



MARÇO-ABRIL 2012

Military Review

EDIÇÃO BRASILEIRA

MARÇO-ABRIL 2012

<http://militaryreview.army.mil>



AP/Manu Brabo

Combatentes revolucionários comemoram a precisão de um tiro de carro de combate disparado contra posições dos partidários de Kadafi, em Sirte, Líbia, 13 Out 11.



Military Review



As Premissas e a Grande Estratégia p. 2

Ben Lombardi

O Emprego da Companhia de Precursores Paraquedista nas Ações nos Complexos do Alemão e da Penha p. 56

Majór Anderson Ramos Marques, Exército Brasileiro

Uma Nova Solução para a Doutrina das Forças Terrestres p. 72

Majór Christopher Henry, Exército dos EUA

EDIÇÃO BRASILEIRA

PB-100-12-03/04
Headquarters, Department of the Army
PIN: 102772-000
Approved for public release; distribution is unlimited

CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FORTE LEAVENWORTH, KANSAS



Military Review

General David G. Perkins
Comandante,
Centro de Armas Combinadas (CAC)

Cel John J. Smith
Editor-Chefe da Military Review

Ten Cel Jeffrey Buczkowski
Subdiretor

Redação
Marlys Cook
Editora-Chefe das Edições em Inglês
Miguel Severo
Editor-Chefe,
Edições em Línguas Estrangeiras
Maj David Youngdoff
Gerente de Produção

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 Jorge Gatica Bórquez
Oficial de Ligação do Exército Chileno junto ao CAC/EUA e Assessor da Edição Hispano-Americana
Cel Douglas Bassoli
Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao CAC/EUA e Assessor da Edição Brasileira

Foto da capa: Um Elemento de Eq Prec encontra material ilícito ao executar busca na mata próxima à comunidade.



2 As Premissas e a Grande Estratégia

Ben Lombardi

Uma das crenças provavelmente mais difundidas com respeito ao pensamento estratégico no mundo ocidental, hoje, é a de que “nenhum país deseja a guerra”, sempre acompanhada de corolários como “o conflito armado é irracional” e “a guerra nunca é a solução”.



14 Um Ambiente com Limitação de Recursos: Um Guia para Pensar sobre Mudanças na Estrutura da Força

Major Jeremy Gray, Exército dos EUA, e Rickey Smith

A partir do final de 2011 e do início de 2012 muitas mudanças estarão ocorrendo no Exército, por conta de dois itens inter-relacionados: os resultados da Revisão da Estratégia de Defesa — dirigida pelo Presidente Obama — e o início da entrada em vigor dos significativos cortes orçamentários no Departamento de Defesa.



24 Integrando Inteligência e Informações: “Os Dez Pontos a Serem Considerados pelo Comandante”

General de Divisão Michael T. Flynn e General (BG) Charles A. Flynn, Exército dos EUA

A integração de Inteligência e Informações tem diferentes significados para diferentes pessoas, mas há um entendimento comum: sem ela, todo o processo decisório fica comprometido, cheio de lacunas que podem levar a erros de avaliação.



29 Como Conduzir o “Navio de Guerra” Estadunidense em Direção à Comunicação Moral (e ao Verdadeiro Êxito) no Século XXI

Tenente-Coronel Douglas A. Pryer, Exército dos EUA

As Forças Armadas não precisam de mais doutrina, e sim de uma doutrina melhor sobre a ética profissional. Essa nova doutrina deve ser menos moralmente esquizofrênica; mais clara, racionalmente fundamentada, de fácil compreensão e comunicada efetivamente em todas as Forças.



41 A Responsabilidade do Comando

Tenente-Coronel Joe Doty (Reserva), Exército dos EUA, e Capitão de Mar e Guerra Chuck Doty (Reserva), Marinha dos EUA

Na cultura naval, há duas máximas. A primeira é que, se um navio encalhar, a culpa é do comandante. A segunda é que ele sempre será o responsável, mesmo quando não for. Essas palavras não são mero discurso — a Marinha dos EUA as coloca em prática. Muitos comandantes de embarcações foram destituídos da função devido a colisões ou abalroamentos.



45 As Lições da Líbia

Amitai Etzioni

O êxito militar da campanha liderada pela OTAN na Líbia, em 2011, indica que, mesmo no atual contexto — pleno de desafios econômicos, exigências de corte de gastos e preocupação com o fato de as Forças estadunidenses estarem sobrecarregadas no exterior —, as missões humanitárias podem ser executadas efetivamente.



56 O Emprego da Companhia de Precursores Paraquedista nas Ações nos Complexos do Alemão e da Penha

Major Anderson Ramos Marques, Exército Brasileiro

A Companhia de Precursores Paraquedista, “berço das Operações Especiais do Exército Brasileiro”, foi amplamente empregada nas principais ações conduzidas durante esse período de ocupação, vindo a caracterizar-se como importante elemento multiplicador de combate das tropas componentes da Força de Pacificação Arcanjo.



65 O Desenvolvimento de Líderes e a Liderança no Exército: Perspectivas de Campo

Ryan M. Hinds e John P. Steele

A Pesquisa Anual de Liderança do Exército, realizada pelo Centro de Liderança do Exército (CAL), analisa e acompanha tendências nas atitudes e no desenvolvimento de líderes, na qualidade da liderança e em sua contribuição para o cumprimento da missão. Mais de cem perguntas abordam temas relativos à qualidade da liderança e ao desenvolvimento de líderes.



72 Uma Nova Solução para a Doutrina das Forças Terrestres

Major Christopher Henry, Exército dos EUA

Os responsáveis pela elaboração da doutrina do Exército estão buscando desenvolver o maior número possível de publicações de emprego dual com o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN). As duas Forças Singulares projetam poder militar terrestre e empregam doutrina dentro de um mesmo princípio geral. A adoção dessas publicações duais ajudará na redução de gastos, na melhoria do processo de formulação de doutrina e no estabelecimento de uma literatura doutrinária que possa ser utilizada pelas duas para compartilhar.



78 Nosso Erro em Relação ao México

Paul Rexton Kan

Definir o tipo específico de violência organizada tem implicações profundas e de longo alcance para os responsáveis pela concepção de estratégias destinadas aos que a enfrentam no dia a dia. Termos como “insurgência” e “terrorismo” geram soluções políticas e escolhas estratégicas diferentes das que seriam levantadas em resposta à classificação do problema como “criminalidade”.

Raymond T. Odierno
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 66027-1293. Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. Postmaster send corrections to *Military Review*, CAC, Truesdell Hall, 290 Stimson Ave., Ft. Leavenworth, KS 66027-1293.

As Premissas e a Grande Estratégia

Ben Lombardi
© 2011 Ben Lombardi

Este artigo foi originalmente publicado na revista *Parameters* (Spring 2011).

DURANTE UMA ENTREVISTA coletiva em Cabul, no início de dezembro de 2010, o Primeiro-Ministro britânico, David Cameron, declarou que estava “cautelosamente otimista” com relação à situação no Afeganistão. Ele prosseguiu, dizendo que “2011 deve ser o ano no qual o progresso torna-se irreversível, porque um Afeganistão mais seguro significa uma Grã-Bretanha mais segura e um mundo mais seguro”¹. Seja qual for nossa avaliação acerca dessa missão liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), declarações como essa nos fornecem as premissas que, aparentemente, orientam importantes líderes a seu respeito. Nessa curta passagem, Cameron afirmou que houve progresso, que esse progresso pode ser tornado irreversível (ou que, no mínimo, é isso o que deve ser feito) e que a estabilidade no Afeganistão contribui diretamente para a segurança britânica. Que todas essas opiniões são questionáveis, não se discute... Que elas provavelmente fazem parte de um expediente político, também não... Mas, é essa, na verdade, a natureza da relação entre premissas e a formulação de estratégias. As premissas proporcionam a sustentação que permite o “salto mental” em direção a um objetivo político passível de ser compreendido e aceito.

Estratégia e Premissas

Em um artigo recém-publicado, T. X. Hammes sustenta que premissas são frequentemente desprezadas na formulação de estratégia, com consequências que, às vezes, podem ser extremamente sérias². Inicialmente, podemos fazer duas observações. Primeiro, dada a complexidade

da política interna, as premissas são obviamente inevitáveis e muitas vezes desempenham um papel central no processo decisório. É difícil discordar quando Hammes alerta os leitores que “[p]remissas são essenciais para definir o seu entendimento do problema”. Segundo, há uma razão prática para que essas premissas sejam corretas, ou para que sejam eliminados tantos erros de juízo quanto possível: há muita coisa em jogo. Segundo Hammes, “ter abandonado completamente a discussão” acerca das premissas fez com que os Estados Unidos tivessem muitas dificuldades na concretização de seus objetivos políticos no Iraque e no Afeganistão.

Sem pretender menosprezar a argumentação de Hammes, afirmamos que seu alcance é desnecessariamente limitado. Ela se concentra quase exclusivamente nas premissas que influenciam as estratégias de combate ou, em outras palavras, em como lidar com as ideias preconcebidas daqueles que conduzem uma campanha militar ou uma batalha. Esses parâmetros não são acidentais. Onde e quando essas pressuposições têm falhado em suas aplicações militares é, obviamente, a principal preocupação de Hammes; sua recomendação para que haja um rigoroso reexame das premissas está relacionada ao desejo de melhorar a eficácia das Forças Armadas dos Estados Unidos da América (EUA). Contudo, se analisarmos bem, fica evidente que as premissas afetam todos os níveis onde há formulação de estratégia, desde a grande estratégia até o nível tático, no combate. Indo direto ao ponto: se as premissas básicas empregadas na formulação da grande estratégia estiverem incorretas ou forem mal compreendidas, é possível que nem mesmo um excelente desempenho militar seja capaz de preservar, proteger e promover os interesses nacionais.

Ben Lombardi é um cientista de Defesa que atualmente trabalha na Pesquisa e Desenvolvimento de Defesa do Centro de Análise e Pesquisa Operacional do Canadá.

Em geral, suas pesquisas e trabalhos tratam de temas relacionados à segurança e à defesa da Europa.

Portanto, pode-se argumentar que há maior exigência para que os responsáveis pelas decisões no nível da grande estratégia estejam mais atentos. E por que é assim? Porque é nesse nível que as decisões sobre o emprego da capacidade militar são tomadas e como esse emprego de força irá se relacionar a um cenário muito maior, definido pelos interesses e objetivos nacionais. Em seu estudo sobre a Espanha do final do século XVI, Geoffrey Parker elaborou uma definição que é aplicável ainda hoje, observando que a grande estratégia:

Engloba as decisões de um dado Estado sobre sua segurança geral — a ameaça que ele percebe, as formas segundo as quais ele as enfrenta e os passos que ele toma para que haja coerência entre os fins e os meios — e cada uma delas envolve a integração de objetivos políticos, econômicos e militares, tanto na paz quanto na guerra, para preservar os interesses de longo prazo, incluindo o gerenciamento dos fins e dos meios, a diplomacia, e o moral nacional e cultura política, nas esferas militar e civil³.

Em outras palavras, não se trata apenas de derrotar um adversário no campo de batalha, mas de como esses problemas militares contribuem para que os objetivos nacionais sejam atingidos. As premissas discutidas no nível grande estratégia consideram, necessariamente, temas como o papel do país, prováveis rivais e os meios mais efetivos para alcançar os objetivos nacionais. Tendo esse entendimento amplo em mente, a

discussão a seguir argumenta que precisamos reconhecer que há diferentes tipos de premissas que afetam a formulação estratégica: as impostas, as originadas no processo de governo e as de cultura estratégica. Admitindo que a mitigação de erros também é um componente essencial em qualquer tentativa de formular estratégia, o segundo objetivo deste artigo é introduzir a ideia de eficácia nas premissas.

Três Tipos de Premissa

Aqueles que participaram de estados-maiores de planejamento provavelmente estão familiarizados com premissas impostas. O contato com elas ocorre quando os encarregados são informados sobre as limitações políticas de um governo. As premissas frequentemente definem o método que as autoridades devem adotar quando tratando de questões relacionadas à formulação de estratégia. Uma premissa imposta pode assumir diversas formas: certos assuntos são rotulados como “proibidos” para análise; países específicos são submetidos a uma forma particular de avaliação; e o impacto positivo de certas políticas sobre os interesses nacionais deve ser aceito sem maiores considerações. No meio militar, muitos se referem ao efeito de uma premissa imposta como “situar a apreciação” e é daí que advém o aspecto controverso de sua aplicação. Essas restrições — que, por natureza, são altamente políticas — parecem solapar um processo de análise lógico e frequentemente são vistas



Centro Histórico Naval dos EUA



Museu Imperial da Guerra

Esquerda: O HMS Dreadnought era um navio de guerra da Marinha Real. Direita: O HMS Nelson foi um encouraçado da classe Dreadnought, projetado para a Marinha Real depois da Primeira Guerra Mundial, incorporando todas as lições aprendidas naquele conflito. A “Regra dos Dez Anos” provocou grandes cortes nos gastos, o que afetou muito a Marinha Real.

como arbitrárias. Uma premissa imposta nem sempre é lógica, mesmo quando responde a uma exigência política no curto prazo.

Uma premissa imposta também pode interromper o processo de formulação de

Grande Estratégia... não trata apenas de derrotar um adversário no campo de batalha, mas de como os problemas militares contribuem para que os objetivos nacionais sejam atingidos.

estratégia. Em certos casos, pode assumir a forma de um dogma que, embora tenha um dia se baseado em uma avaliação racional, permanece preservada pelo governo por razões que são frequentemente bem distintas daquelas que lhe deram origem. Esse tipo de premissa talvez seja capaz de resistir até mesmo a desafios representados por desenvolvimentos posteriores, que poderiam sugerir sua revisão. As dificuldades políticas e psicológicas para a análise e o abandono de tais premissas acabam por minar os próprios argumentos que recomendavam que isso fosse feito. Um bom exemplo disso é a “Regra dos Dez Anos”, que influenciou o planejamento estratégico britânico durante certo período do entre-guerras e baseava-se na premissa de que o país não enfrentaria um grande conflito por dez anos. Um documento preparado em 1932 para o Comitê de Defesa Imperial (*Committee of Imperial Defence — CID*) descreve como a Regra dos Dez Anos alcançou progressivamente forte influência sobre o planejamento estratégico do país:

O assunto de maior importância para o qual chamamos a atenção do Comitê de Defesa Imperial é a base das Estimativas das Forças de Defesa, que diz “que deve ser compreendido, para fins de determinar

as Estimativas das Forças Singulares Combatentes, que, para qualquer data considerada, não haverá uma guerra de grandes proporções por dez anos”. Essa premissa foi adotada em julho de 1928... Antes disso houve uma série de premissas ligeiramente semelhantes (três exemplos: a de agosto de 1919, que era aplicável somente às estimativas daquele ano, quando a desmobilização ainda estava em progresso; a de 1925, cuja aplicação estava relacionada ao Japão e ao esquema de expansão da Força Aérea para Defesa Territorial; e a de 1927, relativa a uma guerra em terras europeias). Excetuando-se a de 1919, somente após 1928 o princípio tornou-se válido para aplicação mundial e a data a considerar passou a avançar dia a dia⁴.

A premissa que sustentava a Regra dos Dez Anos foi fortemente apoiada por aqueles que defendiam o desarmamento por razões ideológicas, bem como por aqueles que buscavam conter gastos governamentais. Neste último grupo, estava Winston Churchill, que, como Ministro da Fazenda (1924-1929), recomendou com insistência que a regra fosse tornada um princípio básico perpétuo⁵.

Apesar de a regra não ter sido uma garantia de paz de dez anos, ela todavia determinou o planejamento estratégico, uma vez que os grandes orçamentos de Defesa eram considerados politicamente impossíveis. A aplicação da regra ocasionou que, particularmente depois de 1925, as avaliações sobre a capacidade militar britânica ficassem fortemente subordinadas à necessidade de reduzir riscos à estabilidade financeira do país. De fato, como o historiador John Ferris destaca, o governo usava a regra como uma forma de controle cerrado sobre o que ele considerava requisições orçamentárias pouco realistas por parte das Forças Armadas⁶. A compra de novos equipamentos passou a ser feita somente se atendessem a necessidades imediatas, um requisito geralmente difícil de ser atendido pelos Chefes de Estado-Maior. Ao analisar as defesas imperiais no Extremo Oriente, onde as ações japonesas sugeriam que a regra já não mais se aplicava, o Subcomitê de Chefes do Estado-Maior observou que “[o]

s eventos apresentados sugerem a revisão de nossas próprias disponibilidades para enfrentar uma possível agressão inesperada por parte do Japão. A posição não poderia ser pior”. Embora uma avaliação da posição estratégica ocupada pela Grã-Bretanha fosse entregue ao governo “a cada ano, desde 1919”, a regra não foi abandonada até 1932. E, mesmo nessa ocasião, o governo decidiu excluir planejamentos para confrontos armados com a França, os Estados Unidos e a Itália⁷. Curiosamente, cerca de quatro anos depois, o regime fascista de Roma se alinhou com a Alemanha nazista, tornando essa nova premissa igualmente inválida. Ainda que não tenha impedido os substanciais investimentos da Grã-Bretanha em Defesa, a premissa de que uma guerra de grandes proporções era improvável, nos dez anos seguintes, levou as autoridades inglesas a enxergar a deterioração da situação internacional com menos preocupação do que poderiam ter feito em outras circunstâncias.

Embora historiadores tenham sustentado que se tratava de uma política razoável, consideradas as circunstâncias, a Regra dos Dez Anos é vista pelos contemporâneos, em geral, como uma premissa imposta que racionalizava economia à custa da segurança da Grã-Bretanha.

É importante reconhecer que nem todas as restrições desse tipo são incorretas. Às vezes, elas podem refletir um senso estratégico muito apurado, fazendo com que as exigências altamente complexas, impostas durante a formulação e a avaliação de estratégias, se tornem muito mais fáceis de gerenciar. Um exemplo disso é a exclusão dos Estados Unidos como um possível adversário, nos planejamentos britânicos que antecederam às duas guerras mundiais. Um documento preparado para o CID, em 1928, afirmou que “a improbabilidade de que haja uma guerra contra os EUA tem sido um fator na política deste país por muitos anos”⁸. O documento reconhecia que as consequências de um conflito com os Estados Unidos seriam



O Imperador Meiji recebendo a Ordem da Jarreteira do Príncipe Artur de Connaught, em 1906, em função da Aliança Anglo-Japonesa.

desastrosas para os interesses britânicos. O Ministro das Relações Exteriores, Sir Austen Chamberlain, observou que tal conflito estava além de expectativas razoáveis:

Nem seria necessário para os Estados Unidos iniciar uma ação bélica contra nós, em protesto. Eles poderiam fechar mercados e fontes financeiras de suma importância para nós. Tal situação [seria] a única capaz de originar uma guerra com os EUA, mas ele não podia imaginar que algum governo britânico fosse louco o suficiente para provocar tal posição⁹.

Afirmar que uma guerra com os EUA não era plausível exerceu muito mais do que apenas um papel passivo (a exclusão de um conflito com os EUA dos cenários militares) no planejamento britânico. Durante a consolidação da Marinha Real que se seguiu à introdução de reformas nos primeiros anos do século XX, houve pouca preocupação com respeito à redução de meios navais em águas da América do Norte. Whitehall também seguiu essa filosofia quando definiu seu relacionamento com outros países. O Tratado Anglo-Japonês de Arbitragem (1911) incluía uma cláusula que liberava a Grã-Bretanha de suas obrigações de aliança no caso de um conflito entre o Japão e os Estados Unidos.

A imposição dessa premissa no planejamento estratégico foi provavelmente influenciada por uma variedade de considerações irracionais, tais como o entendimento de que um conflito entre as duas principais potências anglo-saxãs seria algo intrinsecamente errado. Afinal, foi um importante político britânico, Joseph Chamberlain, que, em 1896, referiu-se a uma eventual guerra anglo-americana como um “absurdo e um crime”, acrescentando que um dia os dois países trabalhariam juntos para conformar uma nova ordem mundial “sancionada pela humanidade e pela justiça”¹⁰. Igualmente significativo, contudo, é o fato de que essa pressuposição também estava firmemente baseada em uma



Foto de referência da CIA mostra míssil balístico de alcance intermediário soviético na Praça Vermelha, em Moscou.

apreciação racional das vulnerabilidades e dos interesses estratégicos da Grã-Bretanha. Já que tal avaliação exigia que a possibilidade de conflito com Washington fosse evitada, não havia razão para planejar contingências militares contra os Estados Unidos. O CID e, presumivelmente, os estados-maiores dos escalões subordinados foram instruídos a aceitar que tal conflito nunca aconteceria.

O segundo tipo de pressuposição pode ser chamado de premissa de processo do governo. Em seu artigo, Hammes escreve que “um elemento crítico de qualquer discussão sobre estratégia é deduzir as premissas e, a seguir, propô-las. Isso garante que todos os participantes da discussão estejam tentando solucionar o mesmo problema”. Parece uma exigência óbvia para a formulação de estratégia, mas ela é difícil de cumprir quando estamos lidando com assuntos de segurança nacional, especialmente quando uma política é o produto de um sistema de governo que vem se tornando progressivamente mais complicado e que envolve uma grande quantidade de personalidades e órgãos. Esse tipo de premissa tem forte impacto sobre a formulação de estratégia e é gerado por negociação, persuasão e pela troca de opiniões entre autoridades, que muitas vezes representam departamentos governamentais diferentes, frequentemente obedecendo a um ambiente predominantemente hierárquico¹¹.

Obviamente, o resultado de um processo desses é muito menos predeterminado do que uma premissa imposta. Ainda que os participantes de um órgão estejam instruídos

sobre quais posições defender, é provável que os integrantes de outro não se sintam tão limitados. É igualmente provável que estes tragam diretrizes ou pontos de vista que ofereçam alternativas, talvez opostas, mas muitas vezes perfeitamente justificáveis. “Quando autoridades se reúnem para tomar iniciativas”, afirmam Graham Allison e Philip Zelikow, em seu clássico estudo *Essence of Decision* (“A Essência da Decisão”, em tradução livre), “com frequência, o resultado será diferente do que aquele que qualquer um deles buscava antes de começarem a interagir como um grupo”¹². De fato, é possivelmente a imprevisibilidade dessa abordagem que empresta autoridade às premissas por ela geradas. Nenhum indivíduo ou órgão pode simplesmente avocar a si a autoria das conclusões tiradas, ficando subentendido que todos contribuíram para que se chegasse a elas. E, não menos importante, a culpa pelos eventuais juízos errôneos é compartilhada. A tendência é de que essas premissas sejam aceitas voluntariamente, mesmo quando as pessoas que as utilizam não tenham participado diretamente do processo.

A evolução da doutrina de contenção dos EUA no início da Guerra Fria é um exemplo de premissa de processo governamental que impacta a formulação de estratégia. Originalmente concebida por George Kennan, a contenção tomou um rumo que não recebeu seu apoio. Sua oposição, contudo, teve pouco impacto nas decisões. O NSC-68 (1950), documento que representou a abordagem oficial quanto à política de contenção da União Soviética, foi redigido por um comitê composto por autoridades dos Departamentos de Estado e de Defesa, chefiado por Paul Nitze. Nele, os planejadores estratégicos formularam uma variedade de premissas cruciais: a crise nas relações entre estadunidenses e russos só poderia ser superada por uma transformação interna na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); os Estados Unidos seriam capazes de acelerar as mudanças que já estavam acontecendo na União Soviética; e a oposição à expansão soviética em todos os países era um interesse nacional direto dos Estados Unidos. Kennan não concordava com todas essas premissas e não foi envolvido na formulação desse documento. Muitas de suas ideias foram transformadas pelo processo de

formulação do NSC-68 e, embora a política de contenção tenha vigorado por muitos anos, ele não pode ser considerado como seu único autor, nem mesmo como seu principal idealizador¹³. Mesmo sem julgarmos a qualidade das premissas que influenciaram o NSC-68, devemos admitir que o processo interdepartamental foi bem-sucedido ao gerar um conjunto de premissas de planejamento que durante muito tempo guiou a grande estratégia dos EUA, com relação à Guerra Fria.

Curiosamente, o esforço despendido para gerar um consenso (como uma premissa aceita por todos, por exemplo) pode revelar a diversidade entre as visões paroquiais que os órgãos participantes possuem sobre o tema. Esse foi o caso, durante as acirradas discussões das autoridades britânicas, no final de 1943 e em 1944, sobre como o mundo pós-guerra deveria ser considerado. No cerne de um desses debates estavam as avaliações conflitantes sobre o futuro das relações anglo-soviéticas. Os planejadores do Ministério de Defesa tendiam a se concentrar no equilíbrio de forças e, ante a constatação da grande quantidade de meios sob o comando de Stalin, passaram a considerar a URSS como a ameaça mais provável (na verdade, como a única ameaça provável) aos interesses britânicos. Devido a essa premissa, a confiança que o Ministério das Relações Exteriores da Inglaterra depositava nas Nações Unidas para a organização do novo mundo, parecia absolutamente perigosa à necessidade de garantir os interesses britânicos. Fechados em torno de suas próprias conclusões, os Chefes de Estado-Maior rejeitaram categoricamente a posição do Ministério das Relações Exteriores, segundo a qual qualquer avaliação do ambiente pós-guerra tinha de se enquadrar à linha imposta pela política de então:

A análise de uma situação desagradável que possa surgir não é, de forma alguma, incompatível com a busca de uma política destinada a evitar que essa mesma situação surja. Mesmo assim, o Ministério das Relações Exteriores parece não aceitar a atitude prudente de considerar uma garantia para o caso de nossa política fracassar. Na verdade, eles parecem presumir que a política que pretendemos seguir estará

destinada ao êxito desde que nenhum planejamento seja feito para lidar com a possibilidade de que ela fracasse¹⁴.

Esse argumento gerou muita hostilidade contra o Ministério das Relações Exteriores e colocou em destaque tanto as rivalidades profissionais quanto as diferentes culturas burocráticas. Ao rejeitar os pontos de vista dos planejadores militares, uma autoridade dos altos escalões arrogantemente atribuiu sua intransigência à “falta de tempo suficiente para dar a devida atenção aos problemas do pós-guerra”¹⁵. Mas, de longe, o aspecto principal da disputa esteve relacionado ao entendimento da própria tarefa. O Ministério das Relações Exteriores, propenso a manter-se restrito às linhas já definidas da política, recusava-se a aceitar a posição dos Chefes de Estado-Maior, segundo a qual eles deveriam “analisar todas as possibilidades de contratempo”. Longe de querer admitir que a URSS era um potencial adversário após a derrota da Alemanha, o Ministério das Relações Exteriores considerava a preservação da aliança anglo-soviética como o objetivo principal. Havia grande temor de que o planejamento para contingências que os comandantes militares britânicos propunham pudesse prejudicar esse resultado, gerando grandes preocupações entre os soviéticos e, provavelmente, levando a uma espiral descendente de suspeição mútua. Como descreveu uma autoridade do governo: “Os Chefes de Estado-Maior não estão apenas atravessando uma ponte antes de terem chegado a ela, estão construindo sua própria ponte, para depois atravessá-la”¹⁶. O Ministério das Relações Exteriores obviamente considerava que uma habilidosa diplomacia seria capaz de superar as tensões criadas pelo equilíbrio de forças no pós-guerra, que tanto inquietava os chefes militares.

Nesse caso, superar as diferenças se tornou “uma ponte longe demais”. Gerar consenso com base em pontos de vista opostos, cada qual gerado por um órgão do governo com seu próprio conjunto de premissas e responsabilidades, era algo impossível. A tarefa de formular um único documento, estabelecendo um conjunto de premissas sobre o qual a política futura seria fundamentada, tornou-se refém do processo interdepartamental. O Ministério das Relações Exteriores buscou superar a resistência ao

encaminhar a disputa ao gabinete britânico, onde o Ministro de Relações Exteriores, Anthony Eden, logrou neutralizar as preocupações de seu próprio partido político e concordou que “o planejamento de contingência para uma guerra com a Rússia deveria continuar, mas confinado a um círculo muito pequeno”¹⁷. No final, foi preparado um documento aceito pelo Ministério das Relações Exteriores porque minimizava a ameaça soviética enquanto, ao mesmo tempo, os planejadores de Defesa trabalhavam (mais secretamente) nesse mesmo problema.

O último tipo de premissa a ser analisado é mais difícil de documentar com base em fatos, mas que se revela, normalmente, quando tentamos explicar as diferentes reações do país a eventos de repercussão internacional. Esse tipo de premissa captura os entendimentos implícitos “que expressam e dão forma ao intento e às ações coativas” dos estadistas e planejadores de políticas de qualquer país¹⁸. Para melhor entendimento, pode ser chamado de cultura estratégica. Segundo Colin Gray, a cultura estratégica e o estilo nacional:

Têm raízes muito profundas, em uma corrente de experiências históricas própria — como por uma interpretação local. Embora não se esteja afirmando que a cultura e o estilo sejam imutáveis — isso seria absurdo — admite-se que a forma de pensar e agir em um país, o modo preferencial de lidar com os problemas e as oportunidades, só pode ser alterada de maneira gradual...¹⁹.

Embora nunca possa ser considerada como sendo a principal determinante de qualquer decisão ou ação, a cultura estratégica fornece o enquadramento dentro do qual as abordagens às questões de guerra e paz são consideradas. As atitudes nacionais nas relações entre países obviamente afetam o modo como a política externa é conduzida e, “quando grandes potências estão envolvidas, o ponto de equilíbrio entre o consenso e o conflito na política internacional”²⁰. Para cada país, a cultura estratégica definirá o ambiente no qual será formulada sua estratégia e serão tomadas decisões relacionadas à diplomacia e ao emprego de força armada²¹.

Pode-se notar a influência de cultura estratégica pela forma como a atual política



Departamento de Defesa dos EUA

Conferência de Yalta, fevereiro de 1945. Sentados, da esquerda para a direita, o Primeiro-Ministro Winston S. Churchill, o Presidente Franklin D. Roosevelt e o Primeiro-Ministro Josef Stalin. Junto a eles, alguns dos oficiais do alto-comando dos três países, Fev 1945.

externa estadunidense vê o emprego de poder militar. Nela, a avançada tecnologia é enfatizada e a redução do número de baixas é uma limitação operacional. Ao mesmo tempo, ela limita os tipos de operações militares que podem ser empreendidas ou contempladas. É famoso o conselho de Robert Kennedy a seu irmão, durante a crise dos mísseis de 1962, para que não iniciasse um ataque-surpresa contra Cuba, porque isso seria incompatível com os valores estadunidenses. De modo mais amplo, a cultura estratégica também influencia as políticas internacionais de Washington. A campanha de Kosovo (1999) e a guerra com o Iraque foram iniciadas, em parte, em função da crença arraigada de que os valores dos EUA são universais. Não importa o quanto se deseje comparar a liderança global estadunidense àquela do Império Romano de há vinte séculos ou a qualquer outra grande

potência desde então, a perspectiva estratégica dos Estados Unidos é muito menos pragmática do que a maioria e é frequentemente afetada por considerações normativas.

O fato de considerarmos a existência da cultura estratégica nos destaca a realidade de que as premissas nacionais sobre temas globais, ou sobre o emprego de poder militar, não são universais. O fato de que a Alemanha pré-1914 era uma sociedade altamente militarizada contribuiu para a grande estratégia usada por Berlim. Incentivou líderes alemães a considerar a guerra como uma opção atraente (dada a influência das ideias do darwinismo social) e útil (dada sua história pregressa). A cultura estratégica também pode mudar, sendo uma derrota catastrófica em combate capaz de ser um desses catalisadores. Hoje, a identidade alemã está fundamentada em premissas que



O Presidente afegão, Hamid Karzai, e o Secretário de Defesa dos EUA, Leon E. Panetta, reunidos em Cabul, em 14 Dez 11. Panetta reiterou o compromisso de seu país com a reconstrução do Afeganistão como um país livre e independente.

basicamente deslegitimam muito da história nacional anterior a 1945. Frequentemente citada como um “poder civil”, a República Federal é descrita como tendo uma “cultura de segurança reticente”. Graças à sua preferência pelo multilateralismo, o público alemão é notoriamente ambivalente quando se discute o desdobramento do *Bundeswehr* no exterior²². Apesar de as recentes missões militares fora do país (no Afeganistão, por exemplo) sugerirem que esteja havendo um novo incremento na política externa alemã, a realidade é que essas participações foram concebidas pelos líderes alemães mais como um dever internacional do que como sendo necessárias exclusivamente aos interesses nacionais. Um entendimento da cultura estratégica de um país melhora em muito as previsões de como ele reagirá a acontecimentos externos.

A Eficácia das Premissas

Por que devemos informar aqueles que tomam as decisões sobre a existência de premissas

que influenciam a grande estratégia? O artigo de Hammes — que nos conclama a ampliar nossa consciência crítica acerca da existência de premissas, se quisermos melhorar nossas chances de sucesso militar — parece muito mais apropriado aos países envolvidos em guerras. Mas não será possível que, justamente porque consideramos as premissas como sendo tão naturais, estejamos deixando de fazer um esforço verdadeiro para analisá-las quanto a seu conteúdo e sua efetividade? Se, em última instância, fazia sentido no planejamento estratégico britânico no início do século XX a premissa imposta de não planejar uma campanha militar contra os Estados Unidos, não estaria validada, também, a premissa contrária — a de que havia diferenças fundamentais e irreconciliáveis com a Alemanha? Responder a essa pergunta na negativa obriga o escritor a passar pelo “corredor polonês” da história, porque a Grã-Bretanha acabou enfrentando a Alemanha em uma segunda guerra. Ainda assim, havia autoridades em Whitehall, à época,

que estavam preocupadas que as impressões negativas criadas pela própria Grã-Bretanha, com suas ações e seu vasto império, estivessem sendo ignoradas²³.

