias do lado mais fraco, como também um aumento na frequência desse tipo de ocorrência ao longo do tempo. De fato, no período entre 1950 e 1998, os atores

De certo modo, pode-se afirmar que uma guerra de conformidade requer que o inimigo abandone os próprios interesses e passe a adotar os nossos.

mais fracos em conflitos assimétricos venceram a maioria dos conflitos analisados (55, de um total de 90)⁶.

A razão para esse resultado, como observa a cientista política Patricia Sullivan, é o desencontro entre estratégias e objetivos. Segundo Sullivan, os objetivos de guerra se enquadram em duas categorias gerais: de aceitação e de conformidade⁷. Os objetivos de aceitação estão ligados a objetivos políticos passíveis de serem alcançados pela força bruta, como a conquista de território⁸. Os objetivos de conformidade, por outro lado, são aqueles que visam a obrigar o inimigo a alterar políticas que contrariem nossos interesses. Uma guerra de aceitação exige que o inimigo apenas aceite determinado estado de coisas, enquanto uma guerra de conformidade requer que ele próprio o alcance e mantenha. De certo modo, pode-se afirmar que uma guerra de conformidade requer que o inimigo abandone seus próprios interesses e passe a adotar os nossos⁹.

A força bruta, por si só, raramente é capaz de obter e conservar tal apoio. Na verdade, afirma Sullivan, as estratégias que obtêm sucesso no caso de objetivos militares de aceitação, como a destruição, a neutralização e o desgaste, acabam prejudicando os objetivos de guerra, quando empregadas contra objetivos militares de conformidade¹⁰.

A razão para esse resultado aparentemente contraditório é que as Forças Armadas são hábeis em determinar a força necessária para derrotar um oponente militar, mesmo quando considerados alguns fatores complicadores do ambiente, como o terreno, a capacidade do armamento e a liderança¹¹. Contudo, é bem mais difícil identificar qual é a força coercitiva necessária capaz de induzir pessoas a mudarem de opinião. Como observado por Sullivan, “a quantidade de influência coercitiva — que um ator pode obter a partir de uma quantidade fixa de capacidade destrutiva — dependerá da disposição que o alvo tem para absorver os custos que lhe são impostos”¹². Esse fato confere ao alvo maior controle sobre o resultado do conflito, já que é ele quem decide quanto sofrimento será capaz de tolerar. Além disso, ele não precisa enfrentar diretamente a Força militar de seu adversário para determinar essa tolerância, o que lhe permite empregar uma estratégia indireta que leve a um aumento do custo do conflito, em vez de tentar derrotar o adversário de forma decisiva.

Como observa Sullivan, “é difícil prever os custos ou planejar estratégias militares com alguma precisão, sempre que o sucesso depender de se atingir algo inerentemente difícil de ser identificado como o exato ponto de ruptura da vontade de lutar do inimigo”¹³.

As operações no Afeganistão ilustram esse ponto. Quando a eliminação de um insurgente motiva várias outras pessoas a substituí-lo — sobretudo se essas pessoas, até então, não participavam do combate —, essa ação serviu apenas para aumentar o poder de combate do inimigo. Segundo consta das Diretrizes do Comandante da Força Internacional de Assistência à Segurança, no Afeganistão, “as complexas conexões de famílias, clãs e tribos da sociedade afegã viram de cabeça para baixo a ‘matemática do atrito’. Do ponto de vista convencional, a eliminação de dois insurgentes em um grupo de dez deixa oito restantes... do ponto de vista do insurgente, os dois que foram mortos eram, provavelmente, parentes de muitos outros, que agora querem vingança”¹⁴. Estando correta essa “matemática”, as estratégias que empregam a fricção irão, em realidade, fortalecer a capacidade de resistência do inimigo, ao invés de a debilitarem.