O que queremos dizer quando falamos sobre a eficácia de uma premissa? Na vida cotidiana, as premissas ajudam as pessoas a construir seu entendimento do mundo. Essas crenças nem sempre dependem de outras para serem confirmadas. No entanto, há um elemento bilateral inescapável envolvido na grande

...quão adequadamente uma premissa descreve o contexto estratégico e representa as intenções dos atores políticos que ela descreve?

estratégia, porque o objetivo geral é controlar, coagir ou influenciar outros atores políticos para avançar a busca pelos objetivos nacionais. Contudo, o ambiente no qual esses objetivos estão sendo buscados também é ocupado por interlocutores ativos. E — o que talvez seja até mais interessante — eles estão fazendo exatamente a mesma coisa: aplicando premissas para controlar elementos do mundo que habitam. Essa ideia, que prega levarmos em consideração as atividades desenvolvidas por outros atores, adaptando nossa estratégia de acordo, foi captada pela nova Estratégia de Segurança Nacional britânica, quando ela recomenda que sejam buscadas “ideias criativas sobre como melhor alcançarmos nossos próprios objetivos e impedir que os adversários alcancem os seus”²⁴.

A eficácia é, portanto, uma medida da perspicácia — quão adequadamente a premissa descreve o contexto estratégico e representa as intenções dos atores políticos que ela descreve? Isso nos lembra o que Clausewitz chamou de “um julgamento perspicaz e judicioso” e “uma hábil inteligência capaz de captar a verdade”²⁵. Concentrarmo-nos nesse aspecto das premissas serve, portanto, não apenas para enfatizar o entendimento, mas também para expor a

necessidade de termos o máximo controle possível desse ambiente altamente dinâmico. Nesse contexto, devemos sempre ter em consideração que a incerteza é companheira da eficácia. Nunca poderemos saber com certeza se nossas premissas estão corretas, a menos que elas sejam confrontadas com a realidade que pretenderam descrever. Portanto, diversas premissas com relevância estratégica estarão constantemente sendo questionadas: serão todos os Estados prestes a fracassar ou já fracassados uma ameaça? Irá a globalização levar a maior interdependência internacional e à redução da probabilidade de conflito entre países? Será a guerra sistêmica uma possibilidade remota? Hoje, questões como essas são frequentemente convertidas em declarações que descrevem temas de segurança internacional atuais, mas devemos nos lembrar de que talvez a realidade não seja assim.

Uma das crenças provavelmente mais difundidas com respeito ao pensamento estratégico no mundo ocidental, hoje, é a de que “nenhum país deseja a guerra”, sempre acompanhada de corolários como “o conflito armado é irracional” e “a guerra nunca é a solução”. No livro *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, (“A Crise dos Vinte Anos, 1919-1939”, em tradução livre) E. H. Carr discute detalhadamente o impacto que uma forma de pensar semelhante exerce sobre os corações e as mentes daqueles que, nas democracias ocidentais, estão engajados na formulação e



Força Aérea dos EUA

Durante a Crise dos Mísseis de Cuba, analistas do Centro de Interpretação Fotográfica Nacional recebiam imagens obtidas por aeronaves de reconhecimento U-2 e RF-101, da Força Aérea dos EUA.

no gerenciamento da política internacional. Orientando-se pela filosofia liberal anglo-americana do século XIX, os proponentes de tais crenças inspiraram o surgimento daquilo que Carr denominou “o mito da harmonia de interesses”. Este gerou “a premissa de que todas as nações têm idêntico interesse em manter a paz, e que qualquer nação que deseje perturbar essa paz é, portanto, irracional e imoral”²⁶. O conflito internacional é concebido como ilusório, pois o interesse comum une os lados em disputa e, para evitá-lo, basta destacar essa harmonia essencial. Ao observar a influência desse pensamento em nosso próprio tempo, Adda Bozeman advertiu sobre o erro de deixar de considerar a “pluralidade de quadros de referência” que caracteriza a política internacional²⁷. “O nivelamento resoluto”, afirma, “levou aos poucos à convicção geral de que na realidade não há ‘outros’ e que a inimizade, a hostilidade e os equívocos são fenômenos temporários, sempre sujeitos a um acordo ou a algum tipo de arranjo”²⁸. Uma grande estratégia que presume que ninguém deseja a guerra e que todo mundo está satisfeito com o *status quo*, ou que a ele pode se conformar por meios diplomáticos (por concessões e negociações ou recorrendo às leis internacionais), deixa o país vulnerável a qualquer governo que discorde dessa crença.

A busca da eficácia exige que pressuposições profundamente arraigadas, como as identificadas por Carr e Bozeman, sejam reconhecidas e analisadas com critério. Proceder assim será cada vez mais importante, à medida que a ordem global

Premissas erradas representam um significativo impedimento na busca dos objetivos estratégicos.

(definida por valores fundamentais, conceituação política e instituições internacionais) — que é baseada, em grande parte, em ideais dos países ocidentais — seja desafiada de forma crescente pelo mundo não ocidental. Sobre isso, o filósofo Charles Taylor escreveu:

O grande desafio do século vindouro, tanto para a política como para a ciência social, será “compreender o outro”. Já se foram os dias em que os europeus e outros “ocidentais” podiam considerar sua experiência e cultura como a norma para a qual toda a humanidade estava direcionada, de modo que o outro pudesse ser visto como alguém experimentando um estágio anterior do mesmo caminho que havíamos trilhado. “Agora sentimos”, alerta ele, “a total presunção existente na ideia de que já possuíamos a chave para entender as demais culturas e normas”²⁹. Como culturas tradicionais vêm passando por uma fase de forte reafirmação, em todo o mundo, a suposição das elites ocidentais, de que essas diferenças primordiais não têm sentido político, pode nos desencaminhar de modo perigoso.

Desde o 11 de Setembro, temos testemunhado a inabilidade na busca pela compreensão desse desafio. As autoridades públicas na Europa e nos Estados Unidos têm, por exemplo, afirmado que os terroristas inspirados no *jihad* não entendem a religião que alegam servir. Alguns negam totalmente o papel da religião no *jihadismo* e, em vez disso, oferecem uma explicação baseada no entendimento do indivíduo pelo prisma secular-materialista (socioeconômico) do Ocidente. Ainda assim, argumentos como esses levam à pergunta: por que alguém presumiria que pessoas imersas em um ambiente cultural tão diferente iriam definir seus objetivos de vida (e o martírio, paradoxalmente, é um objetivo de vida) utilizando-se essencialmente de ideais ocidentais? Essa imposição de um quadro de referência implícito distorce a realidade do povo que ele pretende entender. É razoável presumir que a Al Qaeda e aqueles que apoiam suas ações não compartilhem a interpretação liberal que o Ocidental faz sobre o que é e o que não é aceitável segundo os princípios do Islã.

Premissas erradas representam um significativo impedimento na busca dos objetivos estratégicos. Elas não apenas desorientam aqueles que são responsáveis pelas decisões com relação ao contexto estratégico geral. Também podem errar na definição dos adversários, de suas capacidades políticas e de suas intenções. O resultado é que os recursos, por vezes limitados, acabam mal aplicados. Na luta

continua contra o *jiihadismo*, a descrença de que as motivações do adversário são bem diferentes daquelas que predominaram nas sociedades ocidentais já levou até mesmo à inabilidade de entender quem realmente é o “inimigo”. Tais erros geraram uma vulnerabilidade estratégica. No ambiente pós-11 de Setembro, a relutância das autoridades públicas em reavaliar tais crenças tem ajudado os oponentes do Ocidente, permitindo-lhes refinar as premissas que influenciam seu próprio processo de formulação de estratégia.

Conclusão

A estratégia e, como este artigo explicou, a grande estratégia, serão sempre elaboradas em ambientes altamente complexos, multifacetados e extremamente dinâmicos. O controle dos eventos é, com frequência, algo ilusório³⁰. E, admitindo que qualquer sucesso depende, em grande medida, das ações do adversário, ela precisa ser passível de receber adaptações.

Certa feita, Bismark observou que “[o] estadista é como alguém que caminha na floresta, que sabe em que direção está andando, mas não em que ponto sairá da mata”³¹. Não é necessária grande sabedoria para perceber que, sob tais condições, as premissas são inevitáveis. Elas nos ajudam a mapear uma linha de ação e, embora possam assumir uma variedade de formas, é sua capacidade de nos fornecer discernimento que determina seu valor. Isso é ainda mais verdadeiro no campo de batalha, mas também é válido para a grande estratégia. No último parágrafo de seu artigo, Hammes escreve que, “[e]m resumo, como demonstrado amplamente nos recentes conflitos, uma premissa incorreta pode invalidar um planejamento por completo. Uma série de premissas incorretas pode levar ao fracasso estratégico”. Elas têm a possibilidade de ser, como afirma o artigo, um “descuido fatal”. Ante todos esses riscos, devemos levar realmente a sério a advertência de que precisamos prestar mais atenção às premissas. **MR**

REFERÊNCIAS

1. United Kingdom, “Press Conference with President Karzai, 7 December 2010”, Number10 The Official Site of the Prime Minister’s Office, December 8, 2010. Disponível em: <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/12/press-conference-with-president-karzai-57937>. Acesso em: 18 abr. 2011.
2. HAMMES, T. X. “Assumptions — A Fatal Oversight”, *Infinity Journal*, Issue 1 (Winter 2010): p. 4-6.
3. PARKER, Geoffrey. *The Grand Strategy of Philip II* (New Haven: Yale University Press, 1998), p. 1.
4. United Kingdom, “Imperial Defence Policy; Annual Review for 1932 by the Chiefs of Staff Sub-Committee”, *The National Archives, Committee of Imperial Defence (CID) 1082-B*, Feb. 1932.
5. BELL, Christopher M. “Winston Churchill, Pacific Security and the Limits of British Power, 1921-41”, in *Churchill and Strategic Dilemmas Before the World Wars: Essays in Honor of Michael I. Handel (British Foreign & Colonial Pol)*, ed. John H. Maurer (London: Routledge, 2003), p. 62.
6. FERRIS, John Robert. *Men, Money and Diplomacy: The Evolution of British Strategic Foreign Policy, 1919-1926* (Cornell Studies in Security Affairs) (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989), p. 171-173.
7. United Kingdom, “Imperial Defence Policy”, *The National Archives*, CP 264 (33), 10 Nov. 1933.
8. United Kingdom, “Three Questions of Imperial Defence Related to Anglo-American Relations”, *The National Archives*, CP 368 (28), 27 Nov. 1928.
9. *Ibid.*
10. Citado em OWEN, John M. “How Liberalism Produces Democratic Peace”, in *Debating the Democratic Peace*, ed. Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, e Steven E. Miller (Cambridge, MA: The M.I.T. Press, 1996), p. 146-147.
11. ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. (London: Addison-Wesley, 1999), p. 256.
12. *Ibid.*, p. 258.
13. GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982), p. 90-95.
14. LEWIS, Julian. *Changing Direction; British Military Planning for Post-war Strategic Defence, 1942-1947*, 2nd ed. (London: Routledge, 2008), p. 131.
15. United Kingdom, “Comment by William Cavendish-Bentinck”, *The National Archives FO 371/40741A*, 31 jul. 1944, in “Security in Western Europe and the N. Atlantic; Attached paper giving the comments of the Chiefs of Staff on PHP memorandum”, 29 Jul. 1944.
16. *Ibid.*, Minute por Frank Roberts, 31 Jul. 1944.
17. ROTHWELL, Victor. *Britain and the Cold War, 1941-1947* (London: Jonathon Cape, 1982), p. 123.
18. HUNT, Lynn. *Politics, Culture, and Class in the French Revolution* (Berkeley: University of California Press, 1984), p. 10.
19. GRAY, Colin. “Comparative Strategic Culture”, *Parameters* 14, no. 4 (Winter 1984): p. 26. Disponível em: <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/Parameters/Articles/1984/1984%20gray.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2006.
20. LEGRO, Jeffrey W. *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005), p. 8.
21. GRAY, Colin. “Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture”, *Comparative Strategy* 26, no. 1 (January-February 2007): p. 5.
22. HARNISCH, Sebastian; WOLF, Raimund. “Germany; The Continuity of Change”, in *National Security Cultures: Patterns of Global Governance*, ed. Emil Kirchner e James Sperling (London: Routledge, 2010), p. 43.
23. NEILSON, Keith; OTTE, Thomas G. *The Permanent Under-Secretary of Foreign Affairs, 1854-1946* (London: Routledge, 2009), p. 121.
24. United Kingdom, HM Government, Apresentado ao Parlamento pelo Primeiro-Ministro, sob Ordens de Sua Majestade, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (October 2010), p. 10.
25. CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*, ed. e trad. por Michael Howard e Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), p. 101.
26. CARR, Edward Hallett. *The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939* (London: MacMillan, 1946), p. 51.
27. BOZEMAN, Adda B. *Strategic Intelligence and Statecraft: Selected Essays* (New York: Brassey’s, 1992), p. 29.
28. *Ibid.*, p. 14.
29. TAYLOR, Charles. “Gadamer on the Human Sciences” in *The Cambridge Companion to Gadamer*, ed. Robert J. Dostal (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002), p. 126.
30. KREPINEVICH, Andrew F. e WATTS, Barry D. *Regaining Strategic Competence* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2009), p. 17.
31. GALL, Lothar. *Bismarck, the White Revolutionary; Volume One, 1815-1871* (London: Unwin Allan, 1986), p. 92.

Um Ambiente com Limitação de Recursos: Um Guia para Pensar sobre Mudanças na Estrutura da Força

Major Jeremy Gray, Exército dos EUA, e
Rickey Smith

Devo dizer-lhes que, quando se trata de prever a natureza e o local dos nossos próximos engajamentos militares, desde o Vietnã, nosso desempenho tem sido perfeito. Não acertamos nem uma vez sequer, desde Mayaguez, passando por Granada, Panamá, Somália, Balcãs, Haiti, Kuwait, Iraque e outros — um ano antes de qualquer uma dessas missões não tínhamos a menor ideia de que estaríamos tão engajados.

—Secretário de Defesa Robert Gates, 25 Fev 11

No passado, tal como ocorreu após a Guerra do Vietnã, nosso governo aplicou cortes que atingiram todo o orçamento da Defesa, resultando em uma Força insuficiente e inadequadamente provida de recursos quando confrontada com as suas missões e responsabilidades. Historicamente, esse processo tem levado a resultados que enfraquecem nossa segurança nacional, em vez de fortalecê-la — e que, no final, acabaram custando mais à nossa nação, quando ela precisou rearmar-se rapidamente para enfrentar novas ameaças. Estou determinado a não repetir os erros do passado.

—Secretário de Defesa Leon Panetta, 03 Ago 11

A PARTIR DO FINAL de 2011 e do início de 2012 muitas mudanças estarão ocorrendo no Exército, por conta de

dois itens inter-relacionados: os resultados da Revisão da Estratégia de Defesa — dirigida pelo Presidente Obama¹ — e o início da entrada em vigor dos significativos cortes orçamentários no Departamento de Defesa². O Secretário Panetta declarou que, no passado, “nosso governo aplicou cortes que atingiram todo o orçamento da Defesa, resultando em uma Força insuficiente e inadequadamente provida de recursos quando confrontada com as suas missões... Estou determinado a não repetir os erros do passado”³. A declaração do secretário pode servir tanto como uma chamada à ação, como pode ser vista como um prenúncio da ruína. As reduções orçamentárias provavelmente atingirão mais o Exército do que as outras Forças Singulares, em função da já anunciada redução do orçamento-base da Força e da verba destinada às Operações de Contingência no Exterior.

O mais óbvio alvo de cortes dentro do orçamento do Exército está na estrutura da Força. Os custos dessa estrutura geram grandes obrigações orçamentárias e, portanto, proporcionam uma forma rápida de reduzir gastos de longo prazo. Contudo, a já anunciada redução no efetivo total também proporciona uma oportunidade de transformar o Exército de modo que ele possa cumprir as exigências de sua missão a custos menores. Ou seja, o Exército precisará tomar

O Major Jeremy Gray é estrategista no Destacamento Avançado do Centro de Integração de Capacidades do Exército em Arlington, Virgínia. Ele serviu em várias funções ligadas ao planejamento e à formulação de políticas no Estado-Maior Conjunto, no Departamento do Exército e em apoio às Operações Enduring Freedom e Unified Response. Ele é mestre em Administração de Projetos pela Georgetown University e mestre em Inteligência Estratégica pela National Defense Intelligence College.

Rickey Smith é o Diretor do Destacamento Avançado do Centro de Integração de Capacidades do Exército em Arlington, Virgínia. Ele foi o Chefe do Estado-Maior da Força-Tarefa Responsável pelos Estudos para a Modularidade do Exército, trabalho que levou à mais completa reorganização das Forças combatentes do Exército desde a Segunda Guerra Mundial. O Sr. Smith é bacharel em Administração de Empresas pela Middle Tennessee State University, mestre em Administração de Empresas pela Tennessee Technological University e Mestre em Estratégia de Segurança Nacional pela National Defense University.



Exército dos EUA

Uma guarnição de lança-rojões, na Batalha de Osan.

decisões sobre a estrutura da Força que sejam fundamentadas por avaliações de custo-benefício. Essas avaliações dos requisitos futuros irão exigir que sejam assumidas hipóteses, as quais podem levar ao aumento do risco. Por essa razão, uma contínua análise dessas hipóteses e dos riscos deve apoiar as decisões tomadas a caminho de uma Força de melhor valor. Se isso não for feito, haverá aumento da probabilidade de que se organize uma Força insuficiente — e, o pior de tudo, inadequada — para o ambiente de segurança enfrentado. Uma abordagem disciplinada, objetiva e baseada em fatos — um quadro lógico — deve influenciar continuamente as decisões que afetam as opções sobre a organização e o tamanho da Força Terrestre.

Há vários aspectos que devemos considerar quando pensamos sobre estrutura da Força. Primeiro, as projeções sobre quais conjuntos de missões que a Força precisará cumprir. Segundo, as premissas sobre os recursos que estarão disponíveis ao longo dos anos para desenvolver uma Força capaz de cumprir o conjunto de missões que se visualiza. Terceiro, as características relacionadas à organização de meios e à combinação de capacidades, no projeto de Força. Esses aspectos não são variáveis binárias, mas escalas móveis que, juntas, proporcionam um quadro descritivo

da melhor estrutura possível para que a Força possa cumprir as missões visualizadas dentro das limitações impostas pelos recursos disponíveis. Na busca por essa estrutura, os necessários ajustes terminam por criar “brechas” entre as missões do Exército e os recursos que estão disponíveis. Os responsáveis pelo planejamento da Força identificam, então, os riscos impostos por essas “brechas” e consideram formas de mitigá-los. Portanto, a identificação de riscos e as estratégias de mitigação a eles associadas compõem o quarto aspecto a considerar quanto tratamos de estrutura da Força. Finalmente, há crenças comuns que podem confundir o desenvolvimento

e a avaliação crítica das soluções propostas para a estrutura da Força, e se faz importante abordar esses fatores.

O Propósito da Estrutura da Força

O que a Força deve ser capaz de fazer? Essa é a principal pergunta para quem trabalha no desenvolvimento da Força, e cuja formulação enseja uma resposta bem simples para a política de Defesa. O discernimento das expectativas atuais, no entanto, não é tão óbvio. As exigências impostas pela programação orçamentária do Congresso provavelmente irão obrigar o Exército a planejar a Força do futuro sem que haja uma expectativa publicamente declarada e politicamente aceita sobre a capacidade que o Exército deve ter. Com as questões sobre a reeleição tomando vulto neste ano fiscal de 2012, a incerteza tende a aumentar.

Na ausência de clareza de propósito, os recursos disponíveis irão exercer peso desproporcional sobre as decisões tomadas, aumentando, assim, a distância entre os fins e os meios na estratégia de segurança nacional. Embora ainda estejam indefinidos, os parâmetros orçamentários definitivos irão provavelmente surgir antes das definições do Departamento de Defesa (DOD, na sigla em inglês) sobre aquilo que se espera do

Exército. Em face dessa situação, as discussões sobre a estrutura da Força irão se concentrar na parte da equação que está relacionada aos meios, guiada por uma interpretação dos fins presumidos pelo DOD, entendidos como válidos. O ex-Secretário da Marinha, Sean O’Keefe, reitera esse ponto: “[s]e não há um enquadramento estratégico... [o] processo assume o controle... [s]erão os programadores e os contadores de centavos que irão conduzir o trem para chegar a um número”⁴. Seria, basicamente, uma transição de uma estratégia “influenciada pelos recursos” para uma estratégia “determinada pelos recursos”.

Efeito dos Recursos Disponíveis

Tendo menos espaço para lidar com uma variedade maior de futuros, uma estratégia determinada pelos recursos requer maior dependência de precisão nas previsões sobre o futuro. Contudo, como disse o ex-Secretário de Defesa em sua palestra na Academia Militar dos EUA, “quando se trata de prever a natureza e o local de nossos próximos engajamentos militares, desde o Vietnã, nosso desempenho tem sido perfeito. Não acertamos nem uma vez sequer”⁵. Portanto, a adaptabilidade — a capacidade de lidar com as diferenças que se apresentem com relação ao futuro que nós previmos — torna-se uma estratégia para diminuir os riscos quando tratamos da estrutura de Força futura. De modo ideal, um orçamento mais controlado deveria induzir a decisões no sentido de uma Força flexível. No entanto, talvez contrariando a intuição natural, é possível que a Força se torne mais especializada para cumprir um limitado conjunto de missões específicas com maior eficiência.

Uma Força adaptável exige uma medida de liquidez. Em uma Força extremamente “enxuta”, as unidades irão refletir uma abordagem voltada para maior especialização — por definição ou *de facto* —, o que limita a possibilidade de haver uma estratégia de mitigação de riscos ante futuros alternativos, além de aumentar os efeitos potencialmente adversos, caso estejam organizadas de modo inadequado. Ou seja, orçamentos mais controlados devem induzir uma aposta em uma estrutura de Força futura “que inclua de tudo um pouco”, a não ser que haja mecanismos de mitigação de riscos embutidos na sua estrutura. O compromisso com um equilíbrio

aceitável entre a adaptabilidade e a especificidade deve ser a base das decisões de estrutura da Força.

Aspectos da Estrutura da Força

A ação de determinar a estrutura da Força é análoga à de tentar construir um avião em pleno voo. Há aspectos físicos a serem levados em consideração para garantir o voo efetivo: sustentação, empuxo, gravidade e arrasto. A gravidade é o fator limitador constante, enquanto se manipulam os outros três, para superá-la. A partir da manipulação desses aspectos, surgirá o projeto do avião que irá atender às necessidades do construtor.

Na estruturação da Força, o desafio está na necessidade contínua de decisões para satisfazer as exigências mutáveis e os recursos variáveis, enquanto a Força evolui ao longo do tempo. A evolução da Força é uma reação à contínua reavaliação das premissas sobre o futuro e da reação a elas. As missões já conhecidas, as novas missões que surgem e a disponibilidade variável de recursos irão afetar a mudança. Reagindo a isso, a manipulação ao longo do tempo afeta a evolução da estrutura da Força em quatro aspectos:

- Alinhamento geográfico.
- Densidade.
- Organização.
- Modelo de prontidão da Força.

Cada aspecto representa uma escala móvel. O *alinhamento geográfico* diz respeito ao equilíbrio entre os alinhamentos mundial e regional. A *densidade* se refere ao equilíbrio entre os efetivos orgânicos e da reserva. A *organização* se refere ao equilíbrio entre tropas especializadas e de emprego geral. O *modelo de prontidão da Força* é um equilíbrio entre a prontidão por ciclos e a prontidão por diferentes níveis de aprestamento. Esses aspectos nos proporcionam excelentes pontos de ajuste quando trabalhamos com a estrutura de Força no Exército.

Alinhamento Geográfico: Equilíbrios Mundial e Regional

O equilíbrio entre tropas disponíveis para atuar em qualquer parte do globo e tropas concentradas em teatros regionais ou a eles alocadas reflete a adaptabilidade da Força para a diminuição de riscos e sua especificidade para atender às contingências esperadas.

O primeiro tipo de tropa proporciona flexibilidade para reagir a crises em todo o globo, à custa da perícia regional. Forças globais preparam-se para executar missões em qualquer ambiente e estão prontas para serem incorporadas nos diversos planos de contingência regionais. Como tal, elas carecem de perícia para missões em um ambiente cultural ou geográfico específico de dada região. No entanto, proporcionam redução do risco contra a incerteza sobre os futuros locais onde ocorrerão as missões.

O alinhamento regional permite que as unidades concentrem-se nos desafios culturais e geográficos dentro de uma área. Essas Forças treinam e estão concentradas nos planos de contingência dentro de sua região específica. Tropas alinhadas regionalmente têm maior probabilidade de desenvolver relacionamento com as nações parceiras, devido aos repetidos engajamentos em apoio ao plano de campanha do teatro de operações preparado pelo respectivo Comandante Combatente. Ao mesmo tempo em que possuem esse nível de perícia para dada região, as tropas com alinhamento regional deixam de ter a prontidão necessária para cumprir missões fora dela. Uma mistura de Forças globais e regionais pode mitigar algumas das deficiências identificadas em cada um dos dois tipos.

Densidade: Equilíbrio entre Meios Orgânicos e Meios Mantidos Centralizados

O equilíbrio entre a quantidade de tropas orgânicas e a manutenção de unidades centralizadas, para agirem como reforço, reflete o escalão mais adequado ao que se concede autonomia operacional — ou seja, o menor escalão capaz de executar operações independentes. Por exemplo, em 2003 o Exército tomou a decisão de proporcionar autonomia operacional às brigadas de combate (BCT, na sigla em inglês), em vez de restringi-la ao escalão Divisão. Essa decisão fez com que alguns elementos de apoio antes orgânicos das Divisões passassem às BCT, enquanto os demais foram reunidos em um *pool* de unidades para que fossem empregados mais eficientemente por todo o Exército, a partir da organização por tarefas. O ponto de equilíbrio entre meios orgânicos e aqueles em condições de reforçar foi deslocado da Divisão à Brigada.

O conjunto de missões que se espera cumprir determinará o equilíbrio ideal. Uma analogia semelhante àquela que se atribui ao General Peter Schoomaker, então Chefe de Estado-Maior do Exército, ilustra este ponto. Imagine as Divisões orgânicas como notas de US\$ 100, BCTs modulares com notas de US\$ 20 e as tropas que podem ser colocadas em reforço como valores de um centavo a US\$ 10. Com um equilíbrio apropriado entre meios orgânicos e em reforço, o Exército pode prover recursos à conta do Comando Combatente com o troco praticamente exato. Na estrutura antiga, com a Divisão como base, todas as quantidades devidas eram pagas em notas de US\$ 100 e o troco tornava-se difícil de utilizar. Com a BCT modular, ainda existem problemas com troco, mas há menos margem para desperdícios. A tabela proporciona uma perspectiva histórica da mudança de densidade do Exército ao longo do tempo, com vistas a cumprir o conjunto de missões que se visualizava.

Organização: Equilíbrio entre Tropas Especializadas e de Emprego Geral

Em geral, quanto mais específica for a definição da organização a adotar por uma Força, menor será a flexibilidade de suas formações. Forças especializadas são planejadas para cumprirem conjuntos de missões específicos. Elas cumprem essas tarefas efetiva e eficientemente. Em missões que não pertençam a esses conjuntos, sua eficiência e efetividade diminuem significativamente, situação que se agrava na mesma proporção com que a nova finalidade se afasta do propósito para o qual a tropa foi idealizada. Como exemplos, um batalhão de assuntos civis e uma equipe de purificação de água teriam muita dificuldade em cumprir missões fora daquilo para o qual sua estrutura foi planejada. Algumas unidades são mais especializadas do que outras. Quanto mais especializada ou exclusiva for a organização de uma Unidade, menos flexível será seu conjunto de missões.

As unidades de emprego geral são planejadas para proporcionar uma solução aceitável para circunstâncias não previstas. Espera-se que essas tropas sejam capazes de se adaptarem com mais facilidade durante o desenvolvimento da missão em campanha ou por meio de treinamento, caso

Cronologia	Estrutura da Força	Histórico	Considerações
1776 a 1917	Baseada no escalão Regimento	De 1776 a 1917; os regimentos eram as maiores unidades permanentes no Exército regular dos EUA	Com exceção dos grandes conflitos, como a Guerra Civil, o propósito principal era garantir a expansão dos Estados Unidos, seus territórios e protetorados, rumo ao Oeste .
Guerra Civil		Os Estados organizavam regimentos de milícia/ voluntários, e o governo federal fornecia a estrutura de comando que os centralizava.	Departamentos Geográficos representavam a estrutura de comando acima dos regimentos, em “tempos em paz”. Operações dispersas, de pequena escala, eram a norma.
Guerra Hispano-Americana		Grandes campanhas militares eram consideradas a exceção e não a regra.	Divisões, Corpos de Exército e Exércitos caracterizavam a estrutura de comando em “tempos de guerra” no nível operacional — guerras de grande escala eram consideradas exceção.
Pós-Primeira Guerra Mundial	Baseada no escalão Divisão	Sendo uma potência mundial, os EUA se organizaram para futuras guerras, como sua atribuição normativa primordial.	Propósito Principal: Evitar outra guerra mundial e, caso isso não fosse possível, estar preparado para uma guerra de escala global. Presumiu-se que, estando preparadas para guerras de grande escala, as Forças poderiam enfrentar contingências menores com facilidade. Manter a “excelência” na Europa e na Coreia exigia muito investimento em pessoal e grande porção do efetivo empenhado em rotações, treinamento e outras situações que retiravam militares da disponibilidade de emprego.
1917-2004		O Exército foi organizado com base no escalão Divisão de 1917 a 2004.	Muitas unidades do Teatro de Operações e do Componente da Reserva estavam nos níveis de prontidão mais baixos (em pessoal e em equipamento) e não se tornavam prontas para emprego sem que houvesse muito tempo e recursos investidos.
Segunda Guerra Mundial		Mais de 55 Equipes de Combate Regimental foram empregadas na Segunda Guerra Mundial.	Divisões permanentes tinham dificuldade em controlar e/ou apoiar unidades de manobra adicionais sem que fossem reforçadas em seu efetivo, particularmente quando essas não eram de capacidades similares (por exemplo, uma Divisão de Infantaria Leve que recebesse uma Brigada Blindada).
Coreia		4 Equipes de Combate Regimental foram empregadas durante a Guerra da Coreia.	Divisões permanentes eram organizadas permanentemente para satisfazer as demandas em operações de combate de grande escala (dotação orgânica de artilharia de apoio direto, defesa química, etc.).
Vietnã		7 brigadas independentes foram empregadas no Vietnã, com certa flexibilidade. Em 1968, três delas foram combinadas para constituir a Divisão <i>Americal</i> .	Divisões permanentes ainda eram dependentes de meios não orgânicos encontrados no escalão Corpo de Exército ou superiores (evacuação aeromédica, <i>CH-47s</i> , Mísseis <i>Patriot</i> , remoção de engenhos falhados, etc.).
Granada		Operações em Granada e no Panamá — e até mesmo a <i>Desert Storm</i> — expuseram as limitações das Divisões permanentes e as vantagens das Brigadas.	Comandos de Apoio de Divisão (DISCOM) otimizados apenas para apoiar Grupos de Apoio de Corpo de Exército (CSG) de Divisão. Comandos de Apoio de Corpo de Exército (COSCOM) otimizados para apoio de corpos de exército, Grupos de Apoio por Área (ASG). Comandos de Apoio de Teatro (TSCs) otimizados apenas para apoio do Teatro.
Panamá			
<i>Desert Storm</i>			
Final da Guerra Fria		Já no final da Guerra Fria, entre 1990 e 2003, a maioria dos exércitos do Ocidente — e até a Rússia — havia convertido suas estruturas baseadas nas Divisões permanentes para estruturas baseadas na Brigada.	Estruturas de apoio para Escalões Superiores à Divisão (EAD) começaram a se tornar modulares nos anos 90.
1991-1995		Tendo de enfrentar as profundas reduções no efetivo total, o Gen Sullivan escolheu manter 10 Divisões do Exército Regular à custa de todas as brigadas independentes, organizando 7 Divisões com apenas duas brigadas na mesma sede e uma “brigada fisicamente separada”, sem sua parcela de tropas divisionárias.	Havia 17 diferentes tipos de brigada de manobra por todo o Exército (Regimento de Cavalaria Blindado - Leve, Brigada de Apoio de Engenharia, etc.), sem contar o Regimento de <i>Rangers</i> .
2004 até hoje	Baseada na Brigada Modular	Foram implantadas as recomendações relativas à Modularidade de Força-Tarefa, a partir de 2004, para aumentar a flexibilidade, a agilidade e para proporcionar uma estrutura intercambiável ao Exército Operacional. As iniciativas “Crescer o Exército” e “Geração de Forças do Exército” (ARFORGEN) surgiram no mesmo período.	Objetivo principal: possibilitar um fluxo constante de Forças prontas para emprego em operações de longa duração, dentro de uma política de revezamento entre unidades.
			A prontidão por ciclos e a modularidade eliminaram o escalonamento por níveis de aprestamento — “aqueles que têm” e “aqueles que não têm” passaram a ser “aqueles que têm” e “aqueles que terão”.

A variação do Exército em densidade ao longo do tempo, com vistas a atender às missões que se visualizava.

lhes seja dado tempo suficiente. Elas proporcionam uma Força adaptável que pode minimizar o risco contra a incerteza. Além disso, com o devido treinamento e apoio, a tropa de emprego geral pode prover uma capacidade ampliada que não existe nas unidades especializadas. Uma unidade menos especializada e mais voltada ao emprego geral, como um batalhão de artilharia de campanha, pode se adaptar rapidamente a novos conjuntos de missão, como no caso da segurança de comboio realizada no Iraque. A efetividade de uma Força de emprego geral no cumprimento de novas missões reflete tanto o tempo que lhe foi concedido para se adestrar como o tempo que vem executando a nova missão.

O Modelo de Prontidão da Força: Equilíbrio entre Prontidão por Ciclos e Prontidão por Níveis de Prestamento

Os modelos de prontidão da Força são metodologias para administrar riscos por meio da definição de como os recursos serão disponibilizados. É preciso considerar o equilíbrio entre os dois modelos na estrutura da Força para que se obtenha o melhor valor dentro de um risco aceitável. A prontidão por níveis de prestamento se refere à atribuição de uma hierarquia de prioridades — certas unidades têm os recursos para manter o nível de prontidão mais alto enquanto outras recebem recursos conforme determinado para o nível de prontidão a que pertencem. As unidades de maior prioridade são empregadas com mais frequência e têm menos tempo para se preparar. Se a contingência exigir mais do que as unidades de pronto emprego, será agilizado o fornecimento de recursos às unidades das prioridades seguintes, de modo a que seja criado um fluxo estável de tropas para reforçar as unidades já empregadas e atender às necessidades do Comando Combatente.

No passado, o Componente da Reserva do Exército agia principalmente como uma reserva estratégica, sendo mantido nos níveis de prontidão mais baixos. A abordagem por níveis de prestamento é o método de prontidão mais eficiente nas situações em que as exigências raramente excedem a capacidade da tropa de pronto emprego. Nessa situação, no entanto, é essencial que haja significativa capacidade

para uma mobilização não planejada, de modo a aumentar o prestamento das unidades nos níveis mais baixos (quando a procura excede a oferta de tropas de pronto emprego). Para que a rápida mobilização seja possível, é necessário que haja investimentos em tempos de paz em um sistema para o rápido recrutamento de pessoal, em instalações para o adestramento e nas capacidades de aumento da produção industrial.

A análise de custo-benefício de um sistema de prontidão que assume que haverá uma significativa mobilização em caso de necessidade precisa incluir os custos de manutenção da infraestrutura correspondente, capaz de satisfazer os prazos envolvidos. No mínimo, a análise deve reconhecer o risco, em termos de probabilidade de ocorrência e possíveis consequências, de não serem feitos ou mantidos os investimentos no sistema de mobilização.

A prontidão por ciclos se refere a manter o nível mais alto de prontidão em toda a Força, com as unidades separadas em grupos de prontidão por prazos preestabelecidos. A unidade que estiver designada para emprego ou para responder a uma contingência tem a prioridade de recursos. Uma vez terminado o desdobramento ou o prazo prescrito para essa unidade, ela retorna ao menor nível de prontidão de fornecimento de recursos. Ao longo do tempo, a prontidão e a quantidade de recursos da unidade aumentarão progressivamente antes mesmo do próximo período de prioridade ou antes do próximo desdobramento. O Componente da Reserva do Exército também pode funcionar com um ciclo de prontidão desse tipo, mais prolongado, mas complementar ao da Força do Componente da Ativa. Quanto mais alta for a exigência de meios da Força, mais rapidamente as unidades se revezarão pelo ciclo.

A abordagem por ciclos é a mais efetiva quando se pretende estabilidade no fornecimento de tropas para atender às contingências de duração indefinida, quando se faz necessário o revezamento de unidades (em vez do rodízio de indivíduos). Contudo, esse método se transforma em um inadequado emprego de recursos caso as tropas que estejam no período de prontidão máxima não sejam empregadas. Analisando a partir da perspectiva de custo-benefício, é preciso que o benefício considere o compromisso com a missão atual, bem como a missão de “prevenir e deter”.

As Considerações da Força Total

Quando se discute a estrutura da Força, é normal que o foco seja mantido sobre a Força operacional do Componente da Ativa. Nos ambientes fiscal e operacional que se antevê, é preciso que todo o Exército seja considerado. Considerar “o todo da Força” inclui não apenas os Componentes da Ativa e da Reserva do Exército, mas também um pensamento holístico que inclua as Forças operacional e geradora como sendo uma só por toda a gama de missões. Um Exército menor, com recursos limitados, precisará se valer de todos os meios para satisfazer às exigências das missões que receber. Todos os esforços irão exigir cada vez mais sincronização com soluções desatreladas da percepção tradicional sobre os papéis desempenhados. Ao repensarem a Força total, os decisores precisarão considerar as seguintes realidades:

- Forças determinadas por requisitos legais e por acordos, incluindo os efetivos alocados aos teatros de operações.
- O apoio do Exército a outras Forças Singulares e outras exigências de caráter conjunto, interagências, intergovernamental ou multinacional (resumido, em inglês, pela sigla *JIIM*), como, por exemplo, prover proteção e apoio logístico, ou preparar o teatro de operações para futuras operações *JIIM*.
- Uma Força organizada com um misto de meios dos Componentes da Ativa e da Reserva.
- Os aspectos políticos envolvidos em qualquer mudança que se faça na estrutura das Forças do Componente da Reserva.
- Requisitos de liquidez da Força como, por exemplo, efetivos alocados aos quartéis-generais conjuntos e multinacionais *ad hoc* de longo prazo; contabilização do efetivo não pronto (o pessoal em treinamento militar inicial ou movimentado para novas guarnições, os baixados nos hospitais e os alunos dos diversos cursos) e dos militares que não podem ser empregados em operações; e a razão entre o tempo de desdobramento em campanha e o tempo de permanência em sede.

Risco

As decisões sobre a estrutura da Força devem abordar o “delta” que existirá entre esta e as missões que se pode esperar, deixando claros os riscos a assumir. Identificar, avaliar e mitigar

riscos são tarefas fundamentais na estruturação da Força. Em resumo: uma explicação sobre os riscos assumidos deve instruir os formuladores de políticas quanto às limitações que a revisão na estrutura da Força ocasionará nas capacidades e habilidades. Um detalhamento desse risco irá moldar o apoio nas discussões políticas e ajudar a determinar o ponto em que ele se torna inaceitável — o limite ou a “linha limítrofe” da Força Singular para uma missão específica. A taxonomia utilizada para a elaboração da análise de risco para o Chefe do Estado-Maior Conjunto proporciona uma abordagem simples para caracterizar o risco segundo fatores nos campos operacional, institucional, de desafios futuros e de administração da Força. Ela aprimora a caracterização dos riscos especificando suas probabilidades e possíveis efeitos. Destacar o risco associado às opções para estruturar a Força do Exército no quadro do Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior oferece um método mais familiar aos formuladores de políticas de Defesa, além de ajudar a definir as expectativas e a estabelecer a base para a contribuição da Força Terrestre à avaliação do Chefe da Junta, tão logo a estrutura tenha sido escolhida.

Crenças Comuns

Agora precisamos abordar três crenças comuns:

- A estrutura da Força influencia a eficiência no treinamento e o quanto há de aconselhamento na relação entre os comandantes superiores e os comandantes subordinados.
- Um aumento no efetivo das Forças de Operações Especiais (FE) pode mitigar as desvantagens de se ter uma Força convencional menor.
- A mobilização sempre será rápida.

Os efeitos da estrutura da Força no aconselhamento e no treinamento. Na cultura do Exército, muitos veem a estrutura da Força como uma forma de abordar temas relacionados à liderança e ao treinamento. Contudo, mudanças na organização da Força não resolvem prontamente todos os desafios relativos a essas duas áreas. Os desafios de hoje talvez estejam mais relacionados, por exemplo, ao intenso ritmo operacional e ao plano de realinhamento de bases do que à falta de um comandante de Divisão para enquadrar

as brigadas. Na verdade, mesmo na antiga estrutura da Força, centrada no escalão Divisão, mais de dois terços do Exército não estavam subordinados a comandos de Divisão, sendo simplesmente organizados por suas tarefas, em suas guarnições. A Força não divisionária evoluiu para uma organização mais modular, nos anos 90. Pode-se argumentar que os desafios relacionados à atuação dos comandantes e ao treinamento da tropa são maiores para as tropas enquadradas por comandos de escalões superiores à brigada, porque as equipes, destacamentos e companhias se desdobram rotineiramente sem obedecerem à organização por tarefas típica de seu aquartelamento-sede.

O aconselhamento executado pelos comandantes não existe exclusivamente quando há relação de subordinação orgânica. O desenvolvimento de comandantes é uma responsabilidade inerente, que deve existir entre todos os escalões de comando e liderança, seja o relacionamento baseado em uma situação de subordinação, de apoio direto ou em uma organização por tarefa. Um bom relacionamento resultará quando o comandante “mentor” e o comandante mais moderno buscarem e fomentarem uma relação aberta, bidirecional e duradoura. O aconselhamento se desenvolve frequentemente a partir de um relacionamento em que o desenvolvimento de líderes é facilitado. De fato, ter um mentor externo à sua cadeia de comando tradicional que esteja aberto à discussão franca pode significar melhor padrão de aconselhamento aos comandantes mais modernos. Nem a estrutura nem a organização da Força proporcionam a variável predominante para o desenvolvimento de líderes ou para esse aconselhamento.

Provavelmente, o ritmo operacional variável (entendido como o intervalo entre os desdobramentos operacionais consecutivos de um militar ou de uma tropa — N. do T.) impõe desgastes a essas relações informais, da mesma forma como faz com os relacionamentos familiares. Quando diminui o ritmo operacional, as unidades organizadas por tarefas retomam muitas de suas atribuições orgânicas nas guarnições, tanto as benéficas quanto as prejudiciais.

Há pouca diferença entre o treinamento de tropas orgânicas das Divisões e aquelas organizadas por tarefas nas guarnições, quando o ritmo operacional diminui. Quanto maior for o tempo sob o qual a tropa esteve submetida a uma organização por tarefas, maiores serão os reflexos sobre suas atribuições orgânicas. Pode-se argumentar, contudo, que o constante revezamento de unidades permite melhor acesso às instalações de adestramento e ao material em um dado local. Se todas as unidades desdobradas pertencessem a um único aquartelamento, as exigências de treinamento poderiam ultrapassar a capacidade das instalações locais.

Mais tropas de operações especiais. A ideia de aumentar a quantidade de tropas e unidades de FE para mitigar os efeitos negativos da



O Subcomandante do 8º Exército dos Estados Unidos discursa em nome do Gen Ex Walter Sharp, Comandante das Forças dos Estados Unidos na Coreia, em uma cerimônia realizada em 10 Jul 08.

Exército dos EUA

redução de efetivo da Força convencional é válida, até certo ponto. Para que essa afirmação esteja correta, ela precisa estar vinculada a uma estratégia apropriada e deve considerar o método para o desenvolvimento de Forças de Operações Especiais. Estas avaliam e selecionam seus integrantes dentre os mais experientes da Força convencional. Retirar candidatos de um efetivo relativamente grande permite que se atribua maior foco à qualidade. À medida que a proporção entre Forças convencionais e de FE diminua, pode haver queda da qualidade desse pessoal. A recente expansão das tropas Especiais do Exército — um subsistema dentro da comunidade de Forças Especiais — iniciou um método para aumentar o efetivo recrutando diretamente da população civil. Apesar de essa ser uma descrição simplista do programa, é fato que ele produz graduados de FE que não têm qualquer experiência na Força convencional além da recebida no treinamento militar inicial. Atualmente, os candidatos selecionados de modo tradicional proporcionam um contrapeso a esse método. Aumentar a dependência das Forças Especiais por esse tipo de seleção pode levar a caminhos indesejados. Uma das principais lições obtidas como resultado dos conflitos atuais foi o fato de que ambas as comunidades passaram a reconhecer a natureza mutuamente complementar entre as operações convencionais e as operações especiais. Se não possuírem um entendimento mínimo das Forças convencionais, as Forças Especiais terão limitado sua capacidade de trabalhar efetivamente com esse tipo de tropa e de auxiliar Forças Armadas estrangeiras a desenvolver suas tropas convencionais. As operações no

Iraque e no Afeganistão confirmam o aumento de efetividade das Forças de Operações Especiais pela incorporação criteriosa de tropas convencionais. Um universo de tropas convencionais suficientemente grande possibilita a máxima das Forças Especiais: “qualidade, antes de quantidade”.

Rápida mobilização. A capacidade de mobilizar meios rapidamente e expandir a estrutura da Força em tempos de guerra é uma premissa comum, na maioria das abordagens para a redução da estrutura da Força. Há um custo associado a essa premissa, que geralmente não é incluído: desenvolver e manter uma infraestrutura de mobilização.

Foram quase dez anos para que o Componente da Ativa do Exército conseguisse aumentar em 80 mil militares seu efetivo, desde que começou a expandi-lo gradualmente, após o 11 de Setembro de 2001 — e isso inclui uma redução nos padrões de admissão e consideráveis bônus para a retenção de pessoal. Leva tempo aumentar os efetivos de uma Força composta somente por voluntários — mesmo mediante reconvocação de pessoal incluído na Reserva Imediata (*Individual Ready Reserve*, na designação em inglês). As



As primeiras tropas terrestres estadunidenses desembarcam em uma estação de trem em algum ponto da Coreia do Sul, Jun 1950.

NARA

unidades do Componente da Reserva do Exército já são parte da estrutura da Força e possuem certa infraestrutura para manter tropas treinadas. O sistema que prevê o emprego de unidades da Reserva conta, ainda, com a experiência de anos atendendo às seguidas mobilizações para atuar nos conflitos recentes. A mobilização da população civil é diferente.

A expansão imaginada na maioria das abordagens para a redução da Força está na capacidade de rapidamente mobilizar a população civil, bem como no pronto acionamento da indústria para atender às necessidades em equipamentos. A infraestrutura para essa mobilização não existe, em termos práticos. Ela teria de incluir sistemas para rápida admissão de recrutas, capacidade de treinamento para essa rápida admissão de pessoal e planos industriais para fornecer o equipamento decorrente do rápido aumento do efetivo. Essa infraestrutura de mobilização é custosa e tem uma baixa probabilidade de ser empregada. Torna-se, portanto, um alvo preferencial para cortes orçamentários. Qualquer redução da estrutura da Força que pressuponha uma rápida expansão também deve incluir, em sua análise custo-benefício, o tamanho e a velocidade que se visualiza para essa expansão, o tempo e o custo para implantá-la e os riscos associados à sua execução. Quanto menor for o efetivo da Força

permanente, maior será a probabilidade de que a infraestrutura de mobilização ser necessária e maior será o risco decorrente, caso ela não esteja à altura da demanda.

Conclusão

A revisão estratégica apresentou elementos de uma estratégia orientada pelos recursos. A magnitude das mudanças impostas pelas diretrizes para reduzir o orçamento afetará a intensidade do debate sobre a estrutura da Força. Em tal ambiente, trabalhar a partir de um enquadramento lógico e objetivo proporcionará uma fundamentação capaz de orientar as discussões, na medida em que elas influenciam as decisões. Para evitar os erros do passado, o Exército precisará tomar decisões sólidas sobre sua estrutura de Força. O Exército precisa valer-se da contínua análise de premissas e do risco para chegar à Força de melhor valor. **MR**

Nota do Editor: *O Presidente Barack Obama; o Secretário de Defesa Leon Panetta; o Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, General de Exército Martin Dempsey; e o Subsecretário de Defesa Ashton Carter estavam entre as autoridades que falaram durante o briefing realizado em 05 Jan 12, que apresentou as conclusões de uma revisão estratégica abrangente, elaborada durante oito meses. Para obter mais informações, acesse: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.*

REFERÊNCIAS

1. Da fala do Presidente Obama, em 13 Abr 11: “Ao longo dos últimos dois anos, o Secretário Bob Gates enfrentou corajosamente o desperdício de recursos, poupando US\$ 400 bilhões em despesas atuais e futuras. Acredito que podemos fazer isso de novo. Precisamos não apenas tentar eliminar os desperdícios e melhorar a eficiência e a efetividade, mas teremos de conduzir uma análise fundamental das missões e das capacidades dos Estados Unidos e do nosso papel em um mundo que está mudando. Eu pretendo trabalhar com o Secretário Gates e com a Junta de Chefes de Estado-Maior nessa análise, e tomarei as decisões específicas sobre gastos depois de sua conclusão. Extrato de “Remarks by the President on Fiscal Policy”, White House Office of the Press Secretary, 13 April 2011. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/remarks-president-fiscal-policy>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

2. Dentro da negociação para redução da dívida interna, os cortes iniciais ao orçamento do Departamento de Defesa remontam a US\$ 350 bilhões em 10 anos, o que está provavelmente próximo do que devem ser as premissas de planejamento para a Revisão de Estratégia de Defesa, se nos basearmos na declaração presidencial de 13 Abr 11. O comitê bipartidário subsequente deveria identificar mais US\$ 1,5 trilhão antes de 23 Nov 11, com aprovação congressional antes de 23 Dez 11. Em não sendo aprovados os cortes antes de 23 Dez 11, haverá cortes automáticos compartilhados meio a meio entre as áreas de segurança nacional e de gastos públicos. A parte que cabe ao Departamento de Defesa foi estimada em US\$ 500 bilhões. Com os cortes automáticos, o Orçamento da Defesa precisaria reduzir US\$ 850 bilhões de

seu orçamento ao longo de 10 anos. “Military Frets Over Debt Deal’s Potential Cuts”, CBSNews.com, 5 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/stories/2011/08/05/politics/main20088546.shtml>>. Acesso em: 22 ago. 2011. “Fact Sheet: Bipartisan Debt Deal: A Win for the Economy and Budget Discipline”, The White House. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/fact-sheet-victorybipartisan-compromise-economy-american-people>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

3. A citação foi retirada de uma nota escrita para o Departamento de Defesa depois que a “negociação da dívida” foi aprovada. PANETTA, Leon. “Meeting Our Fiscal and National Security Responsibilities”, U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), 3 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1597>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

4. Sean O’Keefe é citado em resposta às declarações do Subsecretário de Defesa no Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, sobre o papéis estratégicos e análise das missões. ERWIN, Sandra. National Defense Weblog, “Advice to the Pentagon: Stop Fiddling, Come to Grips With Impending Fiscal Doom”, 10 Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.nationaldefensemagazine.org/blog/Lists/Posts/Post.aspx?ID=441>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

5. Robert Gates, United States Military Academy (West Point, NY), U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), 25 Feb. 2011. Disponível em: <<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1539>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

Integrando Inteligência e Informações: “Os Dez Pontos a Serem Considerados pelo Comandante”

General de Divisão Michael T. Flynn e General (BG) Charles A. Flynn, Exército dos EUA

EM FUNÇÃO DOS últimos dez anos de guerra, uma série de truísmos foi desenvolvida a partir das árduas experiências obtidas no campo de batalha. Entre os que alcançaram destaque está o conceito de integração de Inteligência e Informações. Essa integração tem diferentes significados para diferentes pessoas, mas há um entendimento comum: sem ela, todo o processo decisório fica comprometido, cheio de lacunas que podem levar a erros de avaliação. A seguir, apresentamos uma coleção de pensamentos e ideias que chamamos de “Os Dez Pontos a Serem Considerados pelo Comandante”. Não há nenhuma fórmula mágica ou ideia inédita. Contudo, a menos que esses ensinamentos sejam registrados e incorporados em nossos programas de adestramento e ensino, é provável que percamos uma oportunidade fundamental e que precisemos reinventá-los quando chegar o próximo conflito.

1. Aprender sobre as células de fusão e desenvolvê-las. As denominadas “células de fusão” — que foram utilizadas no Iraque e, mais tarde, no Afeganistão — devem servir de foco para a integração das atividades de Inteligência e de Informações, no futuro. O advento do exército modular privou os comandos de Divisão e de Corpo de Exército de capacidade orgânica, que lhes possibilitava reunir dados de todas as fontes,

algo que era característico de seus batalhões de Inteligência. Isso gerou um ambiente em que o volume e a velocidade das informações, oriundas de fontes tão diversificadas, obrigaram as organizações de valor brigada e subordinadas a buscar, coletar e analisar dados. Tal fato torna a utilização das células de fusão algo imprescindível.

As finalidades dessa “fusão” são: reunir os nossos sistemas de Inteligência e de Informações; aumentar a velocidade de atendimento às demandas; aumentar a precisão, ao tratar do problema com a melhor capacidade disponível; e auxiliar na compreensão de quais devem ser os resultados esperados. A fusão é uma função do comando. Deve ser conduzida de cima para baixo, e nos cabe fornecer cobertura para que o elemento de fusão conte com plena liberdade de ação. Esse elemento deve ser capaz de rápida comunicação vertical e lateral com todas as organizações, sem restrições (horizontalizando as redes). O grau de maturidade da equipe crescerá com o tempo, à medida que aumentar a experiência. Crescerá bem mais rápido se selecionarmos os oficiais certos e se todos na equipe (das Forças, dos demais órgãos governamentais ou de países da coalizão) compreenderem a intenção do comandante.

À medida que as células de fusão forem alcançando maior efetividade durante as

O General de Divisão Michael T. Flynn é o atual Chefe da Seção de Interação com Parceiros do Departamento Nacional de Inteligência. Foi, também, o Chefe da Seção de Inteligência do Estado-Maior da Força Internacional de Assistência à Segurança, no Afeganistão. Possui o bacharelado, três mestrados e o título honorário de doutor em Direito e é graduado pela Escola de Estudos Militares Avançados do Exército dos EUA.

O General (BG) Charles A. Flynn serviu, recentemente, como Comandante do Centro de Armas Combinadas no

Forte Leavenworth, Estado do Kansas. Foi Diretor do Centro de Excelência de Comando de Missão, no mesmo quartelamento. É bacharel pela University of Rhode Island, mestre pelo U.S. Naval War College e mestre pela National Defense University.

[BG — Brigadier General: o primeiro posto de oficial-general no Exército dos EUA, cuja antiguidade está situada entre os postos de Coronel e de Major General (este último equivalente a General de Brigada, no Brasil) — N. do T.]

operações, mais atores pedirão para ser incluídos (das Forças conjuntas, locais e da coalizão e das demais agências), e essas células passarão a ser a solução mais “requisitada” para a integração da Inteligência e sua fusão com as operações. Ainda é preciso registrar todas as lições aprendidas e reunir as melhores práticas. É preciso registrar o “método” com base em uma década de experiência na fusão de Inteligência com as ações de combate.

2. A excessiva classificação sigilosa é um óbice. Comandos e indivíduos mal informados continuam a desafiar a capacidade de as Forças Armadas, as comunidades conjunta e interagências e os parceiros internacionais atuarem com transparência. Nosso hábito de empregar classificação sigilosa exagerada e a nossa falta de habilidade no compartilhamento de servidores e dados nos prejudicam quando tentamos integrar as informações. Isso inibe o estabelecimento da confiança entre os diversos atores militares e civis que cooperam, compartilham e constroem relacionamentos para tomar decisões bem fundamentadas. A Inteligência complementar

produzida a partir de fontes ostensivas e sem classificação sigilosa pode, muitas vezes, ser melhor do que aquela que recebe grau de sigilo. A fusão e a análise das informações de fontes ostensivas com outras formas de material sigiloso são essenciais para a compreensão do ambiente operacional. Ter tornado a Inteligência de fonte aberta uma subdivisão da Inteligência Militar é algo extremamente significativo, e é impossível exagerar sua importância. No passado, a maioria das informações advinha dos setores “normais” de Inteligência: Inteligência de Sinais, Inteligência de Imagens e Inteligência Humana. Na atual era da informação, o velho esquema de “círculo fechado” da Inteligência está se tornando rapidamente irrelevante, particularmente aquele caracterizado pelo emprego de grau de sigilo excessivo.

3. Entender e aprender a integrar as capacidades de Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (atividades conhecidas pela sigla internacional ISR). Como é de conhecimento geral, a integração dos meios de



ISAF / Força Aérea dos EUA. Cb Alexandra Hoachlander

Militar estadunidense fornece segurança durante missão no Distrito de Shib-e Koh, Província de Farah, Afeganistão, 10 Out 10.

vigilância e reconhecimento é de responsabilidade do comandante da operação, mas sua sincronização é deixada, muitas vezes, a cargo da 2ª seção. Por quê? Ou porque o comandante não reserva tempo algum para executar essa tarefa ou porque não conhece as capacidades que tem a seu dispor. Os comandantes nos diversos escalões não conhecem ou não entendem bem as ferramentas de busca e coleta de Inteligência, de vigilância e de reconhecimento. Embora tenhamos amadurecido em termos de soluções materiais ao longo dos últimos dez anos de guerra, o ensino, o treinamento e o desenvolvimento da nossa liderança sobre esses vários sistemas não acompanharam o ritmo. É comum que só empreguemos e integremos essas “ferramentas de busca” quando estamos em combate. O emprego e a sincronização desses meios e a compreensão de suas capacidades devem começar muito antes, de modo que os comandantes não desperdicem o valioso tempo das tropas desdobradas tentando descobrir como realizá-los. Precisamos dar início ao ensino e ao treinamento dessa capacitação imediatamente.

4. Todos devem atuar na integração da Inteligência e das Informações. A integração tem sentidos diferentes para a comunidade de Inteligência e para a comunidade operacional. A comunidade de Inteligência enxerga como tendo dois componentes (busca/coleta e análise), ao passo que a comunidade operacional busca um produto, uma ação, um resultado concreto para o enorme volume de trabalho gerado pela busca e pela análise.



Exército dos EUA. Sgt Rebecca Linder

Engenheiros geoespaciais do Exército dos EUA verificam a carta que eles prepararam para um “cliente”, em Camp Phoenix, Cabul, Afeganistão, 04 Dez 10.

A comunidade de Inteligência precisa alinhar seu pensamento com o daqueles que precisam decidir ou executar uma ação com base nas descobertas advindas das atividades de busca e análise. É como um banco de três pés. A comunidade de Inteligência é responsável por dois deles, mas, na verdade, o terceiro é o mais importante e o menos compreendido por ela. A comunidade de Inteligência precisa ver-se como a principal função que possibilita levar a bom termo o processo decisório, seja tático ou estratégico. O desafio no mundo complexo de hoje é saber a diferença entre os dois.

5. Liderança é fundamental. O grau hierárquico não importa na Inteligência. Um jovem analista talvez seja o indivíduo com mais conhecimentos sobre um assunto de extrema importância que esteja sendo debatido pelos oficiais do alto comando. Contudo, é normal que ele não esteja envolvido na discussão. Também pode haver o caso em que um jovem capitão ou major seja o mais apto a comandar uma célula de fusão e direcionar os elementos operacionais no campo de batalha, mas que seu comandante imediato seja do tipo que se sente incomodado em seguir orientações de oficiais mais modernos.

Precisamos entender que o brilhantismo pode vir em todos os tamanhos, formas, cores de farda e graus hierárquicos. Temos um efetivo de jovens incrivelmente talentosos, que adquiriram uma enorme experiência na última década de guerra. Como iremos desenvolvê-los nos próximos anos? Eles representam o que há de melhor em nossas organizações e nosso futuro e veem o mundo de outra forma. É preciso possibilitar que continuem a desenvolver-se nesse mundo extremamente incerto e complexo em que vivemos. Nossos futuros programas de treinamento precisam ser desenvolvidos de modo a permitir que floresçam ambientes e talentos como esses. Considerando as reduções orçamentárias, continuamos extremamente preocupados com a possibilidade de que o treinamento seja o primeiro item a ser cortado, quando, na verdade, foi ele que nos possibilitou ser o que somos hoje, e agora é justamente o momento em que ele se torna essencial.

Embora ainda seja necessário conduzir a guerra, precisamos começar a considerar como ajustar nossas futuras prioridades. Muitas delas são determinadas pelos escalões superiores —

algumas são originadas em Washington, D.C. — e seguem toda a cadeia de comando, até o nível companhia. Mas estarão sendo selecionadas as prioridades mais adequadas? Quanto mais próximo se está de um problema, maiores são a compreensão e a capacidade de se concentrar em sua solução. Mesmo assim, o comando pode e deve participar, alinhando nosso sistema de Inteligência para tratar das prioridades e resolver os problemas que provavelmente enfrentaremos no futuro. Isso exigirá que comandantes fortes em todos os escalões acreditem que sua voz importa (o sistema de Inteligência não é um sistema justo na sua distribuição — destina-se às prioridades mais altas). É preciso que eles se manifestem caso percebam que a busca de Inteligência não esteja se alinhando com os resultados desejados.

6. Todos querem “ver” a carta. O mapeamento de culturas é provavelmente a tarefa geoespacial mais difícil, e é preciso que a desempenhemos melhor. Somos excelentes no mapeamento de atividades relativas à defesa, instalações, casas, pontes, etc., mas como mapear uma tribo, uma cultura ou uma sociedade inteira? Essa tarefa exigirá uma integração muito maior entre o pessoal que lida com as diversas fontes de dados de Inteligência e os especialistas em tecnologias geoespaciais. Também exigirá que estes últimos sejam enviados para as áreas de operações. O fato de termos imagens tomadas a quilômetros de distância da superfície da terra não significa que entendemos o problema. Precisamos empregar nossos melhores profissionais nas áreas onde estivermos operando ou onde seja provável que operemos. Precisamos organizar equipes de especialistas e analistas de dados geoespaciais por regiões, de modo que elas possam desenvolver perfis das sociedades. As populações emergentes em locais onde existe a maior probabilidade de conflito são justamente as que menos compreendemos. Podemos melhorar nosso entendimento sobre as regiões e áreas do mundo. Podemos identificar lacunas em nossa base de conhecimentos e, então, decidir qual será a melhor forma de concentrar nossos limitados recursos de coleta.

7. Reunir as diferentes “Inteligências”. A integração da Inteligência reúne diferentes capacidades (muitas vezes de diferentes entidades e órgãos), gerando um produto que é mais bem informado e preciso. Nós frequentemente

apoiávamos nossas análises da situação em dados da Agência Central de Inteligência (Inteligência Humana) ou da Agência de Segurança Nacional (Inteligência de Sinais), cujas perspectivas eram extremamente tendenciosas — por darem mais valor às suas próprias especializações —, relegando o papel de integrador a um analista que recebia dados das diversas fontes. Isso funciona em células de fusão eficazes, mas é difícil em outros casos. É próprio da natureza humana querer

O fato de termos imagens tomadas a quilômetros de distância da superfície da terra não significa que entendemos o problema.

encontrar aquele “dado crucial” de Inteligência que leve ao sucesso, mas isso raramente acontece. Precisamos descobrir como integrar melhor as informações de todas as fontes, levando em conta o aspecto geoespacial (e o fato de que os dados precisam ser compartilhados por toda a coalizão).

8. O comando de missão afetará o decisor como principal usuário da Inteligência. O decisor é o principal consumidor de Inteligência. Essa pessoa (ou grupo de pessoas) precisa estar intimamente envolvida no processo de coleta, integração e análise de Inteligência — do contrário, suas inerentes complexidade e dinamismo o tornarão difícil de ser entendido. Essa é uma tarefa extremamente complicada e laboriosa, mas as decisões estratégicas continuam a exigir que comandantes em diversos escalões utilizem essa abordagem. É sua responsabilidade e dever, especialmente quando há vidas em jogo. Assim como exigimos esse tipo de “comando de missão” no campo de batalha, devemos esperá-lo ao longo de toda a cadeia de comando. Essa disciplina deve ser iniciada desde cedo na carreira do militar. Os comandantes em todos os escalões devem servir de mentores e orientar seus comandantes subordinados sobre esse trabalho de integração. Uma compreensão mais profunda das ferramentas de busca e do conhecimento operacional almejado

pelo comandante do escalão superior é um bom ponto de partida. Essas lições são passadas adiante, conforme a geração mais jovem avança na hierarquia. O conhecimento dos fundamentos desse trabalho no início da carreira ajuda a criar integradores nos escalões superiores.

9. Estabelecer o contexto e uma compreensão comum. O contexto é rei. O entendimento do que está acontecendo — ou do que vai acontecer — provém de um retrato verdadeiramente integrado de uma área, da situação e das várias personalidades nela presentes. Para alcançá-lo, é necessária uma abordagem cumulativa, que aprofunde a compreensão com o tempo. Obtemos melhor entendimento e mais dados sobre o contexto por meio da transparência; talvez seja preciso desenvolver um processo que exija o envolvimento de especialistas externos, que comentem as diferentes “leituras” vindas da área sob análise. Se fizermos isso efetivamente, poderemos multiplicar nossa compreensão por dez. Pode ser algo como a apresentação de uma tese, para verificar se ela passa pelo teste de bom senso das pessoas. Por muitos anos, ficamos presos aos relatórios recebidos, sem dispor de grande profundidade ou de uma análise mais sutil fundamentada por habitantes da região ou por pessoas mais próximas aos problemas. As boas informações nem sempre provêm da 2ª seção de um estado-maior ou do comando. A perícia externa ou local tem valor para uma organização e pode, com o tempo, ajudar a desenvolver a *expertise* dentro do comando em geral. Não desempenhamos bem essa tarefa nos primeiros anos da guerra, tendo aprofundado esse tipo de capacidade apenas nos últimos anos. Ainda é raro encontrar um especialista nos escalões companhia, batalhão e brigada. A maioria deles atua, normalmente, em escalões mais altos. Embora sejam úteis e valiosos nesses escalões, eles são mais necessários nos escalões subordinados, onde se encontra a verdadeira ação.