Realinhamento da Estratégia dos EUA: de Clausewitz a Sun Tzu

Sun Tzu afirmava que o melhor dos generais era capaz de alcançar seus objetivos sem recorrer à força. De fato, ele advertia os comandantes a



Força Aérea dos EUA, 2º Sgt Joe Laws

O representante do Departamento de Estado dos EUA que integra a Equipe de Reconstrução Provincial de Kapisa interage com crianças do Distrito de Surobi, no Afeganistão, 21 Ago 10.

não “priorizarem a eliminação do inimigo” e observava que “a habilidade suprema” consiste em “vencer o inimigo sem combater”¹⁵. Qiao Liang e Wang Xiangsui, dois coronéis do Exército de Libertação Popular da China, afirmam que os Estados Unidos não percebem que, depois de sua vitória contra o Iraque, em 1991, muitos de seus potenciais adversários abandonaram a ideia de lhes impor sua vontade. Adversários prudentes podem, contudo, encontrar maneiras de obrigar os Estados Unidos a aceitar seus interesses, ao moldarem e restringirem as escolhas disponíveis àqueles que formulam políticas nos EUA, afirmam eles¹⁶.

Empregando a linguagem de Clausewitz e Sun Tzu, os autores defendem que, em vez do “uso de força militar para obrigar o inimigo a submeter-se à nossa vontade”, a guerra é mais bem caracterizada pelo uso de “todos os meios, incluindo a força bélica e não bélica, os meios militares e não militares e os meios letais e não letais, para obrigar o inimigo a aceitar nossos interesses”¹⁷. Essa caracterização é bastante semelhante ao conceito de “guerras de conformidade”, de Sullivan, em que o objetivo não é destruir a capacidade militar do inimigo, mas obrigá-lo a mudar sua política.

Essa visão mais ampla sugere que não existe apenas um tipo de guerra, mas vários. Além da convencional, Qiao e Wang também citam as guerras:

- atômica
- diplomática
- financeira
- de redes
- de comércio
- química e biológica
- de Inteligência
- de recursos
- ecológica
- psicológica
- econômica
- espacial
- tática
- de leis
- eletrônica
- de contrabando
- de sanções
- de guerrilha
- das drogas

- de mídia
- de terrorismo
- virtual
- ideológica.

Além disso, seria possível combinar esses tipos de guerra de várias maneiras, de modo a formar outros. Por exemplo, eles descrevem a “Guerra contra o Terrorismo” dos EUA como sendo uma “guerra nacional contra o terrorismo + uma guerra de Inteligência + uma guerra financeira + uma guerra de redes + uma guerra de leis”. De fato, como observam Qiao e Wang, “Em grande medida, a guerra nem é mais guerra, e

Em grande medida, a guerra nem é mais guerra, e sim um enfrentamento na internet e uma disputa bem-sucedida pelas mídias de massa, ataque e defesa... além de outras coisas que nunca havíamos enxergado como guerra.

sim um enfrentamento na internet e uma disputa bem-sucedida pelas mídias de massa, ataque e defesa... além de outras coisas que nunca havíamos enxergado como guerra”¹⁸.

A maior vulnerabilidade estratégica dos Estados Unidos na aplicação desses tipos combinados, afirmam, é a incapacidade de reconhecer esses outros métodos como guerra e, portanto, o despreparo quando os adversários utilizam tais meios contra os interesses estadunidenses¹⁹.

A tese de Qiao e Wang se manifesta de forma mais abrangente no conceito empregado pelo Exército de seu país, conhecido como *shashoujian*, ou o “Bastão do Assassino”. Este conceito é empregado de modo abrangente em todas as atividades de desenvolvimento doutrinário e aquisição de sistemas de armas, sempre que sejam destinados a capacitar o “inferior” a derrotar o “superior”. Essa doutrina se baseia na



Força Aérea dos EUA, 1º Sgt Jim Varhegyi

Engenheiros da Força Aérea e do Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA discutem com empreiteiros locais o andamento da obra de uma escola na Província de Panjshir, Afeganistão, 04 Ago 07.

surpresa e em métodos não convencionais e de dissimulação, “desconhecidos pelo adversário”. Os meios empregados em conformidade com essa doutrina visam a alcançar os efeitos de dissuadir, privar de liderança, cegar, paralisar e desintegrar as Forças inimigas.

A ideia de que a guerra consiste mais em moldar os interesses do adversário do que em impor a própria vontade sugere que os estrategistas estadunidenses devem aprender a definir uma gama de estados finais aceitáveis e recomendar o amplo emprego de elementos coercitivos e persuasivos do poder nacional, para tornar seus interesses passíveis de serem aceitos pelo oponente. Essa ideia também indica que, além de conceber estratégias gerais com o intuito de moldar os interesses do adversário, os estrategistas estadunidenses precisam estar cientes dos esforços do inimigo para moldar os nossos.