10. A sincronização da Inteligência ao longo do tempo é essencial. A última tarefa é reunir todos esses elementos para executar a missão com eficácia. Essa não é uma tarefa fácil. De fato, é algo complicado até para o comandante e o estado-maior mais experientes. À medida que se desenvolve o planejamento, é preciso considerar como integrar as capacidades de Inteligência e as análises relacionadas, sincronizando-as no tempo

e no espaço de modo a atender à intenção do comandante. Independentemente de destinar-se ao planejamento de uma patrulha ou ao plano de campanha do teatro de operações, é preciso que a Inteligência seja integrada em todos os aspectos (isto é, antes, durante e depois da operação). Atendemos aos “elementos essenciais de informações do comandante”, aos “dados de Inteligência prioritários” e a outras tarefas relacionadas à busca de informações? Qual o grau de confiabilidade das respostas? Qual o grau de credibilidade das fontes? Não responder às questões básicas — por que, como, quando e onde — com cada um dos recursos de Inteligência recebidos aumentará o risco imposto à missão. A sincronização faz parte do nosso modo de pensar há muitos anos, mas geralmente para no comando superior, especialmente depois que fazemos contato com o inimigo. Se fizermos um planejamento mais sincronizado e rigoroso logo do início, utilizando nosso processo de planejamento operacional, poderemos fornecer às subunidades maior flexibilidade e menos incerteza. Afinal, alcançamos êxito no combate quando todos os subordinados entendem a missão (de forma coletiva), e quando seus comandantes lhes proveem os recursos necessários. Só então eles poderão executar um planejamento de campanha bem sincronizado.

Conclusão

A integração dos sistemas de Inteligência e de Informações é uma capacidade de combate essencial no ambiente operacional complexo e extremamente mutável da atualidade. Fizemos grandes avanços no Exército, mais ainda há trabalho a fazer nos âmbitos conjunto, interagências e interaliado. Com a velocidade das mudanças tecnológicas, o ritmo da guerra e a escala das adaptações da Força modular do Exército, seria irresponsável não tirar proveito de todos os ganhos extraordinários obtidos ao longo dessa década de guerra. Ainda serão necessários grandes avanços, e esperamos que esses “Dez Pontos” apontem uma direção a seguir para os comandantes em todos os escalões. São estes os principais integradores de Inteligência, que desenvolvem equipes, confiança e relacionamentos. Nosso maior desejo é que esses “Dez Pontos” possam ajudar a iniciar e a acelerar esse desenvolvimento por todo o Exército. **MR**

Como Conduzir o “Navio de Guerra” Estadunidense em Direção à Comunicação Moral (e ao Verdadeiro Êxito) no Século XXI

Tenente-Coronel Douglas A. Pryer, Exército dos EUA

1º Colocado no Concurso DePuy 2011 de Artigos Militares

Suponha que eu lhe diga que metade do meu pelotão foi destruída, mas não mencione que a metade restante está com tanta raiva que vamos combater com o dobro do empenho. Que significado seria transmitido por um dado estatístico como “50% destruído”? Na guerra, o único dado estatístico com algum sentido é aquele que mostra que o outro lado desistiu.¹

—Karl Marlantes, *What It Is Like to Go to War*

Pelo que eu saiba, nesses nove meses e pouco desde que cheguei aqui, não houve um único caso em que, depois de nos envolvermos em um incidente no qual houve aumento do emprego de força e alguém saiu ferido, tenhamos descoberto que o veículo transportava uma bomba suicida ou qualquer armamento e, em muitos casos, acabou que os veículos transportavam famílias.²

—General de Exército Stanley McChrystal, março de 2010

NO DIA 17 de dezembro de 2010, Mohamed Bouazizi, vendedor ambulante de 26 anos, foi para a frente de um edifício do governo em Sidi Bouzid, na Tunísia, encharcou-se de solvente de tinta e ateou fogo em si mesmo. Segundo sua família, seu gesto desesperado e desafiador se deu em decorrência dos ultrajes que ele havia sofrido nas mãos de autoridades locais corruptas. Bouazizi faleceu no hospital menos de três semanas depois, sem saber o que o mundo estava começando a descobrir: que

ele havia feito muito mais do que atear fogo no próprio corpo. Ele acendeu uma chama que logo se alastraria por grande parte do mundo árabe.

Poucas horas depois da autoimolação de Bouazizi, uma pequena manifestação contra o governo foi realizada em Sidi Bouzid, a qual foi registrada com uma câmera de celular e divulgada na internet. Dias depois, havia tunisianos de todas as classes econômicas participando de manifestações contra o Presidente Ben Ali em Túnis e em outras cidades. Em uma questão de semanas, o ditador fugiu do país.

Dezoito dias depois, inspirados pelo que havia ocorrido na Tunísia, manifestantes forçaram a renúncia de Hosni Mubarak, líder autocrático egípcio que estava no poder havia 29 anos. Os protestos logo envolveram a Líbia, mas o ditador do país, Muamar Kadafi, mostrou-se bem mais difícil de remover, e o país mergulhou rapidamente em uma guerra civil. Ele agora também já se foi. Manifestantes obrigaram ministros a renunciar em outros quatro países. Muitos outros governos árabes enfrentam dificuldades para apaziguar multidões de manifestantes revoltados.

O Byte é Mais Forte que o Carro de Combate

Ao analisarem a “Primavera Árabe” ou o “Despertar Árabe”, futuros historiadores provavelmente enfatizarão o papel fundamental que a tecnologia da informação teve em “atizar o fogo”. Graças aos meios de comunicação como o canal Al Jazeera e às mídias sociais como o *Facebook*, *YouTube* e as redes de SMS,

O Tenente-Coronel Douglas A. Pryer é, atualmente, o Chefe da Seção de Inteligência da Força-Tarefa 2010, em Cabul, no Afeganistão. Serviu em várias funções de comando e Estado-Maior no território continental dos Estados Unidos, no Iraque, no Afeganistão e no Reino Unido. É o

autor de The Fight for the High Ground: the U.S. Army and Interrogation During Operation Iraqi Freedom, May 2003-2004 e vencedor de diversos prêmios em concursos de artigos militares.

a disparidade entre a propaganda das ditaduras e a realidade foi exposta de modo implacável. Embora tenham tentado, os autocratas árabes foram incapazes de negar, de maneira plausível, a escalada das manifestações contra eles. O que foi ainda mais prejudicial a seus regimes: foram incapazes de censurar vídeos das intensas manifestações. Além disso, quando ordenaram ações de segurança brutais, não puderam ocultar as chocantes imagens e sons da repressão, o estalar dos disparos, o medo evidente da população civil, os gritos dos feridos e a perturbadora visão de corpos ensanguentados.

Pode parecer contrário à lógica, mas, na maioria dos casos, os *bytes* vêm provando ser mais fortes do que os carros de combate. Mas como pode ser isso? A resposta é simples: o conflito armado é uma questão mais da mente (percepções e opiniões) do que de armas.

Se, em um confronto entre manifestantes munidos de cartazes e um carro de combate, a guarnição deste decide atirar contra os primeiros, acaba o “jogo”: ganha o carro de combate. Contudo, consideremos as decisões que precisam ser tomadas, com base em informações, para que a guarnição elimine os manifestantes. Primeiro, seus integrantes precisam acreditar que é preciso eliminá-los, ou por crerem honestamente que isso é o certo e necessário ou porque seus superiores irão puni-los por descumprimento de ordens. Além disso, para que seja cometida tal atrocidade, todos os comandantes da cadeia de comando à qual pertence essa guarnição precisam acreditar que ela deva prosseguir. Caso um único elo seja rompido nessa cadeia, o carro de combate se tornará tão perigoso para os manifestantes quanto um liquidificador quebrado. Se a guarnição do carro de combate se unir aos manifestantes, então, é quase certo que o fim do regime estará próximo.

Na era da informação, os ditadores vêm constatando que está cada vez mais difícil impedir que a mensagem da oposição seja ouvida — e o que é ainda mais grave: ouvida por membros de suas próprias Forças de segurança. Embora ainda esteja cedo demais para anunciar a morte das ditaduras e das máquinas de propaganda de estilo stalinista, que alcançaram tanto destaque no século XX, seu fim está certamente próximo.

Outro sinal dos tempos é a ascensão do *Wikileaks*, um *site* que publica informações



“Washington Atravessando o Delaware”, 1851, Óleo sobre tela, Metropolitan Museum of Art. Embora fosse taticamente proficiente, o destaque do General George Washington estava, na verdade, na sua qualidade como estrategista moral. Como exemplo, sua insistência de que o Exército Continental seguisse as leis da guerra com maior fidelidade do que o fazia o Exército britânico fortaleceu a determinação estadunidense, em detrimento da britânica.

“vazadas”. A enorme quantidade de documentos sigilosos estadunidenses publicados pelo *site* é inédita e surpreendente. Em 2010, ele divulgou centenas de milhares de relatórios sigilosos, cobrindo seis anos do conflito no Afeganistão e no Iraque. Em seguida, publicou as primeiras de 251.287 mensagens diplomáticas sigilosas, de 274 embaixadas estadunidenses, que cobrem um período de 45 anos³. Provando como o mundo ficou conectado, algumas dessas mensagens desempenharam um papel central em inspirar o “Despertar Árabe”⁴.

A era da informação também trouxe mais desdobramentos para as Forças estadunidenses. Nos anos 90, imagens perturbadoras divulgadas pela mídia provocaram as intervenções humanitárias dos Estados Unidos da América (EUA) no norte do Iraque, na Somália, na Bósnia e no Kosovo. Hoje em dia, o poder da mídia (com efeito, o poder da *verdade*) é tamanho que ela não só envia tropas estadunidenses para zonas de combate, mas também as traz de volta para casa⁵. Nossa intervenção humanitária na Somália chegou ao fim quando espectadores de televisão estadunidenses assistiram a multidões de somalis arrastarem os corpos de soldados dos EUA pelas ruas de Mogadíscio. Da mesma forma, relatos chocantes sobre atrocidades cometidas em locais como Abu Ghraib, Guantánamo e Haditha intensificaram o clamor pela retirada de tropas estadunidenses do Iraque e do Afeganistão — e serviram, ainda, como estímulo ao recrutamento por nossos inimigos terroristas⁶.

Essas tendências relacionadas com a informação — que vêm se acelerando — refletem as tremendas mudanças políticas e sociais em andamento desde, pelo menos, os anos 60. Durante a Guerra do Vietnã, correspondentes fizeram reportagens sobre verdades terríveis na área de operações, as quais, muitas vezes, contradisseram os relatórios positivos e elogiosos dos dirigentes dos Estados Unidos, o que gerou uma “lacuna de credibilidade”⁷. Algo especialmente prejudicial ao moral estadunidense foi o relato sobre as atrocidades em My Lai, um crime de guerra terrível que, como faria Abu Ghraib décadas mais tarde, aumentou a confusão estadunidense sobre a guerra e intensificou questões sobre sua legitimidade moral⁸. A divulgação dos “Documentos do Pentágono”, em 1971, prefigurou a ascensão do *Wikileaks*, e o atual “Despertar Árabe” tem muito em comum com a *glasnost* e a desintegração da União Soviética, no início dos anos 90.

As Forças Armadas dos EUA deveriam extrair valiosos ensinamentos dessas mudanças drásticas: uma comunicação alheia aos aspectos morais é uma comunicação ineficaz⁹. O “treinamento cultural” é um tipo de treinamento de conscientização moral, sendo, por isso, muito importante¹⁰. As ações e intenções militares devem ser transparentes. O “engajamento de informações” é mais importante que o engajamento de armas. As ações falam mais alto que as palavras. A conduta ética dos militares estadunidenses é de extrema importância¹¹.



Mariam Soliman

Em 06 Feb 11, um civil sobe em um carro de combate egípcio, em meio aos protestos não violentos que aconteceram no país. Cinco dias depois, Hosni Mubarak, Presidente do Egito havia quase 30 anos, renunciaria ao cargo.

Infelizmente, porém, embora o governo Obama tenha demonstrado uma compreensão maior dessas lições que seu antecessor, as Forças Armadas dos EUA ainda não alcançaram uma verdadeira transformação nesse sentido.

Atentos aos Detalhes Cinéticos, mas Inconscientes do Todo Moral

A visão geral apresentada na introdução à Diretriz de Segurança Nacional dos EUA, assinada pelo Presidente Barack Obama em maio de 2010, afirma que o país “continuará a subscrever para a segurança mundial”¹². A essa forte assertiva, segue-se logo a ressalva de que “nenhum país... será capaz de enfrentar os desafios mundiais sozinho”¹³.

Mesmo com tal ressalva, o objetivo de “subscrever para a segurança mundial” é um tanto grandioso — provavelmente mais ambicioso em escala do que qualquer outro propósito publicamente expresso por essa ou qualquer outra democracia na história recente. Um objetivo como esse precisa apoiar-se em um orçamento enorme e, sem dúvida, o “poder coercitivo” das Forças Armadas estadunidenses é bem provido de recursos. Embora a Rússia e a China sejam, às vezes, consideradas concorrentes “quase equiparáveis” em capacidade militar, a soma dos orçamentos militares dos dois países não chega a igualar-se ao dos Estados Unidos. De fato, os Estados Unidos gastam, anualmente, quase o mesmo que o total combinado de todas as outras Forças Armadas do mundo¹⁴.

Os gastos do país com o chamado “poder de persuasão” são bem menores, como evidencia o fato de que os orçamentos de 2010 do Departamento de Estado e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) corresponderam a menos de 10% do orçamento do Departamento de Defesa¹⁵. No âmbito das Forças Armadas, pouco se gasta com métodos de emprego do poder que não

sejam “cinéticos”. A maioria das despesas militares discricionárias destina-se a aquisições e pesquisa, desenvolvimento, testes e avaliação (um terço do total, no orçamento de 2011)¹⁶. Por sua vez, essa enorme “fatia” do orçamento é investida, em sua quase totalidade, em dispendiosos programas de armas cinéticas, sendo os três mais caros, atualmente, o sistema de Defesa de Mísseis Balísticos, o caça *F-35 Joint Strike Fighter* e o programa de submarinos da classe *Virginia*¹⁷.

Dois dos programas mais caros do Exército estão relacionados com a tecnologia da informação, o que, à primeira vista, parece ser algo positivo¹⁸. O Programa de Modernização das Equipes de Combate de Brigada desenvolve e põe em campo robôs, sensores remotos e equipamentos pessoais avançados de comunicação, anteriormente associados com o programa de Sistemas de Combate do Futuro, enquanto o Programa de Rede de Informações do Combatente fornece uma sólida arquitetura de comunicações para apoiar brigadas que serão superconectadas.

O que não está claro, porém, é como qualquer um desses programas irá ampliar a capacidade do Exército para se comunicar com o mundo, na verdade. Considere-se, por exemplo, a aparência de ciborgue de ficção científica que o soldado estadunidense vem assumindo. Ao fazer com que os soldados pareçam menos humanos, as Forças Armadas dos EUA estão gerando um distanciamento e, com efeito, isolando-se moralmente das populações estrangeiras, em vez de se integrarem a elas. Esperar que aldeões de países do Terceiro Mundo acolham soldados carregados de equipamentos e capacetes, rodeados de pequenos robôs terrestres e aéreos, é análogo a esperar que uma aldeia de *Ewoks* receba, de bom grado, as Tropas Imperiais de “Guerra na Estrelas” (“Star Wars”). Precisamos de mais do que uma forte *intranet* voltada aos elementos cinéticos. Precisamos de uma comunicação melhor e moralmente mais consciente do mundo à nossa volta, ou seja, uma comunicação plenamente consciente das implicações morais de cada ação.

O atual manual de contrainsurgência do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA afirma: “Às vezes, quanto mais você proteger a Força, menos seguro ficará”¹⁹. Acrescenta: “Quando se perde a legitimidade moral, perde-se a guerra”²⁰. Esses princípios refletem um reconhecimento

há muito necessário de que a guerra possui uma dimensão moral, reconhecimento esse que levou ao emprego de melhores táticas e melhores resultados no Iraque — e, quiçá, no futuro, no Afeganistão.

Contudo, as Forças Armadas dos EUA ainda não tiraram verdadeiro proveito desse entendimento moral, que muitos creem, equivocadamente, estar relacionado a apenas um tipo de combate — o de contrainsurgência. Muitos ainda não compreenderam que, se os moradores de Dresden houvessem contado com câmeras de celular e internet, os militares que os bombardearam provavelmente não teriam conseguido prosseguir com sua campanha de bombardeio estratégico.

Os processos de aquisição militar mostram-se particularmente resistentes a ideias morais. Com exceção do valor gasto para aumentar a precisão dos sistemas de armas e a capacidade seletiva dos sensores, o investimento total para fazer com que as operações sejam moralmente conscientes não chega nem a uma mínima fração do custo dos programas de armas mais caros do país²¹.

Isso não quer dizer que as Forças Armadas estadunidenses estejam ignorando a necessidade de se comunicarem de forma moralmente consciente. Em fevereiro de 2010, por exemplo, o Departamento de Defesa autorizou os militares a utilizarem mídias sociais, *blogs* e outros recursos da internet para fins pessoais²². Permitir que os militares compartilhem seus relatos com o mundo deve ajudar a convencer os céticos que as tropas estadunidenses se comportam de forma moralmente legítima na zona de combate — contanto que elas estejam, de fato, portando-se desse modo e que tenham uma boa conexão de internet. Outros acontecimentos promissores incluem a maior atenção dada ao ensino do Direito dos Conflitos Armados em academias militares e durante a instrução básica de praças²³; o estabelecimento de um centro, em 2008, “para fortalecer a profissão e a ética do Exército”²⁴; e a maior ênfase no “treinamento cultural”, tanto no Exército quanto no Corpo de Fuzileiros Navais²⁵.

No entanto, essas medidas vêm se mostrando inadequadas, por não estarem acompanhadas de uma considerável mudança em recursos ou treinamento. O que é mais perturbador, as Forças Armadas estadunidenses continuam sofrendo “golpes” morais em função da má conduta ou de julgamentos equivocados de alguns, nas áreas de

operações. O mais vergonhoso talvez seja o ocorrido no início de 2010, quando 12 soldados estadunidenses foram acusados de serem cúmplices no assassinato de três afegãos por, segundo consta, pura “diversão”. Também em 2010, as Forças de coalizão no Afeganistão apresentaram diversos pedidos de desculpas pelas mortes acidentais de civis — mortes que alguns veículos da mídia denominaram “atrocidades”²⁶.

Evidentemente, nosso desempenho precisa ser bem melhor.

O Que Dizemos sobre Nós Mesmos

Para que nossas ações transmitam a mensagem certa, precisamos primeiro nos certificar de que as palavras que nos orientam sejam as corretas. Ou seja, precisamos dar extrema atenção às palavras, pois, como diz um nobre na peça “Oteló”, de Shakespeare, a “opinião, a mais soberana senhora dos factos” determina nossas ações²⁷.

Então, que palavras regem a Profissão das Armas dos EUA? Nossas leis, regulamentos e doutrina não falam em voz uníssona e clara sobre o assunto.

A orientação moral dos soldados estadunidenses começa com a lei nacional, que inclui a obrigação de obediência ao Direito dos Conflitos Armados (conforme aceito e entendido nos tratados firmados pelo governo dos EUA) e à Convenção contra a Tortura, de 1984. Além disso, leis federais exigem que os militares prestem o juramento de “apoiar e defender a Constituição dos Estados Unidos”, um texto que contém poderosos juízos morais sobre os direitos básicos de todos os estadunidenses. Contudo, é revelador que, embora as praças devam jurar obedecer às ordens legais de sua cadeia de comando, os integrantes das Forças não sejam obrigados, por juramento, a obedecer apenas a ordens morais. Para os soldados recém admitidos na Força, essa falha é o primeiro



Foto cedida pelo Cel. Laurence Mixon

O Gen Martin Dempsey (centro), no Centro de Interrogatórios da Força-Tarefa 1ª Divisão Blindada, em Bagdá, no Iraque, enquanto conversa com o Comandante e a Sargento-Maior do 501º Batalhão de Inteligência Militar. Dempsey adotou um memorando que criminalizou os maus-tratos a detentos no âmbito da FT, eliminando o emprego das imorais e estrategicamente desastrosas técnicas avançadas de interrogatório.

indício de que a instituição na qual ingressaram se baseia em um sistema de conduta excessivamente legalista²⁸.

Os Atos do Executivo fornecem orientações adicionais. O Ato do Executivo Nr 12674 estabelece restrições de caráter financeiro aos servidores públicos, e o Ato do Executivo Nr 10631 define o “código de conduta” das Forças Armadas estadunidenses²⁹. Esse código não é abrangente o suficiente, mas chega a abordar como um integrante das Forças Armadas estadunidenses deve agir, ao “evitar ser capturado, resistir como prisioneiro ou escapar do inimigo”³⁰.

O Departamento de Defesa também oferece orientações adicionais. O Regulamento 5500.7-R — *Joint Ethics* (Ética das Forças Conjuntas) contém, predominantemente, restrições de conduta relacionadas ao trato com finanças. O segundo capítulo do regulamento contém um “código de ética”³¹. Contudo, a lista de proibições para aqueles que lidam com recursos públicos, nesse capítulo, é de escopo tão limitado quanto o “código de conduta” das Forças Armadas³². O que é desconhecido pela maioria dos militares é que esse regulamento também define dez “principais valores éticos”, que regem a profissão³³. Além

disso, ele fornece uma regra de dez passos para a tomada de decisões éticas que, no entanto, também não é muito conhecida³⁴.

...o conflito armado é uma questão mais da mente... do que de armas.

A Publicação Conjunta 1 — *Operações Conjuntas das Forças Armadas dos Estados Unidos (JP 1 — Joint Warfare of the Armed Forces of the United States)* define cinco “valores do serviço conjunto”, que são “comuns a todas as Forças”³⁵. Apenas um, “integridade”, é um valor ético fundamental do Departamento de Defesa, e, do modo como foi redigido o manual, não fica claro se os outros quatro valores se destinam a complementar ou a substituir os valores do Departamento. A “integridade” é classificada como o supremo valor das operações conjuntas, sem que uma ordem de prioridade seja definida para os quatro restantes³⁶.

Essa publicação conjunta também afirma: “O poder militar deve ser empregado de forma impecavelmente moral, com respeito aos direitos humanos e em conformidade com as Convenções de Genebra”³⁷. Em seguida, é apresentada uma refutação do legalismo: “A moral não deve ser uma questão de legalidade, mas de consciência”³⁸. Infelizmente, essas duas fortes declarações de princípio estão praticamente escondidas nas letras miúdas desse manual de 106 páginas.

Orientações mais firmes sobre o que significa ser um profissional militar estadunidense começam no âmbito de cada Força Singular. A “doutrina fundamental” do Exército para sua ética profissional é o Manual de Campanha 1 — *O Exército (FM 1 — The Army)*. Além de um relato sobre como nossa profissão evoluiu historicamente, esse manual propõe três paradigmas que são os “valores e padrões orientadores mais importantes” do Exército³⁹: os “Valores do Exército”, o “Credo do Soldado” e o “Etos do Guerreiro”.

Os Valores do Exército são “Lealdade”, “Dever”, “Respeito”, “Serviço Abnegado”,

“Honra”, “Integridade” e “Coragem Pessoal”, concebidos e organizados de modo a formar o acrônimo LDRSHP, bastante próximo da palavra “liderança” em inglês⁴⁰. Mais uma vez, não está claro se esses valores se destinam a complementar ou a substituir os relacionados em publicações de nível hierárquico superior. Os Valores do Exército também não seguem uma ordem de prioridade, suscitando as seguintes perguntas: o que um militar deve fazer quando seu senso de lealdade para com os companheiros e com a Unidade estiver em conflito com seu senso de dever para com o país? Um militar deve mentir, caso acredite que isso ajudará o país? As respostas fornecidas pelo paradigma a essas perguntas são confusas — e serão, provavelmente, para todas as difíceis questões relacionadas à ética⁴¹.

Além disso, embora defina “integridade” com o intuito de estimular os militares a fazer o que é “moralmente correto”, o manual não oferece ferramenta alguma para ajudá-los a determinar qual é a linha de ação moralmente correta (ou a melhor) para um dilema ético. É verdade que o Código Uniforme de Justiça Militar e tantos outros regulamentos oferecem milhares de páginas de proibições, mas o simples fato de uma ação ser legal não significa que ela seja o certo a fazer. Se a expectativa é de que os militares utilizem o modelo de dez passos para a tomada de decisões éticas, do Departamento de Defesa, é preciso que eles saibam de sua existência e que sejam treinados em como utilizá-lo.

A situação fica ainda pior. Se, por um lado, o paradigma dos Valores do Exército é inútil para estimular a tomada de decisões éticas, o Credo do Soldado e o Etos do Guerreiro chegam, então, a ser contraproducentes. Eles promovem princípios imorais, como a obediência cega à autoridade, a devoção à competência técnica e ao poder militar cinético e a vitória a qualquer custo. Ensinam os militares a colocarem o cumprimento da missão acima de tudo (em vez de, por exemplo, seu senso de honra)⁴². Oferecem apenas uma “pitada” de preocupação moral, afirmando que os militares “vivem os Valores do Exército” (um paradigma que, como acabamos de ver, oferece muito pouco em termos de orientação ética)⁴³. Também instam os militares a serem disciplinados e mentalmente resistentes. A pergunta que surge, porém, é: a

ponto de perder a compaixão pela população local e pelos inimigos armados?⁴⁴ Além disso, eles não oferecem nenhuma alternativa de “poder de persuasão” para derrotar o inimigo: os militares devem “estar prontos para serem empregados em operações, engajar e destruir os inimigos dos Estados Unidos da América em combate cerrado”⁴⁵. Em suma, não é difícil ver que esses credos podem contribuir para ações imorais. Eles pertencem, claramente, ao Exército mal preparado e moldado pela Guerra Fria do início da “Guerra contra o Terrorismo”, e não a um Exército que deveria ser mais experiente e sábio, hoje.

Até agora, esta discussão só ofereceu um resumo das deficiências e incoerências da ética profissional publicada das Forças Armadas estadunidenses. Com base nessas deficiências, não surpreende a frequência com que alguns militares estadunidenses exibem confusão moral nos campos de batalha da atualidade. O que surpreende, na verdade, é que a grande maioria dos integrantes das Forças Armadas estadunidenses consegue atuar com legitimidade moral — ou, pelo menos, com legitimidade constantemente maior que a de seus inimigos armados. Ao que parece, mesmo quando impera um legalismo amoral e o comportamento parte mais do desejo de evitar punição do que da vontade de fazer o que é certo, continua sendo possível manter um triunfo institucional: a conduta constantemente justificável no campo de batalha. Inevitavelmente, porém, a trágica falha do legalismo torna-se evidente quando um integrante das Forças acredita que poderá cometer ações terríveis e permanecer impune, sempre que ele se encontrar em um canto remoto do mundo.

As Forças não precisam de mais doutrina, e sim de uma doutrina melhor sobre a ética profissional. Essa nova doutrina deve ser menos moralmente esquizofrênica; mais clara, racionalmente fundamentada, de fácil compreensão e comunicada efetivamente em todas as Forças. Deve equilibrar as proibições legais negativas com princípios éticos positivos e incluir uma ferramenta simples e fácil de entender para a tomada de decisões éticas, que ajude os integrantes da Força a determinarem a melhor linha de ação para uma determinada situação.

Tal ética profissional escrita promoveria uma conduta moral positiva em todos os escalões de comando. Seus princípios orientadores acabariam se tornando os “temas de discussão” com os quais interagiríamos com a mídia e melhorariamos nossa reputação moral junto às populações estrangeiras, à comunidade internacional, à liderança civil e a todos os outros estadunidenses — não porque os pregamos, mas porque os demonstramos em nossa conduta.

Os Gastos, a Estratégia e o Treinamento devem ser Coerentes com a Doutrina de Contrainsurgência

Escolher as palavras certas é a primeira etapa fundamental, mas é preciso mais que palavras para que se tomem as ações certas. É preciso investimento, treinamento e uma estratégia que levem em conta o aspecto moral.

Em meu artigo “Controlling the Beast Within: the Key to Success on 21st-Century Battlefields”, apresentei diversas ideias para melhorar o programa de ética do Exército. Algumas delas são relacionadas a seguir:

- A instrução sobre ética cabe ao comando.
- O comedimento moral “precisa ser incorporado em todos os treinamentos de táticas individuais de combate, como os módulos de tiro de carros de combate, as pistas de combate aproximado em área urbana e a prática de interrogatórios”.
- Os oficiais de operações precisam ser os responsáveis pelas orientações sobre ética no estado-maior — não os advogados ou os capelães.
- As guarnições militares precisam oferecer um curso sobre o tema, com duração de várias semanas, para qualificar os “oficiais de ética” das Unidades.
- Os estabelecimentos de ensino das Forças Armadas devem se concentrar mais em ajudar os comandantes a entender a dimensão moral da guerra⁴⁶.

A esses pontos, acrescento as considerações a seguir:

Planejamento de Estado-Maior. O Corpo de Fuzileiros Navais, a Marinha e a Força Aérea dos EUA também se beneficiariam de um forte programa de ética. Em todas as Forças Armadas,

é preciso atualizar os modelos de planejamento de estado-maior, de modo que ele reflita a importância de se conservar a vantagem moral sobre o inimigo. O Manual de Campanha 3-0 — *Operações (FM 3-0 — Operations)* contém uma discussão útil sobre a importância de questões morais para determinar o “centro de gravidade” da parte em um conflito, mas essas considerações são, de modo geral, ignoradas na doutrina⁴⁷. Além disso, quando um estado-maior avalia possíveis linhas de ação, os critérios utilizados devem incluir as seguintes questões: Que linha de ação (LA) promove melhor a legitimidade do governo do país anfitrião? Que LA resultará em menos sofrimento e baixas civis, causados pelos Estados Unidos? Em alguns casos, os comandantes e estados-maiores devem tratar a “legitimidade moral” como uma linha de operação separada dentro de um planejamento de campanha ou linha de ação. Considerando que nós “treinamos do modo como combatemos”, questões relativas à legitimidade moral devem ser temas-chave durante os exercícios de estado-maior nos aquartelamentos e nas escolas das Forças Armadas, sempre sob orientação do instrutor.

Avaliação de efetividade. As “medidas de efetividade” de uma estratégia, campanha ou ordem devem enfatizar questões morais. Além disso, devem estar ligadas às questões morais levantadas pelo estado-maior ao avaliar possíveis linhas de ação. Por exemplo, o governo do país anfitrião vem mostrando sinais de maior estabilidade política? Está havendo alguma redução no número de baixas de não combatentes ocasionadas pelas ações das Forças da coalizão e do país anfitrião? Os seguintes indicadores também poderiam ser incluídos: o governo do país anfitrião está se tornando menos corrupto? Os sistemas judiciário e penal vêm conquistando a confiança do público? As Forças da coalizão e do país anfitrião estão reduzindo os “danos colaterais”? Houve redução do efetivo e do moral do inimigo? Estamos investigando e punindo crimes de guerra cometidos pelas Forças de segurança do país anfitrião? A taxa de deserção das Forças de segurança do país anfitrião está diminuindo? Os governos das Forças aliadas estão mais consistentemente fornecendo apoio material?

Gerenciamento das informações. Estas são, de longe, as Forças Armadas mais sigilosas da história dos Estados Unidos. Nosso prazo-padrão para manter documentos sob classificação de sigilo é de décadas, em vez de meses ou anos. O prazo mais curto para a desclassificação automática de um documento é de dez anos e, para documentos que se enquadrem em certas categorias (a maioria), a regra determina 25 anos⁴⁸. Os documentos ligados a Programas de Acesso Especial são automaticamente protegidos por um período ainda maior (40 anos)⁴⁹. Para piorar ainda mais a situação, quase todos os computadores e redes de apoio às operações de combate têm classificação sigilosa, e quase todos os usuários desses sistemas costumam classificar o tráfego gerado como sigiloso — mesmo quando não existe motivo algum para isso.

É importante zelar pela segurança operacional, mas é preciso reconhecer, também, que o valor de tais informações para os nossos inimigos tem, em geral, um prazo de validade bastante curto. É preciso corrigir isso, para que possamos criar pontes e nos comunicar melhor. Uma opção é que todos os relatórios de um arquivo sigiloso passem para um arquivo ostensivo depois de apenas um ano, contado a partir da classificação — a menos que aquele que criou o relatório tenha incluído um código especial de exceção a essa regra. Essa transparência destacaria a boa conduta de nossas tropas e ajudaria as Forças Armadas a demonstrar sua honestidade. Além disso, tornaria *sites* como o *Wikileaks* praticamente irrelevantes.

Os princípios orientadores dessa ética acabariam se tornando os “temas de discussão” com os quais interagiríamos com a mídia...

Concepção de estratégias morais. Quando se formula uma estratégia, as considerações morais devem falar mais alto que as questões operacionais e de proteção da Força de curto prazo. Consideremos, por exemplo, a atual prática

estadunidense de utilizar veículos aéreos não tripulados para atacar militantes no Território Federal das Áreas Tribais, no Paquistão. Os ataques por veículos aéreos não tripulados estadunidenses provocaram mais de 2 mil mortes no Paquistão⁵⁰. Embora as estimativas variem muito, o número de não combatentes mortos nesses ataques corresponde, provavelmente, a cerca de um quinto do total⁵¹. É compreensível que as mortes desses “inocentes” sejam extremamente impopulares no Paquistão. Segundo uma enquete do Instituto Gallup, apenas 9% dos paquistaneses apoiam esse tipo de ataque⁵². Enquanto isso, não há nenhuma evidência que indique que os ataques de veículos aéreos não tripulados no Paquistão tenham reduzido os ataques de insurgentes no Afeganistão. Desde que eles começaram, o número de mortos da coalizão neste último país disparou, passando de 60, em 2004, para 711, em 2010⁵³. O número de mortes provocadas por dispositivos explosivos improvisados (que geralmente envolvem suprimentos e treinamento provenientes do Território das Áreas Tribais) passou de 4, em 2004, para 368, em 2010⁵⁴. Em poucas palavras, com base na maioria dos indicadores morais de efetividade, essa tática está fracassando. Os ataques de veículos aéreos não tripulados estão contribuindo para o recrutamento pelos nossos inimigos jihadistas, aumentando a instabilidade no Paquistão (país dotado de armas nucleares) e enfraquecendo a autoridade moral dos Estados Unidos. O custo moral dessa quixotesca tentativa de privar os insurgentes de suas áreas seguras no Paquistão é alto demais, especialmente quando se constata que é provavelmente impossível negá-las ao inimigo armado, empregando apenas poder aéreo.

Sendo assim, qual será o resultado da nossa miopia moral no Afeganistão? O manual de contrainsurgência oferece, na verdade, uma previsão geral: quando se perde a legitimidade moral, perde-se a guerra⁵⁵.

Como Redirecionar o “Navio de Guerra” Estadunidense

Nunca foi tão importante para as Forças Armadas dos EUA atentar aos aspectos morais da guerra. Contudo, será necessário um “cataclismo” em nosso pensamento, que seja tão profundo quanto as mudanças que vêm ocorrendo no

mundo árabe.

Já é possível sentir a agitação. Com uma boa fundamentação em ideias morais, o manual de contrainsurgência de 2006 contribuiu para a formulação de uma abordagem estadunidense de muito mais sucesso, no Iraque. A instrução sobre o Direito dos Conflitos Armados, que os militares recebem ao ingressarem nas Forças, vem melhorando. A política do Departamento de Defesa hoje permite que os militares utilizem a internet para contar suas histórias pessoais. Além disso, o Exército e o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA aprimoraram o “treinamento cultural”.

Entretanto, essas medidas estão longe de serem suficientes. Precisamos empregar uma quantidade bem maior de recursos, com vistas a manter não só uma vantagem física, como também uma vantagem moral sobre o inimigo. É preciso que os princípios que orientam a Profissão das Armas — nossa ética por escrito — sejam os certos. É preciso deixar para trás a desnecessária “neblina” de informações sigilosas, que obscurece nossa conduta no campo de batalha (que é bem melhor do que crê a maioria das pessoas). É preciso, também, que as estratégias, os planejamentos de campanha e as ordens demonstrem consciência moral.

No que diz respeito aos recursos, existe uma razão para a lentidão no ritmo de mudança das Forças Armadas estadunidenses. Esta está sujeita a poderosas forças de inércia, incluindo interesses comerciais da indústria bélica, os interesses eleitorais dos membros do Congresso e as culturas arraigadas durante décadas nas Forças Armadas.

Há esperança, porém, de que uma verdadeira transformação se dê mais rapidamente do que o sugerido por nossa atual trajetória moral. Primeiro, os oficiais superiores do início das guerras no Iraque e no Afeganistão são hoje coronéis antigos ou oficiais-generais (devemos recordar que os oficiais superiores do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais foram a força motriz no desenvolvimento do manual de contrainsurgência)⁵⁶. Segundo, os Generais de Exército Martin Dempsey e Raymond Odierno já demonstraram seu entusiasmo pela doutrina de contrainsurgência, pelo engajamento de informações e pela profissionalização da Força. Suas atuais funções lhes permitem fazer com



AP/Mohammad Sajjad

Simpatizantes do Tehreek-e-Insaf, ou Movimento de Justiça do Paquistão, exibem cartaz com imagens de supostas vítimas inocentes, durante manifestação contra os ataques com veículos aéreos não tripulados estadunidenses nas áreas tribais paquistanesas, 24 Abr 11, Peshawar, Paquistão.

que os meios, o treinamento e a estratégia da Força sejam aquilo que devem ser e estejam onde devem estar.

Em 1988, o General Dempsey, à época major na Escola de Comando e Estado-Maior dos Estados Unidos, defendeu, em sua tese de mestrado, que era necessário “reconsiderar tanto o currículo de ética nas escolas quanto a própria ética do Exército... para considerar melhor a importância do Dever na Profissão das Armas”⁵⁷. Concluiu:

Alguém comparou, uma vez, o esforço de dirigir o Exército com manobrar um navio-aeródromo. Segundo a analogia, se o comandante virar o leme rápido demais em qualquer direção, as aeronaves no convoo cairão no mar. Se ele virar o leme de um lado para o outro, a embarcação também se movimentará de um lado para o outro, mas a direção geral do movimento permanecerá a mesma. Se ele, porém, virar o leme ligeiramente e o mantiver nessa posição por um longo tempo, a embarcação acabará se dirigindo no sentido desejado. Para

isso, o Comandante precisa vislumbrar, é claro, para onde ele quer que a embarcação vá, muito antes de chegar lá. O Exército também precisa de uma visão. De modo geral, essa visão é a ética do Exército⁵⁸.

Não é só o Exército que precisa de uma mudança de direção, mas todas as Forças Armadas dos EUA. Certa vez, Napoleão disse que, na guerra, o “moral está para o físico na razão de três para um”. Contudo, na era moderna, a tecnologia da informação gera uma coerência bem maior na opinião moral do que era possível na época de Napoleão. O fortalecimento do juízo moral coletivo pela tecnologia moderna é uma questão de extrema importância para o espírito de combate das nações, comunidades, organizações e combatentes. Hoje em dia, dizer que, na guerra moderna, as considerações morais estão para o físico na razão de dez para um não é nenhum exagero — e essa importância relativa das questões morais em relação às físicas promete aumentar. É por isso que as duas grandes questões éticas do combate (“Devemos

ir à guerra?” e “A guerra está sendo conduzida devidamente?”) importam mais do que nunca.

Muitos ainda não entendem que o impacto mais profundo exercido pela tecnologia da informação sobre o combate pode ser visto na crescente importância da dimensão moral da guerra. Assim, enquanto ainda existe esperança de que o “navio de guerra” dos EUA esteja começando a mudar

de direção, fica a questão: qual será o custo final em termos de baixas, fracasso da missão e enfraquecimento da autoridade moral do país, caso ele não mude de curso?

Depois de uma década de combate e de todas as dolorosas e, por vezes, vergonhosas tribulações nela contidas, é perturbador pensar que esses custos possam ser ainda bem maiores. **MR**

REFERÊNCIAS

1. MARLANTES, Karl. *What it is Like to Go to War* (New York: Atlantic Monthly Press, 2011), p. 118-119.

2. OPPEL Jr., Richard A. “Tighter Rules Fail to Stem Deaths of Innocent Afghans at Checkpoints”, *The New York Times Website*, disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/03/27/world/asia/27afghan.html>, acesso em 25 jun. 2011; ELLIOTT, Justin. “Gen. McChrystal: We’ve Shot ‘An Amazing Number of People’ Who Were Not Threats”, *TPMMuckraker Website*, disponível em: http://tpmmuckraker.talkingpointsmemo.com/2010/04/gen_mcchrystal_weve_shot_an_amazing_number_of_peop.php, acesso em: 25 jun. 2011. A declaração do General McChrystal, nesse caso, não significa uma avaliação negativa de seu próprio desempenho como Comandante das Forças da coalizão no Afeganistão. Como observou Tadd Sholtis, representante de McChrystal, em uma resposta por e-mail ao site *TPMMuckraker*, McChrystal se empenhou “mais em reduzir o número de baixas civis do que qualquer outro comandante em tempo de guerra em toda uma geração”.

3. Em julho de 2010, o site *Wikileaks* deu início à divulgação de 91.731 relatórios classificados como secretos cobrindo seis anos de conflito no Afeganistão (o “Diário de Guerra do Afeganistão”). Em seguida, o site divulgou, em outubro de 2010, 391.832 relatórios secretos cobrindo os mesmos seis anos no Iraque (o “Diário de Guerra do Iraque”). A divulgação de mensagens diplomáticas classificadas como confidenciais teve início em novembro de 2010.

4. Por exemplo, uma mensagem do embaixador estadunidense descreveu Ben Ali como envelhecido, alienado e cercado de corruptos. O fato de que o governo estadunidense tinha uma visão tão desfavorável de Ben Ali quanto os próprios tunisianos foi uma revelação — e motivo de vergonha — para muitos deles.

5. Não quero dizer que os repórteres nunca errem — ao contrário. Mesmo que consista inteiramente em fatos observáveis, toda reportagem tem ao menos um contexto subjetivo. Emprego uma metáfora capitalista em minha visão da “verdade”: assim como Adam Smith sustentou que, em um mercado livre, uma “mão invisível” regula a economia, de modo que a nação e o cidadão tendam a receber mais riquezas do que em um mercado fechado, em uma sociedade com uma imprensa livre, uma mão invisível regula a verdade de modo que, em geral, tanto a nação quanto seus cidadãos recebem sua versão mais completa. À medida que a tecnologia da informação vai melhorando, o mesmo ocorre com a “verdade” ou, para prosseguir com a metáfora, a força da mão da verdade.

6. O Almirante Mike Mullen, Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, afirmou, em uma entrevista em 2009: “Os incidentes naquele local [Abu Ghraib] provavelmente motivaram e, na verdade, ainda motivam muitos jovens a lutar contra nós”. “Matthew Alexander”, pseudônimo do autor de dois livros (incluindo um que descreve como ele comandou a equipe de interrogatórios que conseguiu capturar Musab al-Zarqawi), afirmou: “Aprendi, no Iraque, que a razão principal pela qual combatentes estrangeiros afluíram para o país, para combater, foram os abusos cometidos em Abu Ghraib e em Guantánamo”.

7. UNITED PRESS INTERNATIONAL, “1966 Year in Review”, *UPI Website*, disponível em: http://www.upi.com/Audio/Year_in_Review/Events-of-1966/Vietnam%3A-1966/12301447861822-2/, acesso em 26 jun. 2011. O Senador William Fulbright, do Arkansas, cunhou a expressão *Credibility Gap* (“Lacuna de Credibilidade”), em face da impossibilidade de “obter uma resposta direta do governo sobre a guerra”. A expressão logo passou a integrar o léxico político estadunidense.

8. Refiro-me à legitimidade tanto política quanto moral neste artigo. Segundo meu emprego do termo, a “legitimidade política” é a opinião de uma nação ou comunidade quanto ao seu governo ter o direito de governá-la. Por outro lado, a “legitimidade moral” é a opinião de uma nação ou comunidade quanto às ações do governo serem corretas e apropriadas. Sendo assim, é possível que uma nação considere seu governo como sendo politicamente legítimo, mas acredite que ele não possui legitimidade moral (por exemplo, quando uma nação aceita que um rei “ruim” possui o direito divino ou que um “mau” Presidente possa concluir seu mandato, por ter sido constitucionalmente eleito). Estabelecer ou reforçar

a legitimidade política do governo de um país anfitrião é, em geral, a primeira “ordem do dia” para um contrainsurgente. Contudo, para sustentar a participação no conflito, os contrainsurgentes das democracias maduras precisam empenhar-se em manter a legitimidade moral.

9. O significado da palavra “moral” neste artigo está estreitamente alinhado com o sentido militar tradicional. Para o grande teórico prussiano Carl von Clausewitz, “moral” se referia à psicologia do certo e errado — especificamente, as impressões, os sentimentos e as opiniões que levam à ação ou inação. Um sentido ainda mais próximo do utilizado neste artigo foi empregado pelo Tenente-Coronel Peter Fromm, da Reserva do Exército dos EUA: “O termo *moral*... se refere às suas denotações tanto éticas quanto psicológicas, que a experiência e o idioma ligam de forma indissociável. A razão para esses dois significados é que a ação percebida como correta e a coerência entre o discurso e a prática são a ‘cola’ psicológica que une a comunidade, incluindo a comunidade de Estados. A percepção comum do que é a ação correta une o indivíduo aos grupos e os grupos às comunidades. A *aprovação* moral (ou psicológica) na base das comunidades estáveis é o resultado natural de se agir corretamente.”

10. O “treinamento cultural” normalmente se resume a ensinar os militares sobre os costumes de uma comunidade étnica estrangeira. Como tal, o estabelecimento desse programa (ainda que limitado) é um passo adiante em termos de ajudar os soldados a entenderem o ambiente moral no qual irão atuar.

11. A ênfase na dimensão moral da guerra neste artigo não representa nada de novo na teoria militar. Teóricos da guerra, de Sun Tzu a Clausewitz e ao Coronel John R. Boyd, ressaltaram sua dimensão moral. Para Boyd, por exemplo, a estratégia das grandes Unidades precisa possuir uma “concepção moral” e o elemento essencial no combate é “conservar ou desenvolver nossa autoridade moral ao mesmo tempo em que se compromete a dos adversários, com o intuito de fortalecer nossa determinação, esgotar a dos adversários e atraí-los, com outros, para nossa causa e modo de vida”. (Slide 54, “The Strategic Game of?” [www.dnipogo.org/boyd/strategic_game.pdf]) O que é novo, porém, é a crescente importância da dimensão moral da guerra na era da informação.

12. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, “National Security Strategy, May 2010”, *The White House Website*, disponível em: http://www.google.co.uk/url?sa=t&source=web&cd=1&sqj=2&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.whitehouse.gov%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffrss-viewer%2Fnational_security_strategy.pdf&ei=vwGHToS9C8rJhAfOp8y_DQ&usq=AFQjCNGFojGF51OBMDOOydzXrPCQJPwQ, acesso em 26 jun. 2011.

13. *Ibid.*

14. BACEVICH, Andrew. *Washington Rules: America’s Path to Permanent Wars* (New York: Henry Holt and Company, LLC, 2010), p. 25. Uma pesquisa rápida em diversos sites confiáveis confirma que os Estados Unidos respondem por algo entre 40% e 50% do total de gastos militares mundiais.

15. Os funcionários do serviço de Relações Exteriores e os comandantes militares muitas vezes descrevem o poder utilizando o paradigma “DIME” (Diplomático, de Informação, Militar, Econômico). Os elementos do “poder de persuasão” (*soft power*) são a diplomacia, as informações e a economia; o elemento militar pertence ao “poder coercitivo” (*hard power*). Segundo documentos constantes do site da Casa Branca ([whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)), o orçamento militar estadunidense de 2010 foi de US\$ 533,7 bilhões e o orçamento combinado do Departamento de Estado e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional foi de US\$ 49,3 bilhões.

16. UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, “Fiscal Year 2012 Budget Request”, *site do Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller)*, disponível em: http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY2012_Budget_Request_Overview_Book.pdf, acesso em 26 jun. 2011, p. 3.

17. *Ibid.*, p. 3, p. 5-7.

18. *Ibid.*, p. 5-6.

19. Field Manual 3-24, *Counterinsurgency* (Washington, DC: Government Printing Office, October 2006), p. 1-27.

20. *Ibid.*, p. 7-9.

21. Essa conclusão é, reconhecidamente, um palpite. É provavelmente impossível determinar, com base em documentos públicos, exatamente quanto dinheiro as Forças Armadas estadunidenses gastam na promoção de ações moralmente conscientes. Contudo, quando se analisa o que foi feito até agora (o aumento do número de horas na instrução sobre valores e sobre o Direito dos Conflitos Armados nos cursos básicos e nas academias militares; a construção de centros de instrução em combate em ambiente urbano, que geralmente oferecem treinamento insuficiente em identificação de alvos; o estabelecimento do pequeno Centro de Ética Profissional do Exército; o ensino, na melhor das hipóteses, de poucas horas de materiais relativos à ética nas escolas militares; o treinamento e emprego de um número reduzido de equipes de terreno humano, etc.), é difícil imaginar que o custo combinado desses esforços chegue a somar bilhões de dólares.

22. UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, “Directive-Type Memorandum (DTM) 09-026 - Responsible and Effective Use of Internet-based Capabilities”, *DTIC Online Website*, 22 Feb. 2011, disponível em <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/DTM-09026.pdf>, acesso em 26 jun. 2011.

23. COUCH, Dick. *In A Tactical Ethic: moral conduct in the insurgent battle space* (Annapolis: Naval Institute Press, 2010), p. 43-44. Segundo Couch, os Fuzileiros Navais dos EUA dedicam mais de 40 horas da instrução básica ao treinamento sobre valores e sobre o Etos do Guerreiro. Na Instrução Básica do Exército, os alunos recebem 45 horas de instrução em valores. Os recrutas do Exército também eram obrigados a portar o memento com as “Regras do Soldado” (uma versão resumida do Direito dos Conflitos Armados) e a responder a perguntas sobre elas.

24. UNITED STATES ARMY, “About the CAPE”, *Center for the Army Profession and Ethic Website*, 16 Jun. 2011, disponível em: <http://cape.army.mil/aboutCape.html>, acesso em 26 jun. 2011.

25. Todos os Fuzileiros Navais e Soldados enviados para o Iraque e para o Afeganistão participam de um breve curso sobre a cultura e o idioma locais. Além disso, uma “equipe de terreno humano” composta de cinco integrantes — antropólogos e cientistas sociais — hoje apoia o comandante de cada brigada de combate desdobrada. Infelizmente, os integrantes dessa equipe são, muitas vezes, os únicos da brigada a ter um entendimento profundo sobre uma cultura específica — as decisões não vêm deles, porém. Algo igualmente decepcionante é que a formação profissional de efetivos de Inteligência militar normalmente se concentre nas habilidades técnicas ligadas ao ofício, e não à compreensão cultural (ou melhor, moral).

26. O exemplo mais famoso dessa tendência da mídia consistiu em um vídeo de helicópteros estadunidenses atacando um grupo misturado, com insurgentes e civis, no Iraque. Sem dúvida, os pilotos tomaram decisões eticamente imperdoáveis (e, alguns diriam, ilegais). Contudo, é quase certo que os pilotos acreditassem que o grupo inteiro fosse composto de insurgentes. Não obstante, o *site* Wikileaks deu ao vídeo o título de “Collateral Murder” (“Assassinato Colateral”), e vários outros *sites* se referiram ao incidente como sendo um “crime de guerra” ou “atrocidade”.

27. SHAKESPEARE, William. “Othello, the Moor of Venice”, *Google Books Website*, 2008, disponível em: <http://books.google.com/books?id=xXzO8iSIRB0C&printsec=frontcover&v=onepage&q&f=false>, acesso em 26 jun. 2011, p. 26. [*Tradução de D. Luiz de Bragança — N. do T.]

28. Em meu emprego do termo, um sistema puramente “legalista” é aquele em que as decisões morais advêm exclusivamente da consideração de proibições. Em um caso qualquer, tal sistema poderá produzir diversas linhas de ação de igual valor moral, contanto que nenhuma das opções seja especificamente proibida. Por outro lado, um sistema puramente ético é aquele em que as ações são guiadas por princípios positivos. Assim, para uma dada situação, esse sistema oferece diversas linhas de ação, classificadas de melhor a pior. Defendo, neste artigo, que as Forças Armadas dos EUA precisam de um equilíbrio melhor entre o legal e o ético.

29. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, “Executive Order 12674 of April 12, 1989 (as modified by E.O. 12731: Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)”, *United States Office of Government Ethics Website*, disponível em: http://www.usoge.gov/links_regs/exec_orders/eo12674.pdf, acesso em: 26 jun. 2011; OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, “Executive Order 10631--Code of Conduct for members of the Armed Forces of the United States, August 17, 1955”, *National Archives*, disponível em: <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/10631.html>, acesso em 26 jun. 2011. Mais tarde, os Atos do Executivo 12017 e 12633 modificaram esse código ligeiramente.

30. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, “Executive Order 10631--Code of Conduct for members of the Armed Forces of the United States, August 17, 1955”.

31. UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, “Military Code of Ethics”, *U.S. Department of Defense Website*, 20 Jan. 2011, disponível em: https://kb.defense.gov/app/answers/detail/a_id/461/~military-code-of-ethics, acesso em 26 jun. 2011.

32. UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, “5500 7-R Joint

Ethics Regulation”, *U.S. Department of Defense Website*, 29 Nov. 2007, disponível em: http://www.DOD.gov/DODgc/defense_ethics/ethics_regulation/jer1-6.doc, acesso em 26 jun. 2011, p. 19-30.

33. *Ibid.*, p. 155-7. Esses dez valores são “Honestidade”, “Integridade”, “Lealdade”, “Prestação de Contas”, “Justiça”, “Compaixão”, “Respeito”, “Cumprimento das Promessas”, “Cidadania Responsável” e “Busca da Excelência”.

34. *Ibid.*, p. 157-8.

35. JOINT CHIEFS OF STAFF, *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (Washington, DC: Government Printing Office, March 20, 2009), p. III-4 — III-7. Esses cinco valores são “Integridade”, “Competência”, “Coragem Física”, “Coragem Moral” e “Trabalho em Equipe”.

36. *Ibid.*, p. I-3.

37. *Ibid.*, p. I-4.

38. *Ibid.*

39. Field Manual 1, *The Army* (Washington DC: Government Printing Office, June 2005), p. 1-21.

40. *Ibid.*, p. 1-16.

41. O manual sobre liderança do Exército dos EUA oferece, na verdade, algumas orientações sobre a ordem de precedência desses valores, afirmando que a “responsabilidade de um oficial, na qualidade de servidor público, é, primeiro, para com a nação; depois para com o Exército; e, em seguida, para com sua Unidade e soldados” (Field Manual 6-22, *Leadership*, Washington DC: Government Printing Office, October 2006, p. 3-2). Contudo, essa regra diz respeito apenas aos oficiais. Além disso, o manual não enfatiza, e ela é provavelmente desconhecida da maioria dos militares.

42. Field Manual 1, *The Army*, p. 4-10. A primeira frase do Etos do Guerreiro afirma: “Sempre colocarei a missão em primeiro lugar”.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. PRYER, Douglas A. “Controlling the Beast Within: The Key to Success on 21st Century Battlefields”, *Military Review*, January-February 2011: p. 2-12, p. 8-9. [A tradução deste artigo, intitulada “Controlar a Fera Interior: A Chave do Sucesso nos Campos de Batalha do Século XXI”, consta da edição brasileira da *Military Review* de maio-junho de 2011 — N. do T.]

47. Field Manual 3-0, *Operations*, (Washington DC: Government Printing Office, February 2008), p. 6-8.

48. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, “Executive Order 13526 of December 29, 2009”, *The White House Office of the Press Secretary Website*, disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-securityinformation>, acesso em 26 jun. 2011.

49. UNDER SECRETARY OF DEFENSE, “Directive-Type Memorandum DTMO7-021, April 26, 2007”, *DTIC Online Website*, disponível em: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/int070426sap.pdf>, acesso em 26 jun. 2011.

50. BERGEN, Peter; TIEDEMANN, Katherine. “The Year of the Drone”, *New America Foundation Website*, 10 Jan. 2011, disponível em: <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>, acesso em 26 jun. 2011. Esse *site* é tão transparente quanto qualquer outro em seus cálculos relativos ao tema. Todos os ataques por veículos aéreos não tripulados no Paquistão desde 2004 foram marcados em uma carta; cada ponto inclui *links* para reportagens “de veículos de comunicação confiáveis, com excelentes recursos de reportagem no Paquistão”, que servem de base para os cálculos do artigo. Um dos principais resumos do artigo é apresentado a seguir: “Nosso estudo demonstra que os 253 ataques de veículos aéreos não tripulados no noroeste do Paquistão (incluindo 42 em 2011), desde 2004 até o presente, provocaram a morte de cerca de 1.557 a 2.464 indivíduos, dos quais cerca de 1.264 a 1.993 foram descritos como militantes em reportagens confiáveis. Assim, a verdadeira taxa de mortalidade de não combatentes desde 2004, segundo nossa análise, é de cerca de 20%. Em 2010, girou ao redor dos 5%.” Assim, há uma observação moral positiva com respeito a esses ataques: a identificação de alvos parece estar melhorando.

51. *Ibid.*

52. AL JAZEERA, “Exclusive: Al Jazeera-Gallup Pakistan Survey”, *Al Jazeera Website*, 13 Aug. 2009, disponível em: <http://english.aljazeera.net/focus/2009/08/2009888238994769.html>, acesso em 26 jun. 2011.

53. Iraq Coalition Casualty Count, “Operation Enduring Freedom”, *ICasualties Website*, 23 Jun. 2011, disponível em: <http://icasualties.org/oef/>, acesso em 26 jun. 2011.

54. *Ibid.*

55. Field Manual 3-24, *Counterinsurgency*, p. 7-9.

56. HARFORD, Tim. “Lessons from War’s Factory Floor”, *Financial Times*, 23 May 2011, disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/76ec21b8-8565-11e0-ae32-00144feabdc0.html#axzz1QbRhwjwJ>, acesso em 27 jun. 2011.

57. DEMPSEY, Martin E. “Duty: Understanding the Most Sublime Military Value”, *DTIC Online Website*, 3 Jun. 1988, disponível em: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA197934>, acesso em 26 jun. 2011, p. iii.

58. *Ibid.*, p. 99.

A Responsabilidade do Comando

Tenente-Coronel Joe Doty (Reserva), Exército dos EUA, e
Capitão de Mar e Guerra Chuck Doty (Reserva), Marinha dos EUA

“O privilégio do comando é uma sensação efêmera. Os beneficiários do sistema são os comandados, cujas vidas — suas próprias existências — são colocadas sob os cuidados do comandante, de modo único. Eles têm o direito de esperar que seu comandante se atenha aos rigorosos padrões de profissionalismo e que assuma sua responsabilidade. Seus pais, cônjuges, filhos e amigos também podem esperar que seja assim, uma vez que confiam ao comandante a preciosa vida de seus entes queridos.”

—Bryan McGrath, *Information Dissemination*, 18 Set 10

NA CULTURA NAVAL, há duas máximas. A primeira é que, se um navio encalhar, a culpa é do comandante. A segunda é que ele sempre será o responsável, mesmo quando não for. Essas palavras não são mero discurso — a Marinha dos EUA as coloca em prática. Muitos comandantes de embarcações foram destituídos da função devido a colisões ou encalhes. Por exemplo, segundo a edição de 17 Set 10 do jornal *Navy Times*, dois comandantes foram afastados naquele ano devido a colisões; ambos eram Capitães de Fragata. Ser destituído nessas circunstâncias é a norma na Marinha, parte integrante de sua ética profissional. Os comandantes de navios e submarinos da Força têm a *expectativa* de que devem ser e serão afastados da função caso ocorram incidentes dessa natureza sob seu comando. Essa expectativa é diferente de um padrão de desempenho ou comportamento. Segundo a mesma edição do *Navy Times*, outros 12 capitães de fragata e capitães de mar e guerra foram afastados por conduta, atitude ou temperamento impróprios, ou por perda de confiança na sua capacidade de comando.

O Tenente-Coronel Joe Doty, Ph.D., da Reserva do Exército dos EUA, trabalha, atualmente, como consultor de Liderança e Ética. Formou-se pela Academia Militar dos EUA e serviu, anteriormente, como Vice-Diretor do Centro da Profissão e da Ética do Exército.

Tudo que a Unidade Fizer ou Deixar de Fazer

No Exército, há um velho ditado que diz que o comandante é responsável por tudo que a Unidade faça ou deixe de fazer. Mas os comandantes respondem *realmente* pelas ações de suas unidades? Historicamente, o Exército não destituiu oficiais superiores em funções de comando à mesma taxa que a Marinha — e talvez nem deva. É possível que a Marinha seja precipitada ao destituir comandantes de embarcações tão prontamente. Entretanto, para que o Exército dos EUA possa manter uma ética profissional saudável, os comandantes precisam adotar o *espírito* desse ditado como sua *responsabilidade* de comando, e o alto comando deve considerar como exigir que eles *respondam* pelo que sua tropa faz ou deixa de fazer.

Alguns temas comuns permeiam as duas máximas citadas anteriormente:

- Um comandante pode delegar autoridade, mas não a responsabilidade. A autoridade diz respeito a quem está encarregado, ao passo que a responsabilidade determina quem deve prestar contas.
- Um comandante é o responsável, mas, muitas vezes, *não* está no controle.
- Os comandantes têm a responsabilidade de assegurar que seus subordinados estejam treinados e que sejam capazes de atuar de modo independente, com base na intenção do comandante.
- Os comandantes têm, também, a responsabilidade de estabelecer um ambiente de comando em que os subordinados ajam de maneira ética na ausência de superiores.

O Capitão de Mar e Guerra Chuck Doty, da Reserva da Marinha dos EUA, é graduado pela Academia Naval dos EUA e pela Penn State University. Serviu durante 26 anos, predominantemente em cargos de engenharia naval.



O então Gen Div Ray Odierno, Comandante do Corpo Multinacional no Iraque, recebe um briefing sobre as atividades de cooperação entre as Forças da coalizão e do Iraque, 04 Mar 07, Base de Operações Avançada de Youssifiyah, Salah ad Din, Iraque.

Antigos comandantes de brigada nas Operações *Iraqi Freedom* e *Enduring Freedom* fizeram observações sobre dois desses temas: “o comandante é responsável por tudo que a tropa fizer ou deixar de fazer” e “o comandante é responsável, mas não está no controle”:

- “Concordo com a primeira assertiva. Não podemos nos eximir da responsabilidade, mas esperamos que o alto comando seja criterioso ao decidir quando e como fazer com que o comandante responda pelas ações da tropa. Discordo da segunda: a descentralização não significa ‘não estar no controle’. Podemos instruir e ensinar para o comando de missão e para as operações descentralizadas. Fiz isso com minha Brigada de Combate e funcionou.”

- “Acho que essa ideia de responsabilização é essencial para o sucesso. Pressiona o comandante a desenvolver os subordinados, a permanecer envolvido e assumir a responsabilidade pelas operações e a gerenciar os riscos. É imprescindível que os comandantes superiores equilibrem isso. Por exemplo, em um caso de abuso de detentos, investigamos e descobrimos que não se tratava de um problema sistêmico no comando. Fizemos com que os responsáveis respondessem pelo abuso. Em decorrência disso, mudei minha forma de avaliar comandantes e organizações. Como o Exército é composto de seres humanos, é inevitável que coisas ruins aconteçam. O que importa nem sempre será o que aconteceu, mas o modo como reagimos ao problema... afinal, os comandantes impõem a ordem ao caos. Não devemos esperar que não haja caos.”

- “Do ponto de vista organizacional, sim. Contudo, eu não concordo que um comandante deva ser responsável por ações criminosas cometidas por subordinados a menos que ele tenha tomado conhecimento delas e as tenha ignorado, ou que tenha estabelecido, claramente, condições que possibilitaram sua ocorrência. Concordo, de modo geral, com a segunda assertiva. As organizações são como um navio-aeródromo: não dão guinadas rápidas, e um único homem não é capaz de fazer tudo. Por isso, os comandantes precisam determinar para onde querem que a embarcação se dirija e que valores servirão de base para se chegar lá e, então, descrever e executar a preparação necessária para isso (treinamento, por exemplo). A partir daí, eles avaliam continuamente as mudanças no ambiente e efetuam ajustes, conforme o necessário.”

- “A responsabilidade pelos êxitos deve ser sempre atribuída aos que, de fato, executaram o trabalho árduo para alcançá-lo — que, em geral, não foi o comandante. Assuma publicamente a responsabilidade por todos os fracassos, investigue a fundo o que aconteceu, corrija o problema e implemente sistemas para impedir que ele volte a ocorrer. Estabeleça um ambiente de comando apropriado para que os subordinados façam o que é certo, mesmo que seja o mais difícil, em vez de optar por aquilo que é mais fácil, mas que é errado. Coisas ruins acontecerão, não importa o que se faça. Quanto maior for a organização, maiores serão a quantidade e a gravidade dos problemas. Em um ambiente de comando adequado, conforme descrito anteriormente, os erros cometidos serão considerados exceções, fora do alcance imediato de controle do comandante. Além disso, o modo pelo qual o comandante reage a algo é mais importante que o próprio acontecimento. No final, haverá ocasiões em que as circunstâncias ou as condições políticas exigirão que alguém assuma a responsabilidade, e esse alguém talvez seja o comandante. Contudo, nem sempre é necessário que alguém arque com as consequências, além do próprio indivíduo ou indivíduos cujas ações tenham diretamente provocado a falha ou incidente.”