Foge ao escopo deste artigo detalhar a melhor forma de implantar uma estratégia de conformidade. Contudo, de forma simples, podemos afirmar que os Estados Unidos devem superar os óbices à coordenação e à cooperação interagências, mediante a criação de uma autoridade central ou a atribuição de plena responsabilidade a um determinado órgão, outorgando-lhe autoridade para delegar, conforme o necessário. Evidentemente, cada uma dessas duas alternativas conta com seu próprio conjunto de dificuldades a ser administrado. A centralização de autoridade e responsabilidade exigirá a criação de uma “superagência”, que precisará ser capaz de planejar e de

executar políticas nacionais. Para tanto, ela necessitará da autoridade para utilizar recursos e pessoal de outras agências, o que poderia prejudicar a capacidade destas de cumprir outras responsabilidades.

Uma opção seria designar um único órgão como encarregado – o Departamento de Estado ou o Departamento de Defesa, por exemplo –, permitindo-lhe utilizar os recursos humanos de outras agências. Essa abordagem pode ser adequada para lidar com questões de curto prazo, mas, no caso de conflitos prolongados, a agência responsável acabaria acumulando poderes que a fariam funcionar como uma superagência, colocando em risco, assim, os demais objetivos de órgãos subordinados, que não se enquadrassem na preocupação imediata de segurança do país.

Essas dificuldades não são insuperáveis. Existem estruturas já estabelecidas que podem ajudar a resolvê-las. As forças-tarefa interagências, por exemplo, já atuam como células de coordenação dos esforços de múltiplas agências para obter objetivos específicos, mas não podem alcançar a verdadeira unidade de propósitos porque coordenam apenas as ações voluntárias desses órgãos. Para que se tornem verdadeiramente eficazes, precisarão, também, de poder diretivo. O Departamento de Defesa já é o órgão que concentra o apoio dos demais em locais onde tais entidades atuam em ambientes operacionais conjuntos, como no Iraque e no Afeganistão. Nesse papel, ele obteve a autoridade para alocar recursos de outras agências e departamentos, conforme o necessário, de modo a cumprir os objetivos estadunidenses na área operacional.

Considerando que essas operações estão com sua duração e seu escopo limitados no tempo, a concessão de tal autoridade provavelmente não deverá ter impacto significativo nas demais responsabilidades dos outros departamentos. Depois de dezembro de 2011, a presença estadunidense no Iraque deverá se restringir, provavelmente, a um escritório de cooperação em segurança, que ficará sob o controle do Embaixador dos EUA, transferindo, assim, o papel de principal órgão responsável para o Departamento de Estado. Embora seja provável que um considerável efetivo militar estadunidense

permaneça no Afeganistão por mais alguns anos, essa presença já está diminuindo, e as operações passarão a concentrar-se, futuramente, na assessoria e no apoio material, sob o controle do Embaixador dos EUA, como ocorre atualmente no Iraque.

Em áreas externas ao ambiente operacional conjunto, as embaixadas já fornecem um espaço para que as diversas agências executem políticas estadunidenses, em locais onde adversários estejam contrariando os interesses dos EUA. Contudo, os embaixadores podem apenas aprovar ou desaprovar as atividades de outras agências. Pouco podem fazer para defini-las, direcioná-las ou até mesmo coordená-las. Se tal autoridade fosse conferida aos embaixadores, as agências poderiam orientar melhor seus esforços e recursos em relação a objetivos específicos. Outorgar essa autoridade à embaixada minimizaria o risco de prejudicar os objetivos nacionais e internacionais mais amplos dos departamentos que prestam apoio, ao restringir seu envolvimento apenas aos recursos que têm disponíveis no país.

Os órgãos governamentais estadunidenses também devem considerar o impacto que suas capacidades podem ter em todo o espectro do poder nacional. Por exemplo, o Departamento de Defesa deve considerar como poderia utilizar a força militar para gerar impactos econômico,

cultural, ecológico ou de outro tipo. Da mesma forma, o Departamento de Justiça deve considerar como sua capacidade de desenvolver capacitação nas áreas policial e judicial pode afetar a situação militar²⁰.