Esse tema é relevante atualmente por três razões principais:

- O grau de descentralização das operações no Afeganistão e no Iraque é algo inédito na cultura do Exército, e parece que esse ambiente operacional não mudará no futuro próximo.

- Por todo o Exército, há militares cometendo suicídio e outros que acabam com graves sequelas em função de uma quantidade inaceitável de comportamentos de risco.
- O Exército, com base em uma diretriz de seu antigo Chefe de Estado-Maior, General George Casey, vem se empenhando em analisar, definir e possivelmente codificar sua ética profissional.

Responsável, sem Estar no Controle?

Sem sombra de dúvida, o espaço de comando em uma embarcação da Marinha — de tamanho “fixo” — é bastante diferente daquele que cabe a um comandante de Unidade em operações, no Exército. O comandante de um navio tem um controle bem mais direto sobre seus subordinados do que um comandante de unidade do Exército. No Exército dos EUA, esse problema é potencializado pelo caráter descentralizado das atuais operações. Evidentemente, um comandante de batalhão ou de brigada não pode estar presente em todos os locais onde se encontram seus comandantes de subunidade ou seção. Considerando essa realidade, quais são as implicações para um comandante no Exército?

O principal ensinamento contido na assertiva de que o comandante é responsável por tudo que a tropa fizer ou deixar de fazer é, na verdade, *filosófico*, pois os comandantes não podem — nem devem — liderar, supervisionar ou microgerenciar seus subordinados 24 horas por dia. Embora não sejam capazes de impedir todas as coisas ruins que podem acontecer nas suas unidades, os comandantes que entenderem, internalizarem e liderarem — sendo *responsáveis sem estar no controle* — irão pensar, planejar e agir de modo a capacitá-las para o sucesso.

Em termos práticos, a responsabilização leva a *consequências* tanto positivas (prêmios, promoções, avaliações extremamente favoráveis,

etc.) quanto negativas (medidas disciplinares, demissão do Exército, afastamento por justa causa, avaliações desfavoráveis, etc.). Por exemplo, o sistema de avaliação de oficiais é uma forma fácil de fazer com que os comandantes respondam pelo que acontece em suas unidades, mas qual é o grau de efetividade dos avaliadores no emprego dessa ferramenta? A princípio, o padrão *pretendido* para o atual sistema era de que, do universo composto pelos oficiais avaliados, 33% recebessem um conceito acima da média. A realidade é que os avaliadores elevaram esse índice para 49,99%. É essa a melhor forma de verdadeiramente *cobrar resultados* dos comandantes?

Que grau de responsabilidade deve ser atribuído a um comandante quando sua tropa estiver registrando uma alta taxa de suicídios, de casos de assédio sexual, de crimes de guerra ou uma série de incidentes que envolvam o uso de entorpecentes e álcool? As discussões sobre a atribuição de responsabilidades devem considerar o ambiente gerado pelo comando e se o comandante estava — ou deveria estar — ciente do grau de instrução e aprestamento de sua tropa. Por exemplo, em 2008, constatou-se que o ambiente interno foi um fator contribuinte para a ocorrência de quatro casos de suicídio em uma Unidade de Recrutamento sediada na cidade de Houston. O comandante do batalhão foi advertido, mas não foi destituído do comando.



O General Comandante da 4ª Brigada do Exército do Iraque e o Comandante de um Batalhão de Artilharia da 10ª Divisão de Montanha dos EUA repassam o planejamento para uma missão conjunta.

Exército dos EUA, Sgt. Martin K. Newton

O ambiente gerado pelo comando é a principal forma pela qual os comandantes predispõem suas unidades para o sucesso. Em seu nível mais básico, o ambiente fomentado pelo comando gera as condições para que os soldados saibam como devem agir quando o comandante não estiver por perto.

Sem dúvida, um comandante que estabelece ou permite um ambiente de comando antiético está criando as condições para o fracasso da tropa e de seus subordinados. Historicamente, há muitos exemplos disso. O massacre de My Lai, em 1968, é um dos exemplos mais conhecidos e estudados. Outro exemplo ocorreu em Kosovo, em setembro de 2000: uma investigação determinou que uma Companhia do 3º Batalhão do 504º Regimento de Infantaria Paraquedista, da 82ª Divisão Aeroterrestre, possuía um ambiente de comando que contribuiu para o emprego de tortura e para um caso trágico de estupro e assassinato. O comandante do batalhão foi advertido, mas não foi destituído do comando. Há alguns exemplos mais recentes, no Afeganistão e no Iraque, onde ambientes de comando problemáticos contribuíram para a ocorrência de casos de má conduta ou de crimes.

Os comandantes devem estabelecer e manter, de modo intencional e ponderado, um ambiente positivo e ético em suas unidades. Isso não deve

O ambiente gerado pelo comando é a principal forma pela qual os comandantes predispõem suas unidades para o sucesso.

ser relegado a uma prioridade secundária. *Assim como o cumprimento da missão, ela deve ser considerada prioridade máxima.* Um ambiente de comando ético deve ser mantido por meio do reforço contínuo de ações positivas.

Não existe isso de ambiente neutro ou ambiente “externo” ao comando. *Algo acontecerá com base nas palavras e nas ações do comandante.* O que é mais importante: existe uma enorme

diferença entre as ações de promover conduta antiética, de fazer “vista grossa” e de tolerar certos comportamentos. Nenhuma dessas opções é boa, e algumas são piores que as outras. Todo comandante no Exército deve estar profundamente ciente de que tudo que diz (ou não) e faz (ou não) está sendo visto e internalizado pelos subordinados. O comandante precisa liderar pelo exemplo. O ambiente que ele estabelecer exercerá grande influência sobre como os soldados pensam e agem na ausência de superiores, bons ou ruins.

Evidentemente, os comandantes sabem que têm a responsabilidade de proporcionar a devida instrução aos seus subordinados, de modo que eles adquiram um alto grau de competência. Contudo, eles também precisam entender e internalizar que são os responsáveis pelo *caráter* da unidade.

Muitos talvez leiam este artigo e concluam que estamos recomendando que se microgerencie os comandantes subordinados e que defendemos a adoção de inspeções invasivas e desnecessárias — como a de carros particulares dos soldados —, a transmissão de orientações de segurança para os fins de semana e outras técnicas insensíveis e superficiais. Não é o caso. Outros, ao lerem este artigo, talvez achem que estamos propondo uma “caça às bruxas” ou mais oportunidades para “apontar os erros” dos comandantes. Também não é o caso.

O que estamos sugerindo é que os comandantes repensem e reavaliem de modo crítico quem são como comandantes (tornando-se mais conscientes), o que suas responsabilidades acarretam e se estão prontos para os incríveis privilégio e responsabilidade de comandar. Os debates sobre a responsabilidade e a obrigação pela prestação de contas de um comandante são uma questão difícil, delicada e muitas vezes política, especialmente quando se trata de comandantes da Ativa. Entretanto, este é um diálogo que precisa acontecer, neste momento em que o Exército discute e reafirma sua ética profissional. **MR**

REFERÊNCIAS

1. DOTY, Joe; SOWDEN, Walt. “Competency vs. Character: it Must Be Both!” *Military Review* (November-December, 2009): p. 69. [A tradução deste artigo, intitulada “Competência X Caráter? Ambos São Necessários”, consta da edição brasileira de Mar-Abr de 2010 da *Military Review*. — N. do T.]

As Lições da Líbia

Amitai Etzioni

QUE DIFERENÇA SEIS meses fazem! No início de 2011, a maioria esmagadora do público interno dos Estados Unidos da América (EUA), incluindo formuladores de política e formadores de opinião, opunha-se fortemente a novos envolvimento militares no exterior, particularmente em uma terceira guerra em um país muçulmano. Além disso, a opinião geral era de que, ante a sobrecarga decorrente da guerra no Afeganistão e da contínua presença no Iraque e, sobretudo, ante os graves desafios econômicos enfrentados pelo país, havia chegado a hora de reduzir o emprego de Forças estadunidenses no exterior. Em junho de 2011, o Presidente Barack Obama anunciou a retirada de tropas do Afeganistão da seguinte maneira: “América! É hora de nos concentrarmos na construção nacional em nosso próprio país”. Com respeito ao envolvimento na Líbia, o então Secretário de Defesa Robert Gates afirmou, em março de 2011: “A meu ver, no caso de haver algum tipo de assistência [com o fornecimento de armas] à oposição, existem muitas outras fontes para isso além dos Estados Unidos”. O Almirante Mike Mullen levantou questões sobre um possível envolvimento na Líbia, afirmando perante o Senado, em março de 2011, que uma zona de exclusão aérea seria “uma operação extraordinariamente difícil de implementar”.

Seis meses depois, em setembro de 2011, a campanha militar na Líbia — já próxima de seu término — era aclamada como tendo sido um grande êxito. Como afirmaram Helene Cooper e Steven Lee Myers no jornal *The New York Times*, embora “fosse cedo demais para classificar a guerra na Líbia como um sucesso total para os interesses estadunidenses... a chegada de rebeldes vitoriosos no litoral de Trípoli... concedeu aos

principais assessores do Presidente Obama a chance de alegar uma importante vitória”. Anders Fogh Rasmussen, Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), afirmou, no início de setembro: “Já podemos extrair os primeiros ensinamentos dessa operação, e eles são positivos, em sua maioria”. Em uma reunião com o novo dirigente interino da Líbia, Mustafa Abdul-Jalil, no dia 20 de setembro, o Presidente Obama declarou: “Hoje, o povo líbio está escrevendo um novo capítulo na vida de seu país. Depois de quatro décadas de escuridão, as pessoas podem andar nas ruas, livres de um tirano”.

A Líbia foi, ainda, apresentada como um modelo para mais intervenções do tipo. Cooper e Myers afirmaram: “O conflito pode, em importantes aspectos, tornar-se um modelo de como os Estados Unidos empregarão a força em outros países onde seus interesses forem ameaçados”. Philip Gordon, Subsecretário de Estado para Assuntos Europeus, opinou que a operação na Líbia foi “em vários aspectos, um modelo de como os Estados Unidos podem mostrar o caminho que possa ser apoiado pelos aliados”. Leon Panetta, atual Secretário de Defesa dos EUA, disse que a campanha foi um “bom indicador do tipo de parceria e aliança que precisamos ter para o futuro, a fim de lidarmos com as ameaças que enfrentamos no mundo atual.”

À medida que a atenção internacional foi se voltando para os massacres na Síria, dirigentes e observadores em âmbito mundial discutiram a possibilidade de empregar o “modelo líbio”. O Presidente da França, Nicolas Sarkozy, afirmou enfaticamente, em sua visita à Líbia pós-Kadafi: “Espero que, um dia, seja conferida aos jovens sírios a mesma oportunidade que os jovens líbios estão tendo”. Ativistas sírios solicitaram a criação de uma zona de exclusão aérea sobre a Síria, semelhante à imposta na Líbia¹. Em um artigo de agosto do jornal *The New York Times*, foi feita a seguinte observação: “O simples fato de o governo ter-se unido aos mesmos aliados do

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



Manifestantes em frente à Casa Branca agitam bandeiras da Líbia e dos EUA em apoio aos rebeldes líbios, exigindo o fim do regime de Muamar Kadafi, Washington, DC, 09 Jul 11.

caso da Líbia para exigir a saída de Assad e impor sanções ao seu regime pode estar aproximando os Estados Unidos da aplicação do modelo líbio à Síria”.

Não há dúvidas de que, com o passar do tempo, a avaliação sobre a campanha na Líbia será revista várias vezes. Entretanto, já é possível extrair várias lições importantes dessa campanha.

Lição Nº 1: Sem Tropas no Terreno

A campanha na Líbia mostrou que uma estratégia anteriormente defendida para ser aplicada a outros países — em particular, ao Afeganistão — pode funcionar. A estratégia, defendida pelo Vice-Presidente Joe Biden e por John Mearsheimer, cientista político da Universidade de Chicago, inclui o emprego de poder aéreo, de veículos aéreos não tripulados, de Forças Especiais e da Agência Central de Inteligência (CIA) e, o que é vital, a cooperação com Forças locais, em vez do emprego de Forças terrestres convencionais estadunidenses e aliadas². Podem-se encontrar referências a essa estratégia como *offshoring* (operar longe da costa, à distância, em tradução livre), embora a expressão *boots off the ground* (“sem tropas no terreno”, em tradução livre) talvez capte melhor sua essência.

Essa foi a forma pela qual a campanha foi conduzida no Kosovo, vencida pela OTAN sem mortos em combate entre as Forças aliadas e com custos reduzidos. Também foi o modo pelo qual o Talibã foi derrubado no Afeganistão, em 2001, em uma campanha que se apoiou fortemente nas forças das tribos locais, como a Aliança do Norte, formada por tadjiques, hazaras e uzbeques, entre outros — embora também tenha sido empregado apoio convencional. Os Estados Unidos

“[tiraram] pleno proveito de sua superioridade aérea e do fato de o [Talibã] não possuir sofisticada artilharia antiaérea... utilizando um ‘repertório’ vasto e letal: bombardeiros *B-52* e *B-1*, jatos da Marinha, veículos aéreos não tripulados *Predator* e aeronaves *AC-130*”³. E a estratégia de não enviar Forças terrestres funcionou na Líbia, tendo havido uma quantidade mínima de baixas para a OTAN a um custo relativamente pequeno, com o combate tendo sido conduzido predominantemente pelos próprios líbios, que buscavam uma vida nova.

Fora as importantes e óbvias vantagens de um número reduzido de baixas e de um custo reduzido, essa estratégia tem um grande mérito que não fica evidente de imediato. Gera muito menos antagonismo na população local e facilita muito o desengajamento (a estratégia de saída).

O povo da maioria dos países (e decerto do Oriente Médio) se ressentem com a presença de tropas estrangeiras dentro de suas fronteiras. Assim, mesmo os muitos iraquianos e afegãos que consideram a presença militar estadunidense como sendo benéfica para sua segurança (ou seus bolsos) muitas vezes parecem perturbados com os métodos de combate dos EUA (que, a seu ver, provocam um excesso de baixas civis) e com o que julgam ser uma conduta pessoal

desregrada (incluindo a presença de militares do sexo feminino). Pensam, sobretudo, que a presença de tropas estrangeiras é uma violação de sua soberania e um sinal de sua fraqueza e mal podem esperar pelo dia em que essas tropas deixem seu país.

Os rebeldes líbios deixaram claro desde o início que, embora estivessem solicitando o apoio da OTAN, não queriam Forças terrestres estrangeiras em seu território. Evitar essa presença minimizou muito a impressão de ameaça à soberania.

Evitaram-se também as armadilhas políticas que aguardam qualquer governo que busca desengajar-se de uma campanha militar, mas que teme que a oposição o acuse de ser fraco em assuntos de Defesa, caso a retirada seja prematura — tal como vimos acontecer com os EUA nos casos do Iraque e do Afeganistão. Essa questão foi totalmente contornada na Líbia: ao término da campanha militar, o desengajamento não foi um grande problema.

Podemos empregar a estratégia de não desdobrar Forças no terreno em outros locais? É esse o novo

modelo para as intervenções armadas no exterior? É preciso ter cuidado com generalizações. Evidentemente, o que pode funcionar na Líbia não pode ser empregado contra a Coreia do Norte. Pode-se argumentar que a estratégia já esteja sendo utilizada no Iêmen, mas é bem possível que não funcione contra o entrincheirado Hezbollah.

Alguns questionam, ainda, se é possível fazer essa estratégia funcionar em países sem acesso ao mar, como o Afeganistão. As aeronaves de apoio aéreo aproximado baseadas em navios-aeródromos talvez precisem percorrer distâncias muito maiores, o que possivelmente diminuiria a capacidade de resposta e dificultaria a tentativa de evitar o emprego de Forças terrestres. Além disso, quando não se dispõe de bases locais, fica mais difícil buscar e coletar Inteligência humana. Se essas desvantagens têm maior ou menor peso, ante o elevado número de baixas e os altos custos de uma guerra prolongada com Forças convencionais, é algo passível de ser debatido por qualquer indivíduo racional. Contudo, uma lição merece destaque: quando essa estratégia é viável,



R.D. Ward, Departamento de Defesa

Os então Secretários de Defesa Robert M. Gates (dos EUA, à direita) e Liam Fox (da Grã-Bretanha) chegam ao Pentágono para discutir a situação na Líbia, em meio aos ataques da OTAN ao regime de Muamar Kadafi. Arlington, Estado da Virgínia, 24 Mai 11.

ela parece possuir vantagens significativas com relação às invasões e ocupações convencionais.

Lição Nº 2: Evitar Ampliar a Missão

As campanhas militares são avaliadas com base em seus objetivos. Assim, quando se analisa a Operação *Desert Storm*, que em 1991 expulsou Saddam do Kuwait, é possível classificá-la como um grande sucesso, se o critério utilizado for o de que seu objetivo era reafirmar a consagrada norma westfaliana, presente na própria base da atual ordem mundial: a de que nenhum país pode utilizar suas Forças Armadas para invadir outro país, e que os que o fizerem serão repelidos e “punidos”. Entretanto, seria possível classificar a Operação *Desert Storm* de modo menos favorável, caso a premissa utilizada fosse a de que o objetivo era forçar uma mudança de regime no Iraque, derrubando Saddam e protegendo os xiitas que estavam se rebelando contra ele.

A tendência estadunidense de permitir que campanhas com objetivos originalmente restritos se transformem em campanhas com objetivos mais amplos pode converter iniciativas bem-sucedidas em operações duvidosas e polêmicas. Portanto, os insucessos e as falhas são decorrentes tanto da indevida ampliação da missão quanto de dificuldades inerentes.

O povo da maioria dos países... se ressentem com a presença de tropas estrangeiras dentro de suas fronteiras.

Um exemplo importante é a guerra no Afeganistão. Em março de 2009, o Presidente Obama definiu os objetivos da guerra estritamente como sendo os de “atingir, dismantelar e derrotar a Al Qaeda”. Mais tarde, em outubro de 2009, o governo Obama reiterou que o planejamento se limitava a “destruir a liderança, a infraestrutura e a capacidade da Al Qaeda”. Essa definição refletiu a redução de um objetivo bem mais ambicioso,

estabelecido pelo Presidente Bush, que buscava “desenvolver uma próspera democracia como alternativa para uma ideologia odiosa”. Contudo, com o decorrer do tempo, diversos fatores levaram a administração Obama a ampliar os objetivos de guerra novamente, de modo a incluir derrotar o Talibã (mesmo restando poucos integrantes da Al Qaeda no Afeganistão e havendo quantidades bem maiores deles ameaçando os interesses estadunidenses em outros locais) e ajudar a estabelecer um governo afegão estável.

Obama descreveu os objetivos adicionais em maio de 2010, declarando sua intenção de “fortalecer a capacidade do Afeganistão para cuidar de sua própria segurança” e “uma iniciativa civil para promover a governabilidade, o desenvolvimento e a cooperação regional”. A Secretária de Estado Hillary Clinton ofereceu uma perspectiva ainda mais ampla, afirmando: “Imagino que, se tudo for bem [sob o Presidente Karzai], continuaremos a prestar auxílio em relação aos sistemas de educação e saúde e à produtividade agrícola muito depois de a presença militar ter diminuído ou desaparecido”.

Faz-se necessária uma breve análise dos fatores que levaram a essa ampliação da missão, porque os veremos em jogo na Líbia e em outros locais. Em parte, eles são idealistas e normativos. Os estadunidenses acreditam que todas as pessoas, caso tivessem a liberdade de escolha, iriam preferir uma forma democrática de governo e uma sociedade livre, caracterizada pelo respeito aos direitos humanos e baseada no Estado de Direito. Com efeito, depois do colapso da União Soviética, os neoconservadores estadunidenses declararam que o mundo inteiro passaria a marchar rumo ao “fim da história”, um estado de coisas no qual todos os governos seriam democráticos. Sustentaram — e o Presidente Bush teria concordado com eles — que, nas poucas situações em que os países estavam atrasados nesse sentido, os Estados Unidos tinham o dever de ajudar que viessem a “ficar em dia com a história”. Tradução: forçar mudanças de regime. Esse foi um dos motivos apresentados para a intervenção armada dos EUA no Iraque em 2003. Ao mesmo tempo, os liberais defenderam que os Estados Unidos deviam utilizar seu poder para proteger as pessoas contra abusos de direitos humanos e, assim, apoiar mais intervenções armadas com

AP/Pablo Martinez Monsivais



O Presidente Barack Obama faz um pronunciamento sobre os acontecimentos na Líbia durante sua visita a Brasília, Brasil, 19 Mar 11.

base nesse argumento. Por exemplo, Samantha Power, a Assessora Especial da Presidência que exerceu um papel fundamental em persuadir o Presidente Obama a envolver-se na Líbia, é a autora da influente obra *A Problem from Hell* [Publicado no Brasil com o título “Genocídio — A Retórica Americana em Questão” — N. do T.], na qual ela critica o Ocidente por não empregar a força para pôr fim ao genocídio em locais como o Camboja, o Congo e Ruanda.

Além disso, foi desenvolvida uma doutrina militar segundo a qual não seria possível alcançar objetivos de segurança limitados (isto é, derrotar a Al Qaeda) sem se envolver na reconstrução nacional. Essa doutrina sugere que não se pode vencer uma guerra contra a insurgência empregando unicamente a força militar e que também é necessário conquistar os corações e as mentes da população por meio de ações que as beneficiem (ex.: construção de estradas, clínicas e escolas, etc.). Ela prega, ainda, que, ao fortalecermos nossos parceiros locais — apoiando, por exemplo, o governo Karzai — permitimos que se desenvolva um governo estável e democrático, com um grau de integridade ao menos razoável. Essa doutrina — denominada

contra-insurgência (ou COIN, na sigla em inglês), em oposição à doutrina de contraterrorismo — envolveu uma considerável ampliação da missão, e seus resultados estão sujeitos a opiniões significativamente distintas. Entretanto, é impossível negar que, embora a vitória militar tenha sido conquistada rapidamente tanto no Iraque quanto no Afeganistão, com um baixo custo em termos de vidas e gastos, o maior número de baixas e de dificuldades surgiu na fase de reconstrução nacional, cujos resultados ainda não estão claros.

Todas essas considerações desempenharam — e ainda desempenham — um papel

na Líbia. A princípio, o objetivo da operação era estritamente humanitário: impedir que Kadafi levasse a cabo sua ameaça, feita em fevereiro de 2011, de “atacar [os rebeldes] em suas áreas seguras” e de “limpar a Líbia casa por casa”⁴. Ele reiterou sua intenção ao afirmar: “Chegou a hora da verdade. Não haverá misericórdia. Nossas tropas chegarão a Benghazi hoje à noite”⁵. Em março, o Presidente Obama declarou: “Não empregaremos a força para irmos além de um objetivo bem definido — especificamente o de proteger os civis na Líbia”. É verdade que, mesmo naquele momento, ele mencionou que também seria necessária uma mudança de regime, mas a descartou explicitamente como objetivo de uma operação militar. A mudança de regime seria alcançada por outros meios, como afirmou Obama: “Nas próximas semanas, continuaremos a fornecer assistência humanitária e econômica ao povo líbio, para que ele possa conquistar suas aspirações de forma pacífica”.

Os objetivos da missão na Líbia foram ampliados bem rápido. Em abril de 2011, Obama, Sarkozy e o Primeiro-Ministro britânico David Cameron divulgaram um compromisso conjunto, no qual declararam que a mudança de regime

precisava ocorrer para que se pudesse alcançar o objetivo humanitário. Afirmaram: “Kadafi precisa sair; e precisa sair de vez”, para que “possa ter início uma verdadeira transição da ditadura

...Kadafi ofereceu um cessar-fogo aos rebeldes — o que teria dado fim à crise humanitária e levado a negociações entre os dois lados...

para um processo constitucional inclusivo, tendo à frente uma nova geração de líderes”. Acrescentaram, ainda, que a OTAN empregaria a força para promover esses objetivos: “Enquanto Kadafi estiver no poder, a OTAN deve manter suas operações de modo que os civis permaneçam protegidos e que a pressão sobre o regime se intensifique”.

A questão chegou a um ponto crítico em maio, quando Kadafi ofereceu um cessar-fogo aos rebeldes — o que teria dado fim à crise humanitária e levado a negociações entre os dois lados, sem envolver a mudança de regime. O cumprimento desse cessar-fogo poderia ter sido imposto com a ameaça de retomada dos bombardeios pela OTAN, caso não fosse respeitado, ou com o posicionamento de Forças de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) entre as duas partes. Contudo, a OTAN rejeitou de imediato a oferta; Kadafi e seu regime precisavam sair. Em seguida, a OTAN realizou o bombardeio não apenas de objetivos militares como também do complexo residencial de Kadafi em Trípoli, supostamente matando seu filho e três netos⁶.

Em setembro de 2011, os objetivos de prevenir uma crise humanitária e derrubar o regime de Kadafi foram atingidos e, portanto, seria possível concluir que a ampliação da missão não teve efeitos prejudiciais, pelo menos nesse caso. Na verdade, dois objetivos foram atingidos pelo preço de um.

É nesse ponto que a questão do que deve ocorrer em seguida se torna fundamental para uma avaliação mais abrangente da campanha na Líbia. Há fortes razões sociológicas para crer que é improvável que surja um governo democrático e estável naquele país. Entre elas estão a inexistência de grande parte das instituições típicas de uma sociedade civil, em função de décadas de tirania; uma diminuta classe média; e a falta de uma tradição democrática — outros indicadores serão analisados na discussão sobre um Plano Marshall, adiante. Evidentemente, é possível que avaliemos a ampliação da missão de modo bastante diferente caso se assista à ascensão de um novo governo autoritário militar na Líbia (independentemente de ele ter ou não uma fachada democrática), em vez de um regime democrático estável.

Isso também se aplica ao volume de distúrbios civis e à quantidade de baixas que possam ocorrer. Como muitas outras sociedades, a Líbia é uma mistura de tribos. Se essas tribos permanecerem unidas para apoiar um novo governo e para resolver suas divergências por meio de negociações, a missão complementar de mudança de regime da OTAN, de 2011, será considerada um grande sucesso. Caso se assista a uma quantidade maciça de baixas civis, como a observada no Iraque (onde a violência entre facções continua e há estimativas de que mais de cem mil civis tenham morrido entre 2004 e 2009), as análises serão bem menos favoráveis⁷. Com efeito, apesar das garantias de que a nova liderança da Líbia esteja “construindo um Estado civil democrático e moderno, com regras estabelecidas e governado com justiça e igualdade”, há motivos para preocupação⁸. Segundo um relatório da organização Anistia Internacional divulgado em setembro, os rebeldes líbios cometeram crimes de guerra contra elementos leais a Kadafi, que vão da tortura ao assassinato por vingança⁹.

Já em julho, a organização Human Rights Watch havia informado que as Forças rebeldes haviam “incendiado algumas casas, saqueado hospitais, residências e lojas e espancado alguns indivíduos que teriam apoiado as Forças do governo”¹⁰. O relatório indica que, desde fevereiro, “centenas de pessoas foram levadas de suas casas, do trabalho, de postos de controle ou simplesmente da rua”¹¹. Os rebeldes espancaram aqueles que haviam capturado, torturando-os com choques elétricos

e, em alguns casos, linchando-os ou matando-os a tiros, imediatamente após a captura. Além disso, os rebeldes incitaram o racismo contra muitos africanos subsaarianos, que vêm sendo atacados, aprisionados e sofrendo abusos sob o novo governo. “As forças rebeldes retiraram todos os líbios negros de certas aldeias”¹². Mulheres negras foram estupradas pelas Forças rebeldes nos acampamentos de refugiados nos arredores de Trípoli¹³.

Os relatos de conflitos internos e de desrespeito à lei também são motivo de preocupação. Em julho, milícias aliadas enviadas para prender o chefe militar Abdel Fattah Younes, por seu possível contato com Kadafi, acabaram por assassiná-lo¹⁴. Essas milícias também saquearam depósitos de munição abandonados pelas Forças de Kadafi e enviaram armas para grupos da Al Qaeda no norte da África e para outros grupos além das fronteiras da Líbia¹⁵.

Em suma, só o tempo dirá se essa ampliação da missão terminou em um sucesso estrondoso ou em fracasso total. Contudo, as características

sociológicas da Líbia sugerem que ela possivelmente não esteja na iminência de nenhum governo democrático, pelo menos no futuro próximo, e que, portanto, a ampliação da missão talvez tenha sido algo além do recomendável.

Lição Nº 3: Reconstrução Nacional – “Uma Ponte Longe Demais”

A tinta das análises positivas de setembro mal havia secado, quando se ouviu um coro de vozes declarar que “nós” (o Ocidente, os Estados Unidos ou a ONU) devíamos ajudar o povo líbio a construir os tipos certos de governo, economia e sociedade. Os partidários da “reconstrução nacional” parecem querer repetir os erros cometidos pelos Estados Unidos no Iraque, ao tentarem reformular quase tudo — o que resultou em centenas de projetos inacabados e fracassados. Assim, em uma sessão denominada “Amigos da Líbia” realizada na ONU, representantes de mais de 60 países “ofereceram assistência em áreas como o judiciário, a educação e o



API/Manu Brabo

Combatentes revolucionários comemoram a precisão de um tiro de carro de combate disparado contra posições dos partidários de Kadafi, em Sirte, Líbia, 13 Out 11.



Os Presidentes Barack Obama e Nicolas Sarkozy durante um evento realizado na Prefeitura de Cannes, após a Cúpula do G20, para comemorar a aliança e os esforços dos Estados Unidos e da França na Líbia. Cannes, França, 04 Nov 11.

direito constitucional”. O Presidente Obama prometeu formar novas parcerias com a Líbia para incentivar o “extraordinário potencial” do país para a reforma democrática, alegando que “todos sabemos o que é preciso... Novas leis e uma constituição que sustente o Estado de Direito... E, pela primeira vez na história da Líbia, eleições livres e justas”.

Outros buscam incluir todos os países da “Primavera Árabe” ou, melhor ainda: todo o Oriente Médio. O ex-Ministro de Relações Exteriores e Membro do Parlamento David Davis propõe um Plano Marshall britânico no Oriente Médio, defendendo que ele seria “uma das melhores formas de consolidar e apoiar a Primavera Árabe no ponto atual, podendo também estimular a reforma em outros países árabes e do Golfo Pérsico”. Nos EUA, a Secretária de Estado Hillary Clinton acredita que “à medida que a Primavera Árabe se espalhar pelo Oriente Médio e pelo norte da África, alguns princípios do Plano [Marshall] voltarão a ser aplicáveis, especialmente no Egito e na Tunísia”. O Senador John Kerry afirma: “Precisamos desesperadamente, mais uma vez, de um Plano Marshall para o Oriente Médio”.

O Senador John McCain também defende a necessidade de um plano como esse.

Embora o Plano Marshall não incluísse o Japão, o grande sucesso obtido pelos Estados Unidos e aliados com a introdução da democracia e de uma economia de mercado naquele país e na Alemanha é geralmente citado como prova do que pode ser realizado. Contudo, esse não é o caso. O que foi possível no Japão e na Alemanha ao término da Segunda Guerra Mundial não é possível atualmente no Oriente Médio — especialmente, na Líbia. Há diferenças consideráveis entre aquela época e a de hoje.

A mais importante diz respeito à segurança. A Alemanha e o Japão capitularam depois de sofrerem a derrota em uma guerra. Os avanços políticos e econômicos só ocorreram depois que cessaram as hostilidades. Não havia terroristas, insurgências, carros-bomba — que as Forças ocidentais estão fadadas a enfrentar caso busquem desempenhar um papel semelhante na Líbia, no Sudão, na Somália ou no Iêmen.

Ademais, depois das experiências no Iraque e no Afeganistão, poucos ousarão defender que o Ocidente deva ocupar mais terras no Oriente

Médio e gerir sua transformação. Assim, enquanto a reconstrução na Alemanha e no Japão foram projetos com participação ativa, os que estão sendo considerados atualmente consistem em engenharia social a longa distância, com o Ocidente fornecendo recursos financeiros e assessoria, mas deixando a execução por conta dos habitantes locais. Esses empreendimentos a longa distância têm um histórico particularmente ruim.

A Alemanha e o Japão já eram fortes Estados-nação antes da Segunda Guerra Mundial. Os cidadãos se identificavam fortemente com a nação e estavam dispostos a fazer grandes sacrifícios pela pátria. Em contrapartida, os países do Oriente Médio consistem em sociedades tribais, agregadas pelos países ocidentais, e a lealdade de muitos de seus cidadãos é, primeiramente, para com o grupo étnico ou religioso a que pertencem. Costumam enxergar o país como uma fonte de vantagens para a tribo e lutam pelo seu quinhão, em vez de fazer sacrifícios pelo bem nacional. Profundas hostilidades — como as existentes entre os xiitas e os sunitas, entre os pashtuns, tadjiques, hazaras e kochis e entre várias tribos em outros países — paralisam os regimes nacionais (no Iraque e no Afeganistão), levam à violência em larga escala (no Iêmen e no Sudão), resultam em opressão maciça e em conflitos armados (na Líbia e na Síria) ou dificultam, de outras maneiras, o desenvolvimento político e econômico.

É preciso levar em conta, também, que a Alemanha e o Japão já eram países desenvolvidos antes da Segunda Guerra Mundial, com uma sólida base industrial, boa infraestrutura, população instruída e forte apoio à ciência e tecnologia, empresas e comércio. Portanto, de modo geral, precisaram ser reconstruídos apenas. Em contrapartida, muitos Estados no Oriente Médio carecem de muitos desses recursos, instituições e tradições e, portanto, não devem ser simplesmente reconstruídos, mas construídos da estaca zero — uma tarefa bem mais complicada. Isso é bastante evidente no Afeganistão, no Iêmen, no Sudão e na Líbia. Outros países, como a Tunísia, o Paquistão, o Marrocos, a Síria e o Egito contam com recursos e populações mais bem preparadas. Mesmo assim, não se comparam à Alemanha e ao Japão.

Por fim, os defensores de um Plano Marshall para o Oriente Médio ignoram a “pequena questão” de custo. Durante seu primeiro ano, o

Plano Marshall demandou 13% do orçamento dos Estados Unidos. Hoje, a ajuda externa corresponde a menos de 1% e, dadas as graves preocupações orçamentárias da atualidade, os Estados Unidos e seus aliados na OTAN estarão bem mais propensos a reduzir esse tipo de gasto do que a aumentá-lo.

Tanto o Ocidente quanto o Oriente Médio — em particular, países com a composição sociológica da Líbia — obterão melhores resultados se deixarem claro que os países da região terão de apoiar-se principalmente em si próprios (e talvez em seus irmãos ricos em petróleo) para modernizar suas economias e construir seus governos. Afirmar algo diferente só levará à decepção e à desilusão — nos dois lados do oceano.

Lição Nº 4: Liderar de Trás — Mas Quem será o Primeiro?

A campanha na Líbia foi estruturada de modo diferente de quase todas — se não todas — as campanhas anteriores nas quais a OTAN ou seus países membros estiveram envolvidos. Os Estados Unidos intencionalmente não desempenharam o papel principal. O Presidente francês foi o primeiro Chefe de Estado a exigir a intervenção armada na Líbia, inicialmente mediante a imposição de uma zona de exclusão aérea. O Primeiro-Ministro britânico logo se uniu a ele, e só então os Estados Unidos ofereceram seu apoio¹⁶. Embora os Estados Unidos tenham sido responsáveis por 97% dos mísseis de cruzeiro *Tomahawk* lançados contra a Força Aérea de Kadafi no início da missão, as Forças da OTAN assumiram o controle relativamente rápido¹⁷. O Secretário-Geral da OTAN indicou que as “potências europeias conduziram a grande maioria dos ataques aéreos e que apenas um dos 18 navios que impunham o embargo de armas era estadunidense”. A França foi o país que mais contribuiu, tendo suas aeronaves executado cerca de um terço de todas as sortidas¹⁸.

Essa abordagem refletiu a postura de longa data do Presidente Obama, de que os Estados Unidos deveriam consultar e cooperar com aliados, dividir a carga dessas operações e não agir de forma unilateral ou mesmo como líder do grupo (ao contrário da abordagem do Presidente Bush). Como observou David Rothkopf, antigo funcionário de segurança nacional, no

governo Clinton: “Precisamos dar crédito ao governo Obama por ter encontrado uma solução, preferindo uma visão de longo prazo, resistindo à pressão de fazer muito, cedo demais, e resistindo às velhas abordagens, que teriam feito com que os Estados Unidos tivessem se envolvido bem mais do que poderiam ou deveriam ficar”.

Os críticos dessa abordagem a consideraram um sinal de fraqueza. A expressão “liderar de trás” passou a ser objeto de frequente deboche. Em março de 2011, Mitt Romney afirmou: “No passado, a América foi algumas vezes temida, foi respeitada; mas hoje, essa mesma América é vista como sendo fraca”. E apresentou como evidência o fato de que “estamos atrás da França, na Líbia”. Mesmo com os recentes elogios à operação, os Senadores John McCain e Lindsey Graham “lamentaram que o êxito houvesse demorado tanto porque os Estados Unidos não haviam empregado todo o peso de seu poder aéreo”.

Há espaço para divergências legítimas sobre as melhores formas de organizar essas campanhas e sobre qual deverá ser o papel dos EUA nelas. Mesmo assim, tanto os que defendem quanto os que se opõem a liderar de trás devem compreender que a campanha na Líbia não favorece nenhuma das duas posições. A razão principal: ela revelou ao mundo que a OTAN — a grande máquina militar inicialmente concebida para impedir os ataques de outra superpotência, a União Soviética — acabou se tornando uma organização muito fraca.

A OTAN sempre teve dificuldade em atuar em “uníssono”, porque sempre há divergências consideráveis entre os países membros sobre contra quem, como e pelo que combater. Assim, no passado muitos países adotaram restrições, limitando como e onde a OTAN poderia empregar suas tropas, o que, em essência, permitiu-lhes optar por não participarem de certas operações da organização. É esse o caso no Afeganistão, onde as tropas alemãs, francesas e italianas estão restritas a áreas onde não haja combate¹⁹. Restrições também dificultaram a resposta da Força do Kosovo naquela região, em 2004, quando tropas alemãs recusaram ordens de se unirem a outros elementos no controle de distúrbios²⁰. A revista *The Economist* vê, na Líbia, uma “preocupante tendência entre os países membros, que vêm assumindo, cada vez

mais, uma abordagem *à la carte* em relação a suas responsabilidades para com a aliança”. Explica: a ambivalência inicial da Turquia muçulmana foi compreensível até certo ponto. Contudo, o caso da Alemanha definiu um novo extremo negativo, quando ela seguiu sua recusa em apoiar a Resolução 1973 mediante a retirada de todo o apoio prático à missão da OTAN — chegando mesmo a prejudicar os estágios iniciais da campanha, ao remover seus militares das tripulações das aeronaves de alerta e controle da aliança... A Polônia também se negou a participar da missão, agravando a situação ao descrever a intervenção da organização como sendo motivada pelo petróleo.

Dos 28 membros da OTAN, 14 empregaram meios militares, mas apenas 8 estavam prontos para realizar sortidas de ataque ao solo: a França, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos (embora em uma escala muito limitada, depois de ter varrido a artilharia antiaérea do regime, no início da campanha), a Bélgica, a Dinamarca, a Noruega, a Itália e o Canadá. Apenas a França e a Grã-Bretanha empregaram helicópteros de ataque.

Além disso, “os membros europeus da OTAN eram extremamente dependentes da ajuda militar estadunidense para dar prosseguimento às operações. Os Estados Unidos forneceram cerca de três quartos dos aviões-tanque, sem os quais os caças, vindos principalmente de bases na Itália, não teriam chegado aos objetivos. Os Estados Unidos também forneceram a maioria dos mísseis de cruzeiro que degradaram a artilharia antiaérea de Kadafi o suficiente para estabelecer a zona de exclusão aérea. Quando os estoques europeus de munição guiada de precisão se tornaram insuficientes, após alguns meses apenas, os Estados Unidos tiveram de abastecê-los. Além disso, foram voadas muito poucas missões de ataque sem que aeronaves de guerra eletrônica estadunidenses lhes estivessem dando cobertura, como ‘anjos da guarda’”.

Rasmussen admitiu: “A operação deixou evidente que os europeus carecem de uma série de capacidades militares essenciais”. Em junho, o ex-Secretário Gates criticou a falta de investimento, por parte dos membros europeus, em “meios de Inteligência, vigilância e reconhecimento”, o que, segundo sua avaliação, prejudicou a campanha na Líbia. Ele alertou

que “[O]s caças mais avançados serão de pouca serventia se os aliados não contarem com os meios para identificar, processar e atacar objetivos, como parte de uma campanha integrada”. Em suma, ele concluiu que os aliados europeus da OTAN são tão fracos que arriscam uma “irrelevância militar coletiva”. Ao que tudo indica, no futuro próximo, os Estados Unidos terão de liderar e empregar a maior parte dos recursos, especialmente se o adversário apresentar um desafio maior que o representado pela Líbia.

Conclusão

O êxito militar da campanha liderada pela OTAN na Líbia, em 2011, indica que, mesmo no atual contexto — pleno de desafios econômicos, exigências de corte de gastos e preocupação com o fato de as Forças estadunidenses estarem sobrecarregadas no exterior —, as missões humanitárias podem ser executadas efetivamente.

A estratégia de não enviar Forças terrestres traz muitas vantagens — quando pode ser empregada. Resulta em número de baixas e custos relativamente pequenos, gera menos antagonismo na população local e facilita o desengajamento.

Embora os Estados Unidos tenham conseguido deixar que os membros europeus da OTAN assumissem boa parte do ônus na Líbia, os reduzidos recursos dos países da Europa e as divergências entre eles levam a dúvidas se “liderar de trás” funcionaria com desafios maiores, como o Irã.

É preciso nos precavermos contra a forte tendência de transformarmos missões humanitárias (cujo objetivo, a princípio, é proteger civis) em missões que buscam a mudança de regime — e que levam a níveis bem mais elevados de baixas e costumam fracassar.

Ademais, a derrubada de um regime tirânico não garante o surgimento automático de um governo democrático. Ainda não ficou claro qual será o caráter do novo regime na Líbia, para o qual a OTAN abriu o caminho ao destruir a antiga estrutura de liderança.

Acima de tudo, os que defendem o envolvimento em uma reconstrução nacional devem examinar cuidadosamente as condições necessárias ao seu êxito e evitar — ou minimizar — sua participação quando as condições forem tão desfavoráveis quanto as que existem na Líbia e em várias outras áreas do Oriente Médio. **MR**

REFERÊNCIAS

1. SLY, Liz. “Calls in Syria for weapons, NATO intervention”, *The Washington Post*, disponível em: <http://www.washingtonpost.com/world/middle-east/calls-in-syria-for-weapons-nato-intervention/2011/08/26/gIQA3WAsIJ_story.html>, acesso em 28 ago 11.
2. MEARSHEIMER, John. “Pull Those Boots Off the Ground”, *Newsweek*, disponível em: <<http://www.newsweek.com/id/177380>>, acesso em 30 dez. 2008.
3. GORDON, Michael. “A Nation Challenged: Military; Tora Bora Attack Advances Slowly In Tough Fighting”, *The New York Times*, B2, disponível em: <<http://www.nytimes.com/2001/12/16/world/a-nation-challenged-military-tora-bora-attack-advances-slowly-in-tough-fighting.html>>, acesso em 16 dez. 2001.
4. “Qaddafi: I will fight protests, die a martyr”, *CBS News*, disponível em: <<http://www.cbsnews.com/stories/2011/02/22/501364/main20034785.shtml>>, acesso em 22 fev. 2011.
5. MURPHY, Dan. “Qaddafi threatens Libya rebels as UN no-fly vote nears”, *Christian Science Monitor*, disponível em: <<http://www.csmonitor.com/World/MiddleEast/2011/0317/Qaddafi-threatens-Libya-rebels-as-UN-no-fly-vote-nears>>, acesso em 17 mar. 2011.
6. HILL, Tim. “Muammar Gaddafi son killed by NATO air strike—Libyan government”, *The Guardian*, disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/01/libya-muammar-gaddafi-son-nato>, acesso em 30 abr. 2011.
7. TAVERNISE, Sabrina; LEHREN, Andrew W. “A Grim Portrait of Civilian Deaths in Iraq”, *The New York Times*, disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/10/23/world/middleeast/23casualties.html>, acesso em 22 out. 2009.
8. MACLEAN, William. “Libya Islamist takes inclusive stance”, *Reuters*, disponível em: <<http://in.reuters.com/article/2011/09/19/idINdIndia-59413620110919>>, acesso em 19 set. 2011.
9. “The Battle for Libya: Killings, Disappearances, and Torture”, *Amnesty International Report*, disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE19/025/2011/en>>, acesso em 13 set. 2011.
10. “Libya: Opposition Forces Should Protect Civilians and Hospitals”, *Human Rights Watch*, disponível em: <<http://www.hrw.org/news/2011/07/13/libya-oppositionforces-should-protect-civilians-and-hospitals>>, acesso em 13 jul. 2011.

11. *Ibid.*
12. ENDERS, David. “Empty village raises concerns about fate of black Libyans”, *McClatchy*, disponível em: <<http://www.mcclatchydc.com/2011/09/13/123999/emptyvillage-raises-concerns.html>>, acesso em 13 set. 2011.
13. ENDERS, David. “African women say rebels raped them in Libyan camp”, *McClatchy*, disponível em: <<http://www.mcclatchydc.com/2011/09/07/123403/africanwomen-say-rebels-raped.html>>, acesso em 7 set. 2011.
14. EL GAMAL, Rania. “Libyan rebel commander killed by allied militia”, *Reuters*, disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2011/07/30/us-libya-idUSTRE76Q76620110730>>, acesso em 30 jul. 2011.
15. MILES, Tom; PEARCE, Tim. “Niger asks help fighting terrorism after Libya conflict”, *Reuters*, disponível em: http://old.news.yahoo.com/s/nm/20110919/wl_nm/us_niger_libya_security, acesso em set. 2011.
16. SARKOZY, Nicolas; CAMERON, David. “Letter from David Cameron and Nicolas Sarkozy to Herman Van Rompuy”, disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/10/libya-middleeast>, acesso em 10 mar. 2011.
17. WESTERWELT, Eric. “NATO’s Intervention in Libya: A New Model?”, *NPR*, disponível em: <http://www.npr.org/2011/09/12/140292920/natos-intervention-in-libya-anew-model>, acesso em 12 set. 2011.
18. SMITH, Ben. “A victory for ‘leading from behind?’”, *POLITICO*, disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/0811/61849.html>, acesso em: 22 ago 2011.
19. WYATT, Caroline. “Afghan burden tasks Nato allies”, *BBC News*, disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7061061.stm>, acesso em 27 out. 2007.
20. ARCHIK, Kristin; GALLIS, Paul. “NATO and the European Union”, Report by *Congressional Research Services*, disponível em: <<http://www.fas.org/spp/crs/row/RL32342.pdf>>, acesso em 29 jan. 2008.

O Emprego da Companhia de Precursores Paraquedista nas Ações nos Complexos do Alemão e da Penha

Major Anderson Ramos Marques, Exército Brasileiro

DURANTE OS MESES finais do ano de 2010, a população brasileira — particularmente a carioca — acompanhou, com assombro, as diversas ações de criminosos que mudaram o panorama da cidade do Rio de Janeiro. As mídias jornalísticas de todos os tipos noticiavam diariamente a escalada de um possível colapso da segurança pública na cidade que será palco de vários eventos esportivos de vulto, dentre eles a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Após a solicitação de apoio das tropas federais pelo Governador do Estado ao Ministro da Defesa, na madrugada do dia 25 de novembro, o Comando Militar do Leste (CML) decidiu empregar a Brigada de Infantaria Paraquedista (Bda Inf Pqdt) para intervir na preservação da ordem pública e na garantia da lei, da ordem e dos poderes constituídos. Iniciava-se, naquele momento, a maior operação de pacificação da Força Terrestre Brasileira desde as ações do Duque de Caxias no século XIX.

Concebida pelo comandante da Bda Inf Pqdt como uma força-tarefa (FT), cuja unidade base era um Batalhão de Infantaria Paraquedista, a FT Chivunk¹ foi integrada por diversas frações de todas as organizações militares (OM) da Grande Unidade Paraquedista (GU Pqdt). Dentre elas, figuram as equipes de precursores (Eq Prec) da Companhia de Precursores Paraquedista (Cia Prec Pqdt), vetores de combate habilitados a

operações com características especiais, cada vez mais adaptados às demandas exigidas pelo seu comando enquadrante.

Historicamente concebidos para lançar ou desembarcar tropas aeroterrestres, os precursores brasileiros têm ultrapassado os limites da operação de zonas de lançamento ou desembarque e assumido um papel determinante como multiplicador do poder de combate das frações às quais prestam seu apoio. Com características peculiares de tropas modernas, como flexibilidade, capacidade de adaptação, e meticulosidade no planejamento, esses especialistas vêm sendo percebidos cada vez mais como elemento importante para os mais diversos tipos de operação.

Este artigo pretende apresentar um resumo da participação da Cia Prec Pqdt, tropa especial da Bda Inf Pqdt e do Exército Brasileiro, nas recentes ações de pacificação das comunidades cariocas do Alemão e da região da Penha.

Antecedentes

Durante anos a população carioca conviveu com o avanço da criminalidade e o surgimento de organizações criminosas, que passaram a dominar diversas áreas da cidade do Rio de Janeiro. Esse cenário agravou-se nas décadas de 80 e 90 quando as facções criminosas se multiplicaram e passaram a disputar de forma violenta os territórios onde comandariam o comércio ilegal de entorpecentes.

O Major Anderson Ramos Marques é o atual Comandante da Companhia de Precursores, da Bda Inf Pqdt, no Rio de Janeiro. Antes de assumir o Comando, exerceu diversas funções na Cia Prec Pqdt e foi instrutor no Centro de Instrução Paraquedista General Penha Brasil. Sua experiência no exterior inclui o Destacamento de Segurança da Embaixada do Brasil na República Democrática do

Congo e um intercâmbio de técnicas de precursores na Pathfinder School, Forte Benning, EUA. Entre outros, possui os cursos de Precursor Paraquedista, de Salto Livre e de Mestre de Salto Livre. É Mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército Brasileiro (Stricto sensu).

Agravando a situação, a segurança pública do país vinha, há algum tempo, enfrentando um cenário de certa inércia no desenvolvimento de novas políticas de combate à criminalidade. Esse fato permitiu o crescimento e o fortalecimento de organizações criminosas, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, onde os focos desse problema social eram sentidos de forma mais evidente.

Recentemente, fruto da inadiável necessidade de conter essa deterioração da segurança e rever as políticas vigentes, foram estabelecidas estratégias de ocupação dos principais redutos criminosos na cidade do Rio de Janeiro tendo por base as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) da Polícia Militar do Estado carioca. Essas UPP, inspiradas em um modelo vitorioso de eficácia comprovada pelos resultados obtidos pelas tropas brasileiras que integram a MINUSTAH (sigla derivada do francês: Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti) desde 2004, têm como principal objetivo diminuir os índices de criminalidade e buscar minimizar a exposição negativa que a cidade experimentava².

Em novembro de 2010, como forma de reação às consequências da reestruturação da política de segurança, uma das principais organizações criminosas do Rio de Janeiro passou a orquestrar uma série de ataques criminosos na cidade. Por meio da condução de assaltos em massa a veículos, interdição de vias de grande circulação e destruição de ônibus e outros meios de transporte públicos, levaram à população um sentimento de insegurança generalizado, anunciando que a crise havia chegado ao seu ponto máximo.

Diante de uma situação-limite e após solicitação do Estado ao Governo Federal, é emitida a Diretriz Ministerial Nr 14/2010 que determinou o apoio das Forças Armadas ao Governo do Estado. Nesse momento, começou a ser desenhado o emprego efetivo do Exército Brasileiro e da Bda Inf Pqdt no início das ações integradas de pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha, na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Em um primeiro momento, as ações se deram mediante o cerco das comunidades do Morro do Alemão — apelidado de “coração do crime” —, ação que recebeu o nome de Operação Chivunk, em clara alusão à concepção das “forças-tarefas” de pronta resposta da GU Pqdt. Em uma segunda fase, após nova diretriz ministerial, Nr 15/2010 de

04 Dez 2010, iniciou-se a efetiva ocupação das comunidades do Alemão e da Penha pelas tropas federais na Operação batizada como Arcanjo.

O principal ator dessas ações integradas foi o Exército Brasileiro. Como contextualização histórica, a Força, ao longo de sua existência, teve a oportunidade de capitanear Forças de Pacificação dentro do Território Nacional em diversos momentos da história do Brasil. Durante as últimas participações da Força Terrestre em missões desse tipo, o Duque de Caxias pacificou as províncias do Maranhão, de São Paulo, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, à época, assoladas por graves rebeliões internas ligadas a problemas políticos e de segurança. Fruto de suas vitoriosas campanhas, aquele que viria mais tarde a se tornar o patrono da Força Terrestre, recebeu a denominação de “O Pacificador”.

Assim, de novembro de 2010 a fevereiro de 2011, o Exército Brasileiro se fez representar nas Operações Chivunk/Arcanjo por sua principal força de ação rápida estratégica, a Bda Inf Pqdt. A Companhia de Precursores Paraquedista, “berço das Operações Especiais do Exército Brasileiro” e subordinada a GU Pqdt, foi amplamente empregada nas principais ações conduzidas durante esse período de ocupação, vindo a caracterizar-se como importante elemento multiplicador de combate das tropas componentes da Força de Pacificação Arcanjo (F Pac Arcanjo).

Constituição, Missão e Capacitação Operacional da Cia Prec Pqdt

Para que se possa compreender melhor a forma de atuação das frações de precursores nas Op Chivunk/Arcanjo, é preciso situar o leitor sobre a constituição da OM, bem como suas missões e possibilidades de atuação.

Conforme previsto no anteprojeto do manual de campanha C 57-270 “O Precursor Pára-quedista (2000)”, “A Companhia de Precursores Pára-quedista, orgânica da Brigada de Infantaria Pára-quedista, é especialmente treinada, equipada e organizada para ser empregada em proveito de uma Operação Aeroterrestre (Op Aet) e/ou Aeromóvel. A OM atua, normalmente, através da ação de seus destacamentos e equipes que podem permanecer diretamente subordinados ao

comando da Grande Unidade Pára-quedista ou reforçar as Unidades empregadas no Assalto Aeroterrestre e/ou Aeromóvel.”³

A partir da evolução do cenário e dentro do conceito de emprego da Força de Ação Rápida e Estratégica, da qual a Bda Inf Pqdt faz parte, a Cia Prec Pqdt teve de se atualizar e aumentar ainda mais o repertório de capacidades de suas missões e possibilidades. Além de sua missão doutrinária, da qual nunca deve se afastar, atualmente a OM deverá também estar constantemente preparada para novas necessidades surgidas. No contexto apresentado neste artigo, cabe destacar algumas das possibilidades da unidade, que foram o principal escopo de missões desempenhadas por suas frações nas operações em tela:

a) assessorar no planejamento, condução e execução das operações que envolvam o emprego de meios aéreos de asa fixa ou rotativa;

b) atuar como importante elemento de busca de informações e coleta de dados negados em prol da Inteligência de combate nas operações;

c) atuar diretamente nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) através do levantamento, reconhecimento e operação de possíveis Zonas de Lançamento (ZL), Zonas de Pouso (ZP) ou Zonas de Pouso de Helicópteros (ZPH) nas imediações ou no interior da área de operações, mantendo o acompanhamento das informações

meteorológicas, o estudo do terreno e da avaliação precisa da Força Adversa (F Adv) atuante na área de operações;

d) ser empregada na ação direta e em missões específicas em prol da tropa apoiada.

Para cumprir suas missões doutrinárias e essas novas demandas, a Cia Prec Pqdt está atualmente organizada operacionalmente em três Destacamentos de Precursores (Dst Prec), compostos, cada um, por duas equipes de precursores (Eq Prec). Estas constituem a unidade básica de emprego da Cia e seu principal vetor de combate, sendo que cada uma delas é especificamente vocacionada a uma das formas de infiltração e/ou atuação em um ambiente operacional específico e de emprego prioritário.

Coerente com a flexibilidade exigida pelas tropas especiais, esse efetivo poderá ser reduzido ou reforçado de acordo com alguns fatores como: tipo de missão, processo de infiltração a ser adotado e a situação do inimigo ou da força adversa na área de operações, dentre outros. Devido às dimensões e diversidade territorial do país, as frações da OM possuem algumas peculiaridades como veremos a seguir.

O 1º Dst Prec é composto pelas equipes “Alfa” e “Bravo”. Essas duas frações têm como principal característica a especificidade de seu

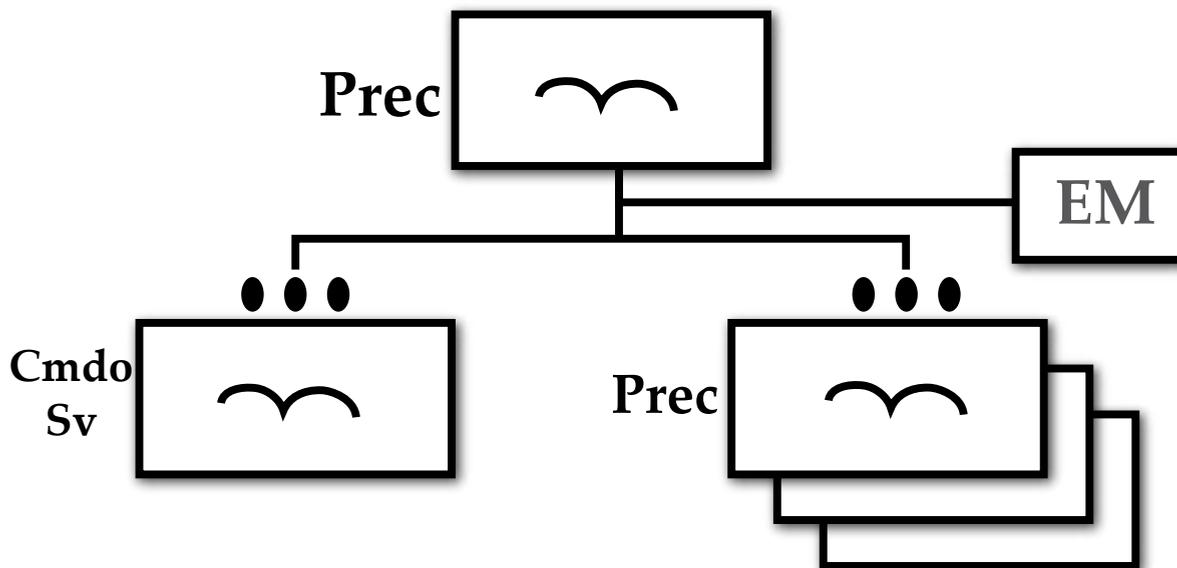


Figura 1 – Organização atual da Companhia de Precursores segundo sua Base Doutrinária

meio de infiltração, utilizando-se do salto livre operacional (SLOp) para atingir os locais de interesse, com a particularidade de que a Eq Alfa tem condições de realizar infiltrações por salto livre operacional a grande altitude (SLOp Gr Alt)⁴. Ambas as Eq Prec do 1º Dst estão habilitadas a cumprir missões em qualquer ambiente operacional cuja missão exija esse processo de infiltração específico.

O 2º Dst Prec é composto pelas equipes “Charlie” e “Delta” e utilizam, como principal meio de infiltração aérea, o salto semi-automático através de lançamento precursor⁵. Possuem destinação específica que busca levar em conta seu ambiente operacional de atuação. A Eq Charlie é particularmente adestrada para operações em ambientes operacionais de selva e a Eq Delta mais vocacionada às atividades aquáticas e subaquáticas.

O 3º Dst Prec, composto pelas equipes “Echo” e “Foxtrot”, também possui características específicas que influenciam seu emprego, sendo a Eq Echo prioritariamente empregada para operações em terreno de montanha. Outra peculiaridade que destaca a Eq Echo é a sua especial aptidão para missões de garantia da lei e da ordem (GLO). Já a Eq Foxtrot tem, como missão principal, a operação das áreas de aprestamento final e aeródromos de partida das demais Eq Prec e da Bda Inf Pqdt em suas operações, também podendo ser empregada nas demais missões doutrinárias da especialidade.

Para as ações nas comunidades do Alemão e da Penha foram empregadas três dessas equipes. Duas delas (Eq Charlie e Eq Echo) passadas em reforço as FT BI Pqdt e uma (Eq Bravo) “na mão” do comando da OM, para ser empregada diretamente pelo comando da F Pac nas ações que se fizessem necessárias. A preparação das equipes e como esta organização chegou a essa configuração será visto a partir de agora.

Aprestamento e Preparação dos Destacamentos Operacionais

Com o recrudescimento das ações criminosas no fim do mês de novembro, a GU Pqdt decidiu acionar as suas OM operacionais para a constituição da FT Chivunk que, em um primeiro momento, permaneceria de sobreaviso. Paralelo a esse acionamento, o comando da

Cia Prec Pqdt, após um estudo sumário das condicionantes envolvidas, emitiu uma “Ordem de Alerta” à Eq Echo/3º Dst Prec amparado em sua aptidão para as ações em GLO.

Aproveitando-se da situação de aprestamento básico do material orgânico preconizado pelas Normas Gerais de Ação (NGA)⁶ da fração, o Cmt Eq Prec passou a buscar maiores informações sobre seu possível emprego, iniciando um planejamento sumário. Após cerca de 2hs de seu acionamento, essa equipe apresentava-se pronta ao Comandante do 26º Batalhão de Infantaria Paraquedista, unidade base daquela FT Chivunk, com uma fração composta por 12 homens e mais uma dupla de caçadores, tendo sido uma das primeiras a estar pronta para o recebimento de novas ordens.

Neste momento, cabe ressaltar que a existência dos planos de acionamento previstos para os destacamentos operacionais (“quem faz o quê, em uma situação de crise”), bem como o aprestamento permanente dos mesmos, foi decisiva para que houvesse uma preparação mínima adequada em um curtíssimo espaço de tempo.

Paralelamente às ações que vinham sendo realizadas durante a 1ª fase da pacificação, a OM já se preparava para uma possível continuidade da missão e conseqüente aumento de sua responsabilidade de atuação. Assim sendo, foram tomadas providências no sentido de intensificar o adestramento de mais dois de seus vetores operacionais, as Eq Bravo/1º Dst Prec e Charlie/2º Dst Prec.

Dentre as atividades realizadas durante o curto período de preparação destas outras frações, algumas mereceram especial destaque. Na parte de planejamento, foi realizada uma minuciosa ambientação da área de operações, bem como foram revisados os aspectos jurídicos que envolviam a ação da tropa. Também foram reforçados os procedimentos previstos nas regras de engajamento emitidas pelo escalão superior e planejados os possíveis itinerários e locais de ocupação, para o caso de acionamento imediato. No vetor do adestramento, foram intensificadas as instruções de progressão em áreas de risco, além de ter sido dada prioridade à execução de tiros de fração simulando progressão em áreas edificadas. Juntou-se a isso a confirmação de

“clicação” de todos os oprônicos, com especial atenção ao armamento das duplas de caçadores orgânicas destas frações.

Dessa maneira, em apenas duas semanas a Bda Inf Pqdt pôde contar com mais duas equipes de elementos especializados para apoiar no cumprimento de sua missão de pacificação.

Missões Desempenhadas pelos Precursores em Proveito da Op Chivunk e F Pac Arcanjo

Após os curtos períodos de preparação disponíveis, a Cia Prec Pqdt se engajou definitivamente, juntamente com as demais tropas que passaram a integrar a Força de Pacificação Arcanjo, naquela que passaria a ser a sua realidade durante os meses que se seguiram. O ineditismo da ação de pacificação que se iniciava exigiria de suas frações e de seus integrantes dedicação exclusiva e um alto grau de profissionalismo, flexibilidade e adaptabilidade, características permanentes das tropas especiais do Exército Brasileiro.

Durante as duas fases distintas dessa operação histórica das Forças Armadas Brasileiras, a Companhia de Precursores desempenhou um sem-número de missões, que contribuíram de forma efetiva para o sucesso obtido pelo Exército Brasileiro e pelas Forças de segurança pública. Dentre essas atividades, cabe destacar algumas:

Atuação como elemento de Inteligência em combate e emprego dos caçadores. Durante o cerco inicial e o investimento das Forças de Segurança Pública, realizado no dia 28 de novembro de 2010, as equipes de precursores foram desdobradas em posições dominantes. No sentido de proporcionar maior segurança às tropas, foram ocupadas posições de tiro com suas duplas de caçadores a fim de interditar possíveis alvos, desde que claramente identificados como ameaças e dentro das regras de engajamento previstas.

Na ocasião, foram utilizadas coberturas de edifícios e residências no entorno, em posições de observação privilegiadas em ambos os lados do Complexo do Alemão. Nessa oportunidade, buscou-se prestar informações precisas em relação ao posicionamento e ao desencadeamento das ações das tropas que realizavam o investimento. Da mesma forma,

os precursores, por meio da comunicação terra-avião, prestaram suporte às aeronaves das polícias civil e militar com a observação e informação de pontos de recrudescimento da F Adv durante os momentos mais tensos do investimento no dia 28 de novembro de 2010.

Por intermédio do monitoramento de locais críticos, as equipes buscaram prestar, de forma eficiente, a maior quantidade de informações possível, alimentando o sistema de Inteligência com grande quantidade de dados. Essas ações foram úteis para a tomada de decisões acertadas e o emprego apropriado das tropas em melhores condições, durante todo o desenrolar da ocupação.

Em determinados momentos, os elementos especializados das Eq Prec, bem como seus caçadores, ocuparam posições de forma dissimulada nas comunidades, a fim de obter ou confirmar informes. Por meio da utilização de oprônicos eficientes e técnicas adequadas, foi



Foto do autor

Luneta montada sobre tripé em um ponto forte, para monitoramento de um local de interesse para operações futuras.

possível realizar reconhecimentos e confeccionar relatórios de dados de locais distantes a mais de 600 metros do ponto de observação — dados que foram de extrema utilidade para o preciso assessoramento às decisões tomadas pelo comando da operação.

Coordenação e emprego dos meios aéreos da Aviação do Exército (Av Ex). Seguindo uma vocação natural do Precursor Paraquedista no emprego de meios aéreos, todas as ações que necessitaram da participação deste importante vetor tiveram a coordenação desses especialistas.