Conclusão

A menos que os estrategistas estadunidenses retirem a ênfase dada à imposição da vontade dos EUA, colocando a prioridade em ações que tornem os interesses dos adversários compatíveis com os nossos, é improvável que os atuais esforços militares resultem em vitória. Seria equivocado concluir que as guerras de imposição pertencem ao passado, mas nossos prudentes adversários não se deixarão enganar por elas. Em vez disso, buscarão outras formas de moldar os interesses dos EUA.

A presente análise sugere que o resultado das guerras de conformidade será radicalmente diferente do das guerras de imposição. Não haverá cerimônias formais de rendição nem desfiles para comemorar a vitória. Na verdade, como no caso das recessões econômicas, é possível que só saibamos que uma guerra acabou muito tempo depois de ela ter, de fato, terminado. Mesmo assim, tal conclusão pode se mostrar polêmica, pois, em geral, moldar os interesses dos outros significará que o adversário também acabou alcançando alguns de seus objetivos. **MR**

REFERÊNCIAS

1. VON CLAUSEWITZ, Carl. *On War*, Anatol Rapaport, ed. (Middlesex, England: Penguin Books, 1968), p. 119. Dependendo da tradução, o que Clausewitz afirmou é que a guerra é “a mera continuação de uma política por outros meios”. Contudo, em sua discussão, ele claramente defendeu que a guerra não é apenas um instrumento da política, mas um ato político em si.
2. HANSON, Victor Davis. *Carnage and Culture: Landmark Battles in the Rise of Western Power* (New York: Anchor Books, 2001), p. 22.
3. *Ibid.*, p. 22.
4. FM-3-24 *Counterinsurgency* (Washington, DC: Headquarters, U.S. Government Printing Office, 2006).
5. ARREGUIN-TOFT, Ivan. “How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict”, *International Security*, 26, no. 1 (Summer 2001), p. 96-97.
6. ARREGUIN-TOFT, p. 97.
7. SULLIVAN, Patricia L. “War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars”, *Journal of Conflict Resolution* 51, no. 5 (June 2007): p. 502.
8. SULLIVAN, p. 503-504. Por exemplo, nos primeiros dias da Segunda Guerra Mundial, os alemães obtiveram o controle de grande parte do território e dos recursos na Europa. Para isso, precisaram apenas destruir a capacidade de resistência do inimigo, forçando-o, assim, a aceitar o controle alemão. Por outro lado, os alemães perderam tal controle quando esses países, com seus aliados, recobram a capacidade de resistência.
9. *Ibid.*, p. 504.
10. *Ibid.*, p. 505. Segundo sua pesquisa, quando o objetivo do emprego da

força militar é efetuar a mudança de uma política, os Estados mais fortes perdem para os mais fracos em mais de 75% dos casos. Vide Sullivan, p. 511.

11. SULLIVAN, p. 506.
12. *Ibid.*, p. 507.
13. *Ibid.*
14. Headquarters, International Security Assistance Force (ISAF) Memorandum, Subject: ISAF Commander’s Counterinsurgency Guidance, p. 2, disponível em: <http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf>.
15. TZU, Sun. *The Art of War*, Samuel B. Griffith, ed. (Oxford: Oxford University Press, 1971), p. 77.
16. LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. *Unrestricted Warfare* (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, February 1999). Versão em inglês disponível em: <<http://www.terrorism.com/documents/TRC-Analysis/unrestricted.pdf>>, p. 24.
17. *Ibid.*, p. 7.
18. *Ibid.*, p. 146.
19. BRUZDZINSKI, Jason E. “Demystifying Shashoujian: China’s ‘Assassin’s Mace Concept’” in *Civil Military Change in China: Elites, Institutes, and Ideas After the 16th Party Congress*, SCOBELL, Andrew; WORTZEL, Larry, eds. (Carlisle, Pa: Strategic Studies Institute, 2004).
20. Tanto no Iraque quanto no Afeganistão, a falta de assessores policiais competentes atrasou o desenvolvimento de uma força policial local, considerada a base do sucesso para toda operação de contrainsurgência.