Nas ações iniciais, as aeronaves da Av Ex foram amplamente utilizadas pelas equipes de precursores para realização de reconhecimentos aéreos e levantamentos de áreas mediante a realização de foto-filmagem, que foram entregues em forma de relatórios aos comandantes táticos no intuito de facilitar seus planejamentos e ações em suas áreas de atuação.

Em um segundo momento, esses especialistas foram empregados como operadores de plataformas aéreas de coordenação e controle. Embarcados em helicópteros HM-1 Pantera e HA-1 Fennec do Comando de Aviação do Exército (Cmdo Av Ex), os precursores passaram informações importantes aos comandantes das forças-tarefas Paraquedistas que, pelo menos uma vez por semana, realizavam grandes operações em suas zonas de ação. Além dos dados precisos passados de forma oportuna, esses comandantes, que capitanearam diversas ações de sucesso na repressão aos ilícitos na região, podiam contar ainda com a eficiência do apoio de fogo seletivo proporcionado, em caso de necessidade, pela presença nas aeronaves dos caçadores aéreos das Eq Prec.

Paralelamente a todas essas atividades, um minucioso trabalho de planejamento, seleção e reconhecimento de diversos pontos de toque para essas aeronaves foi realizado nos mais de vinte quilômetros quadrados que abrangem as áreas dos complexos ocupados. Essas áreas de pouso catalogadas pelos precursores tinham como uma de suas principais finalidades proporcionar flexibilidade de planejamento aos comandantes para uma possível inserção ou exfiltração de pessoal e material, em caso de uma necessidade premente. Em uma dessas operações foi realizada a inserção de uma das Equipes da Cia Prec (Eq Bravo/1º Dst Prec) no alto da Serra da Misericórdia, local emblemático antes tomado pelo tráfico e que foi palco de diversos crimes contra a vida de cidadãos desprotegidos ou de “justiçamentos” de envolvidos com os traficantes. Em uma ação rápida e eficiente, com a participação de 03 aeronaves da Aviação do Exército, elementos precursores desembarcaram no local escolhido utilizando a técnica operacional de *Fast-Rope* e, na sequência, prosseguindo no vasculhamento da região matosa e de difícil acesso no alto da serra, tendo obtido êxito expressivo.



Foto do autor

Dupla de atiradores da Cia Prec Pqdt em condições de realizar disparos a partir de uma aeronave HM-1 da Av Ex.

Além disso, sempre que necessário, as aeronaves de asa rotativa eram empregadas sob a coordenação das equipes da Cia Prec Pqdt, como apoio aéreo em deslocamentos de comboios de viaturas e na segurança das autoridades que visitavam a área de operações da Força de Pacificação Arcanjo. Tais ações, além de prestarem o apoio aéreo eficiente, também serviam como dissuasão a possíveis ações da Força Adversa.

Realização de ações pontuais e de esclarecimento de situação. Durante toda a operação, houve momentos nos quais tanto os comandantes de FT nas áreas a serem pacificadas como o próprio Comandante Geral da Força de Pacificação se depararam com situações críticas que demandaram emprego de tropa especializada. Nesses momentos, mais uma vez, entravam em ação as frações da Companhia de Precursores Paraquedista.



Foto do autor

Um Elemento de Eq Prec encontra material ilícito ao executar busca na mata próxima à comunidade.

Diversas foram as ocasiões em que elementos precursores empregaram suas técnicas em proveito do esclarecimento de situações críticas e execução de mandados de busca e apreensão, realizando a entrada em casas e instalações em busca de pessoal e material ilícito. Além disso, as equipes de precursores foram constantemente destacadas para realizarem ações pontuais, com vistas à apreensão de elementos envolvidos com o narcotráfico e à realização de reconhecimentos operacionais em áreas complexas e de difícil acesso.

Os precursores foram empregados como elementos de confiança dos comandantes das forças-tarefas Paraquedistas, sempre que a situação se tornava crítica. Esses especialistas foram empregados em diversas ações noturnas, estabelecendo postos de observação e espera em áreas matosas, visando à captura de pessoal suspeito e à apreensão de material ilícito. Com essas ações, buscou colaborar com as forças-tarefas, mantendo-as com o foco em suas atividades principais e nas ações de presença, tendo obtido quase sempre resultados expressivos de interesse para o sucesso das operações.

Segurança de autoridades. Durante a aproximação dos locais de cerco ocupados na 1ª fase da operação, a tropa foi recebida por fogos intensos disparados pela força adversa. O Comandante da Bda Inf Pqdt interveio diretamente na ação, por meio de sua presença no acompanhamento das ações iniciais. Junto a ele,

...ações realizadas para levantamento ou confirmação de dados... expuseram uma premente necessidade de emprego de material específico...

contribuindo como célula de segurança imediata, elementos precursores acompanhavam de perto os deslocamentos da autoridade. Durante o trajeto a pé, realizado na Rua Paranhos, na tarde do dia 26 de novembro de 2010, a Eq Prec realizou a

cobertura, por vezes com fogos, das diversas ruas adjacentes, assegurando o deslocamento em segurança do Comandante da Operação.

A partir dessa missão, e durante toda a operação, diversas foram as oportunidades em que as equipes de precursores tomaram parte no planejamento, coordenação e execução das ações de segurança das diversas autoridades que visitaram a área de pacificação. Sempre precedidas por reconhecimentos prévios, ensaios e *briefings*, todas as atividades foram conduzidas de forma a garantir a presença de importantes personalidades com a segurança necessária nas áreas ocupadas dos Complexos da Penha e do Alemão.



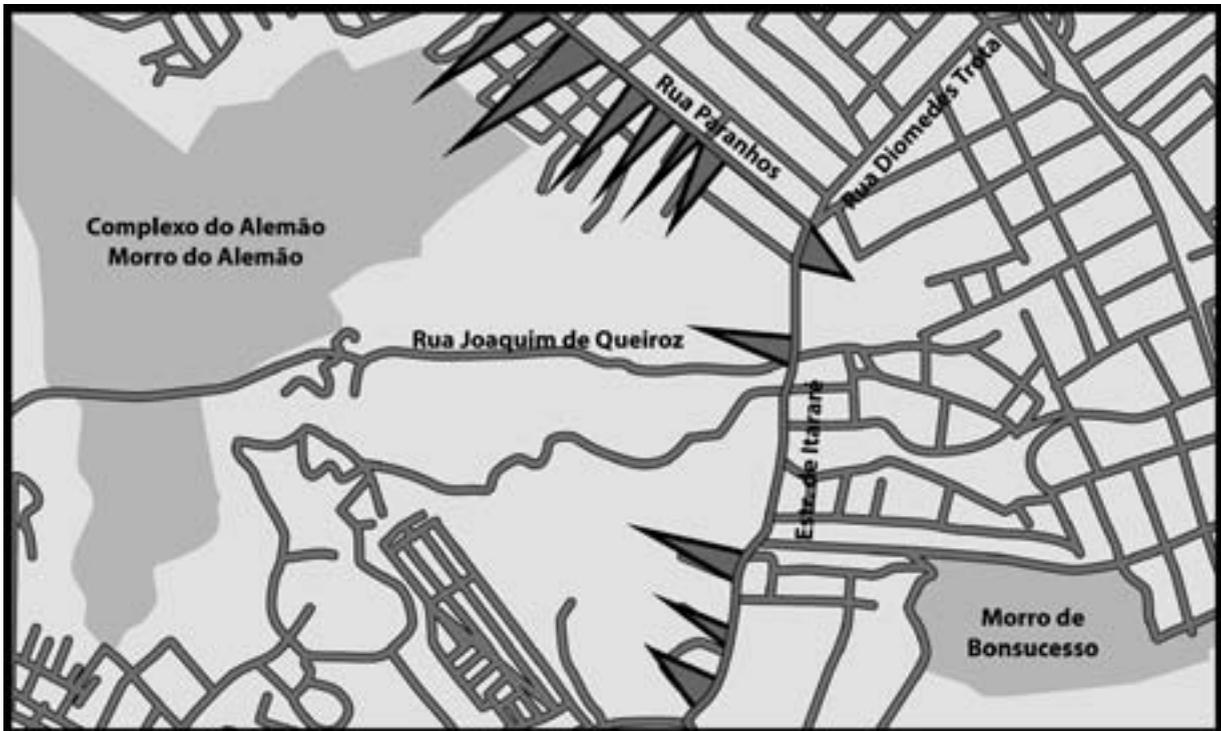
Foto do autor

Equipe de Precursores realizando Fast-Rope na Serra da Misericórdia.

Em Busca das Melhores Práticas

Fruto dessa importante atuação nas operações desenvolvidas nos Complexos do Alemão e da Penha, a Cia Prec Pqdt pôde colocar à prova sua capacitação operacional, aproveitando a oportunidade para implementar melhorias nos procedimentos adotados em situações-limite, como as vividas pelos integrantes da OM. Diante disso e visando a aumentar ainda mais o repertório de capacidades da Unidade, bem como diminuir o tempo de resposta para seu efetivo emprego, foram tirados vários ensinamentos, dentre os quais se destacam:

a. Diante da possibilidade crescente de emprego de frações de operações especiais em ações semelhantes e em sendo a Cia Prec Pqdt a única tropa dessa natureza na Guarnição do Rio de Janeiro, verificou-se a necessidade de expandir os conhecimentos de emprego, progressão e técnicas operacionais em áreas edificadas e de risco para todas as equipes de precursores.



Representação gráfica dos setores de tiro empregados pela F Adv, quando da ocupação da área pela tropa do EB, em novembro 2010.

Tal procedimento aumentará a flexibilidade de emprego do Comandante da OM e da própria Bda Inf Pqdt nas missões de GLO, permitindo, assim, maior possibilidade de êxito em missões de grande sensibilidade.

b. As diversas ações realizadas para levantamento ou confirmação de dados na área de operações expuseram uma premente necessidade de emprego de material específico, que permita uma observação mais eficiente. Destaque especial deve ser dado aos equipamentos optrônicos com capacidade de gravação de imagens, prioritariamente os que empregam tecnologias termal e noturna de alta definição. Isso porque, fruto da experiência vivida, observou-se que é no período noturno que se obtêm os dados mais significativos para o desencadear das operações.

c. O estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) que permitirão o acionamento e preparação da tropa de forma ainda mais rápida e eficaz. A partir dos fatos ocorridos naquele ano e com a rapidez exigida após o acionamento, a Cia Prec Pqdt decidiu especificar parâmetros de acionamento. Para isso foram estabelecidos níveis de alerta que indicarão

qual tipo de procedimento deverá ser tomado e qual o tempo de resposta desejável para cada uma destas etapas. Estes níveis, que vão desde a uma situação de normalidade (verde) passando por estágios crescentes (amarelo, laranja e vermelho) de acordo com o nível de probabilidade de emprego, definirão de forma pormenorizada quais os procedimentos operacionais, administrativos e logísticos deverão ser tomados por cada integrante da unidade em caso de acionamento.

d. Outra lição aprendida durante a operação foi a necessidade de manter constantemente a tropa orientada e instruída no que se refere aos princípios básicos da legalidade e às regras de engajamento. A fim de evitar situações nas quais as frações só venham a tomar conhecimento dessas questões nos momentos em que forem acionadas, foram inseridos no Plano Geral de Instrução (PGI) da Unidade tempos de instrução com militares pertencentes à assessoria jurídica do Exército. Nessas oportunidades são lembradas questões básicas de direito apresentadas por meio de casos esquemáticos baseados em situações já vividas anteriormente, bem como lembradas as regras básicas de engajamento em operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Conclusão: Descobrimos Novos Caminhos⁷

A pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha, iniciada pela Brigada de Infantaria Paraquedista em novembro de 2010, representou um marco histórico no emprego recente da Força Terrestre. A confirmação do nível de seu preparo e adestramento e da qualidade do material

...efetivos cada vez mais especializados, com pessoal habilitado a conduzir atividades especiais, têm-se mostrado como uma ferramenta decisiva para o sucesso da missão...

humano da GU Pqdt foi ratificada a cada ação desenvolvida por seus homens. Neste mister, fizeram parte dessa história as frações operacionais da Companhia de Precursores Paraquedista, tropa especial da Brigada de Infantaria Paraquedista e do Exército Brasileiro.

Durante vários anos as tropas de precursores foram empregadas em sua missão doutrinária mais característica: operar zonas de lançamento de paraquedistas e outras zonas de desembarque e auxiliá-los em sua reorganização. Nos últimos anos, os precursores brasileiros evoluíram seguindo uma tendência globalizada para tropas desse tipo. Atualmente apresentam-se aos comandantes das tropas às quais prestam seu apoio como uma preciosa ferramenta para aumento do poder de combate. Dotados de um nível de adestramento diferenciado e possuidores de características como a flexibilidade de emprego, esses especialistas brasileiros têm assumido um importante papel no cenário moderno, no qual cresce a demanda pelo emprego de pequenas frações de tropas de operações especiais. A validade desse pensamento pôde ser mais uma vez comprovada nas ações desempenhadas pela Cia Prec Pqdt durante sua participação na Operação Arcaño.

O emprego de duas equipes de precursores em reforço às forças-tarefas responsáveis por cada uma das áreas de pacificação, bem como a manutenção de uma equipe em condições de ser empregada diretamente pelo comando da operação em ações críticas que exigiam uma fração especializada, permitiram aos comandantes a flexibilidade desejada para uma operação com considerável grau de sensibilidade. Os trabalhos de reconhecimento, levantamento e confirmação de dados de Inteligência de combate, o monitoramento eficiente de áreas de risco, bem como as ações pontuais desenvolvidas pelos precursores nos complexos pacificados, foram relevantes para que os comandantes apoiados pudessem economizar meios e conduzir as ações com o sucesso desejado e obtido.

Assim, pode-se afirmar que as ações desempenhadas pelos vetores operacionais da Companhia de Precursores Paraquedista, durante a Operação Arcaño, confirmaram sua capacidade operacional, sua técnica apurada e sua flexibilidade e meticulosidade de planejamento. Ratificaram ainda uma tendência atual nas situações que requerem o emprego de tropas, nas quais os efetivos cada vez mais especializados, com pessoal habilitado a conduzir atividades especiais, têm-se mostrado como uma ferramenta decisiva para o sucesso da missão, nos diversos escalões de comando. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Este foi o nome dado à força-tarefa da Bda Inf Pqdt. Chivunk é um termo conhecido no meio militar para definir a energia maior do combatente paraquedista.
2. Para uma referência a esse modelo bem-sucedido, veja, por exemplo, PEIXOTO, Maj Ricardo Augusto do Amaral. "Planejamento e Características do Emprego de Blindados na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)". Edição Brasileira da *Military Review*, Julho-Agosto 2009, Forte Leavenworth — Kansas (EUA), p. 54-64.
3. Manual de Campanha do Precursor Para-quedista (C 57-270). Anteprojeto — Rio de Janeiro, 2000b.
4. SLOp Gr Alt — Modalidade de salto livre operacional realizado com utilização de suprimento individual de oxigênio devido à rarefação em altitudes superiores a 12000ft.
5. Lançamento Precursor: técnica de lançamento realizada somente por pessoal habilitado (Prec Pqdt) sem qualquer tipo de apoio de solo, na qual o especialista utiliza-se apenas das referências visuais de solo e das condições meteorológicas existentes (notadamente o vento) para definir seu ponto de saída da aeronave bem como determinar seu local de aterragem com paraquedas na Zona de lançamento.
6. NGA — Normas Gerais de Ação — Documento que normatiza as táticas técnicas e procedimentos de emprego das frações operacionais da OM de precursores.
7. Esta é uma sugestiva referência à missão da Companhia de Precursores Paraquedista, também emprestada à publicação editada pela própria subunidade, cujo título é "Redescobrimos Caminhos".

O Desenvolvimento de Líderes e a Liderança no Exército: Perspectivas de Campo

Ryan M. Hinds e John P. Steele

A PESQUISA ANUAL DE Liderança do Exército, realizada pelo Centro de Liderança do Exército (CAL), analisa e acompanha tendências nas atitudes e no desenvolvimento de líderes, na qualidade da liderança e em sua contribuição para o cumprimento da missão. Mais de cem perguntas abordam temas relativos à qualidade da liderança e ao desenvolvimento de líderes. Este artigo apresenta um resumo dos resultados da pesquisa realizada em 2010, divididos em três seções principais: o desenvolvimento de líderes, os efeitos do caráter e do ambiente de comando na liderança e a abordagem do tema “liderança” na formação profissional militar ¹.

A pesquisa oferece dados concretos para a tomada de decisões na formulação de políticas e para o desenvolvimento de programas. É uma fonte respeitada, que utiliza uma grande amostra aleatória representativa e rigorosa metodologia científica no seu desenvolvimento e na coleta e análise de dados, calibrando seus resultados com os de outras análises do Exército. Os dados foram coletados *on-line*, de uma amostra representativa composta por mais de 22 mil oficiais (de 2º Tenente a Coronel), *warrant officers*, subtenentes e sargentos da Ativa, da Reserva e da Guarda Nacional do Exército dos Estados Unidos da América (EUA).

Contou com a participação de cerca de 22.500 militares do Exército que exercem cargos de liderança nos diversos níveis, com uma taxa de respostas de 16,1%. O emprego de amostragem ampla e a comparação dos resultados com outros estudos conferem alto grau de confiabilidade na precisão dos resultados. As respostas foram tanto quantitativas quanto qualitativas.

O Desenvolvimento de Líderes

A tendência observada na pesquisa indica desempenho deficiente dos chefes e comandantes no desenvolvimento dos subordinados para futuras funções de liderança. Dados coletados entre 2006 e 2010 mostram que, nas avaliações quanto às competências essenciais aos Líderes do Exército, a pergunta “Desenvolve líderes” (*Develops Others*, no original) é, invariavelmente, a que recebe nota mais baixa. Segundo estabelecido em pesquisas, um índice de favorabilidade de dois terços é o limiar do nível considerado aceitável. Desde 2006 o Componente da Ativa do Exército não consegue obter mais do que 61% de avaliações favoráveis à pergunta “Desenvolve líderes”². Embora tenha melhorado nos últimos anos, essa competência continua bem abaixo do limiar de aceitabilidade, recebendo uma classificação bem mais baixa que todas as outras competências essenciais.

Essa área é importante porque afeta as atuais e futuras gerações de comandantes. Os que hoje não estão sendo devidamente desenvolvidos por seus superiores não saberão como desenvolver outros no futuro.

O problema em relação ao desenvolvimento de líderes não se restringe à insuficiente demonstração de tal competência por parte dos superiores. Com efeito, a pesquisa em tela analisou o desenvolvimento de líderes a partir de diversos ângulos — na unidade e durante os cursos de carreira, por exemplo. No Componente da Ativa, diante da pergunta sobre qual o grau de prioridade conferido por sua unidade ao desenvolvimento de líderes, apenas 46% dos comandantes responderam “alta” ou “muito alta”, ao passo que 24% a classificaram como “baixa”

Ryan M. Hinds é bolsista do programa Consortium Research e trabalha atualmente no Instituto de Pesquisa do Exército, no Forte Leavenworth, Estado do Kansas. É bacharel e mestre pela University of Central Missouri.

John P. Steele é líder de grupo de estudo no Centro de Liderança do Exército, no Forte Leavenworth. É bacharel pela Morningside College e mestre e doutor pela Kansas State University. É o encarregado de projeto da Pesquisa Anual de Liderança do Exército.



Um capitão do Exército dos EUA cumpre uma etapa de navegação terrestre representando a 12ª Brigada de Aviação de Combate na Competição de Melhor Oficial Subalterno do USAEUR, Grafenwoehr, Alemanha, 16 Nov 11.

ou “muito baixa”. Esse é o nível mais baixo quanto à percepção de prioridade já registrado na pesquisa do CAL.

Apenas 59% dos respondentes indicaram que seu chefe imediato era muito efetivo ou eficaz em destacar oportunidades para o desenvolvimento de liderança. Com efeito, apenas 49% deles indicaram que seus superiores aprovariam suas participações em treinamentos institucionais, ainda que isso os obrigasse a perder eventos importantes nas suas unidades; 33% estavam convictos de que seus chefes não aprovariam tal situação. Isso indica que o problema transcende o desenvolvimento de líderes realizado diretamente pelos comandantes e mostra que, de modo geral, eles não estão ajudando seus subordinados a se capacitarem nessa área nem mesmo com o auxílio de outras fontes. A impressão de que o desenvolvimento de líderes é inadequado afeta igualmente o sentido de compromisso para com o Exército e a confiança na instituição. Daqueles que indicaram não acreditar que o Exército estava caminhando na direção certa para enfrentar os

desafios dos próximos dez anos, 26% afirmaram que isso se devia à má qualidade do atual desenvolvimento de líderes nas unidades.

É possível que o atual ritmo operacional dificulte a necessária mudança cultural do Exército. Uma década de combate em duas guerras prejudicou essa tarefa. Segundo pesquisa da campanha “Profissão das Armas”, conduzida com coronéis e oficiais-generais, 64% dos respondentes indicaram que o desenvolvimento de líderes não ocorreu devido à demanda gerada pelo ritmo operacional e por outras atividades. Quando perguntados sobre como seria possível remediar o problema, os respondentes quase sempre recomendaram que fosse atribuído mais tempo exclusivamente dedicado ao desenvolvimento de liderança e que essa atividade fosse incluída no processo de avaliação de oficiais, de modo a destacar sua prioridade para a Força³.

Apenas alocar mais tempo para que os comandantes conduzam o desenvolvimento de líderes não é a solução. Se não o tornarmos uma prioridade nas unidades, o tempo adicional

acabará sendo utilizado para cumprir tarefas consideradas mais importantes.

Apesar das aparências, transformar o desenvolvimento de líderes em prioridade mediante sua inclusão no processo de avaliação de oficiais é mais do que uma solução paliativa. Se essa atividade se tornar um requisito para a promoção, será necessário avaliá-la continuamente e atribuir conceitos ao desempenho dos chefes e comandantes, de modo que todos sejam submetidos aos mesmos padrões. Isso é mais fácil dizer do que fazer.

Os Efeitos do Caráter e do Ambiente de Comando na Liderança

A liderança nociva é outro problema identificado pela pesquisa. Líderes nocivos são aqueles indivíduos egocêntricos e propensos à autopromoção, que se empenham em atingir seus objetivos pessoais e os da organização à custa dos subordinados. Embora existam muitas definições sobre o que é a liderança nociva, há algumas características constantes. Comportamentos comuns entre os líderes nocivos incluem microgerenciar; esconder informações e acumular tarefas; intimidar, difamar ou agir agressivamente; ou simplesmente evitar contato com os subordinados. Com base em vários itens da pesquisa, podemos estimar que um em cada cinco comandantes é visto de forma negativa pelos motivos a seguir:

- Não coloca as necessidades da unidade acima das próprias (22%).
- É “um estúpido” (25%).
- Age e se comporta de um modo que é positivo para a organização e para si mesmo, mas negativo para os subordinados (18%).
- Age e se comporta de um modo que é negativo para a organização, para si mesmo e para os subordinados (5%).
- Recrimina a tropa por equívocos (2%).

Quando solicitados a estimar o tamanho do problema relativo à liderança nociva nas Forças Armadas, segundo uma escala de um a sete, 39% dos oficiais e sargentos que participaram da pesquisa responderam seis ou sete, indicando haver um problema grave, e apenas 13% avaliaram com grau um ou dois. Além disso, 83% dos respondentes indicaram ter observado no mínimo

um comandante exibindo comportamentos negativos no ano anterior, e 17% indicaram ter visto cinco ou mais na mesma condição. Infelizmente, não há indícios de que o problema possa se corrigir por si mesmo. O fato de que muitos líderes nocivos acabam sendo promovidos sem que haja um “retorno negativo” por parte de seus subordinados e a disposição destes últimos em imitar esse tipo de superior geram um ciclo de “toxicidade”, que não será facilmente interrompido.

Esse ciclo se deve a diversos fatores. O primeiro é o paradoxo da liderança tirânica, segundo o qual os subordinados que trabalham para um líder nocivo costumam ser mais produtivos, devido ao medo de represálias. Esse aumento na produtividade acaba se refletindo de maneira positiva na avaliação dos comandantes, gerando elogios e até promoções. Nesse caso, as reações individuais e da organização reforçam os comportamentos negativos. Em consequência, os comandantes continuam a exercê-los, e o ciclo se mantém. Outra razão pela qual a liderança nociva prossegue sem intervenção é que, na atual cultura do Exército, a maioria dos subordinados não está disposta a manifestar-se contra comandantes que

...o problema transcende o desenvolvimento de líderes realizado diretamente pelos comandantes e mostra que, de modo geral, eles não estão ajudando seus subordinados a se capacitarem nessa área...

se portem dessa maneira⁴. Além disso, o sucesso dos superiores nocivos reforça a mensagem para os subordinados de que esse é o caminho a ser trilhado. Infelizmente, 50% dos subordinados que disseram trabalhar para líderes nocivos acreditavam que seus chefes seriam promovidos e 18% indicaram que pretendiam imitá-los, em suas próprias carreiras.

A liderança nociva prejudica o ambiente de comando. Frequentemente, líderes nocivos

promovem uma mentalidade de “zero defeito” e recriminam seus subordinados por erros “sinceros”. Conforme mencionado, 24% dos militares respondentes acreditam terem sido recriminados por cometerem meros equívocos na tentativa de cumprir seus deveres. Essa mentalidade de “zero defeito” leva muitos a acreditarem que não devem ser criativos nem tentar descobrir soluções inovadoras, pois serão punidos caso elas não funcionem. Trinta por cento dos respondentes indicaram acreditar que sua unidade tinha uma mentalidade de “zero defeito”. Outro efeito colateral dessa mentalidade é que alguns chefes e comandantes deixarão de buscar ajuda por acharem que isso os prejudicará. Apenas 55% dos respondentes disseram que suas unidades consideravam aceitável que um comandante busque ajuda.

Há várias medidas que o Exército pode tomar para minimizar problemas com a liderança nociva. Primeiro, é essencial cultivar um ambiente que permita que os subordinados avaliem seus superiores com franqueza e sem medo de represálias. Isso exigirá um rompimento com o tradicional sistema de avaliação de comandantes que ocorre de cima para baixo, apenas. No entanto, propor que subordinados critiquem abertamente seus superiores não seria uma solução realista. Em vez disso, um programa como a avaliação por múltiplas fontes — em uso no Exército dos EUA e que possibilita que os comandantes recebam um “*feedback* de 360°” (isto é, uma autoavaliação e avaliações de superiores, pares e subordinados) — ajudará os comandantes a enxergar como são vistos por aqueles com quem trabalham, em vez de apenas por aqueles para quem trabalham. O processo de avaliação de 360° também permite que os comandantes avaliem a si próprios, aberta e francamente, e reflitam sobre a avaliação de outros. Além disso, oferece aconselhamento individual sobre como aprimorar-se como líder, com base nos comentários dos superiores, subordinados e colegas. Esse processo talvez não funcione para todos os comandantes considerados como líderes nocivos (porque alguns já sabem que o são e não estão dispostos a mudar), mas deve ajudar a modificar os comportamentos dos que não estejam cientes de que são vistos dessa forma e queiram tornar-se líderes positivos.

Outra solução potencial para o problema de liderança nociva é implantar uma mudança

sistêmica na identificação e seleção de comandantes. Para tanto, o Exército precisa primeiro analisar seus processos de seleção e promoção, impedindo efetivamente que líderes nocivos obtenham posições de liderança.

A Abordagem do Tema “Liderança” na Formação Profissional Militar

Uma terceira questão importante, sugerida pelos dados da pesquisa de 2010, refere-se à situação em que se encontra a formação profissional militar. Segundo o modelo em uso no Exército, o desenvolvimento de líderes deve ocorrer em três domínios, que se sobrepõem: o da experiência operacional, o do autodesenvolvimento e o do treinamento institucional⁵. Os dois primeiros têm sido repetidamente considerados como eficientes quanto à capacidade de preparar militares para funções de liderança. Ainda assim, 65% dos respondentes indicaram que suas unidades esperavam que eles se dedicassem ao autodesenvolvimento, mas apenas 40% afirmaram ter recebido tempo para se dedicarem a ele. Portanto, há uma clara distância entre a valorização e o apoio dado pela unidade. Existe uma lacuna ainda maior entre a experiência operacional e o estudo autônomo em contraste com a instrução prevista pelas Forças Armadas. A instrução militar é apoiada em uma base organizada de conhecimentos que se aplicam a diversas situações e cuja validade foi comprovada e aceita profissionalmente. Aproveitar a experiência operacional requer capitalizar em torno dessas experiências, bem como um planejamento minucioso para que a prática leve à perfeição, em vez de reforçar aspectos negativos ou alinhar-se com objetivos arbitrários ou caprichos do comandante. Para que o Exército possa aperfeiçoar o desenvolvimento de líderes, oferecendo orientações objetivas e alinhadas com a doutrina, é imprescindível que a formação militar seja aprimorada. Infelizmente, apenas 49% dos respondentes afirmaram que haviam realmente melhorado a capacidade para desenvolver subordinados após o curso de carreira que frequentaram mais recentemente.

A instrução militar conta com um índice de favorabilidade de 58%, o que representa um



Cb Michael Vanpool, Exército dos EUA

Uma tenente estadunidense e sua equipe preparam uma viatura para ser rebocada, durante um curso de desenvolvimento profissional de liderança executado por sua brigada, Campo de Aviação de Bagram, Afeganistão, 11 Jun 11.

aumento de 9% em relação a 2009. Os seguintes pontos fortes foram indicados:

- Programação de carreira adequada, com exceção dos sargentos mais modernos.
- Qualidade dos instrutores (favorabilidade de 80%, o que representa um aumento de 5% em relação a 2009).
- Setenta e um por cento dos militares do Componente da Ativa e 79% dos militares do Componente da Reserva consideram a participação em cursos institucionais do Exército como algo benéfico, e não apenas uma obrigatoriedade para satisfazer requisitos educacionais.
- Efetividade na aplicação do que foi aprendido. A maioria dos comandantes (67%) acredita ser efetiva na aplicação do que aprendeu.

Infelizmente, percebem-se várias deficiências na instrução militar, que se contrapõem aos pontos fortes citados:

- Dentre os oficiais intermediários e subalternos e os sargentos mais modernos, poucos (cerca de 50%) acreditam ter tido oportunidades suficientes para frequentar cursos ou escolas.

- Muitos sargentos (40%) afirmaram que o último curso que frequentaram ocorreu tarde demais em suas carreiras.

- Dois terços dos concludentes creem ser efetivos em aplicar o que aprenderam, ao passo que menos da metade (48%) acredita que sua organização é efetiva em utilizar ou apoiar suas habilidades de liderança.

- Dezenove por cento de todos os integrantes do Componente da Ativa que recentemente concluíram um curso militar acham que a instrução e as escolas atuais do Exército são tão ineficazes que a Força não estará preparada para enfrentar futuros desafios.

- Apenas uma ligeira maioria dos concludentes (51%) afirmou acreditar que o curso frequentado havia de fato aprimorado suas habilidades de liderança.

Os coronéis, tenentes-coronéis e *warrant officers* mais antigos também responderam a questões sobre que habilidades faltavam aos concludentes de cursos. A resposta mais comum foi “pensamento crítico adequado e habilidades

voltadas para a resolução de problemas”. Quando perguntados sobre possíveis melhorias, os alunos que acharam seu curso ineficaz disseram que ele deveria se concentrar na liderança e cobrir aspectos específicos relativos ao tema. Cerca de um terço da amostra sugeriu que o conteúdo do curso fosse aprimorado mediante instrução específica sobre liderança, incluindo habilidades básicas e questões específicas, tais

Apenas 40% dos respondentes concordam que suas unidades lhes conferem tempo para o autodesenvolvimento.

como desenvolver subordinados e atuar como mentor. Os comentários também sugeriram que os cursos devem oferecer mais experiências práticas, nas quais os alunos possam liderar seus colegas, e que o conteúdo deve ser atualizado para permanecer relevante e corresponder aos atuais ambientes operacionais.

Os currículos dos cursos do sistema de formação profissional militar devem ser reavaliados para mantê-los relevantes às demandas enfrentadas pelos comandantes no dia a dia. Embora grande parte dos oficiais, subtenentes e sargentos (32% a 43%, dependendo do histórico ou da atual situação de desdobramento de cada um) não acredite que o conteúdo dos cursos seja relevante ou atualizado, uma análise do programa de instrução por recentes concludentes seria uma forma de verificar se o conteúdo está voltado aos conhecimentos e habilidades necessários à condição de chefe militar. Se estivermos cumprindo a grade curricular corretamente, então a culpa pelo fato de que os futuros chefes e comandantes não estejam aprendendo as habilidades de que precisam estará no processo empregado para transmissão do conteúdo, mais provavelmente.

Conclusão

As principais questões identificadas neste artigo estão relacionadas ao deficiente desenvolvimento de subordinados para a liderança. Poderíamos superar essa deficiência se o tema fosse

devidamente abordado pelo sistema de formação profissional militar, mas, segundo os respondentes da pesquisa, esse não é caso. Infelizmente, apenas a metade deles afirmou sentir-se mais apta a influenciar os outros ou mais bem preparada para desenvolver os subordinados ou, ainda, que o curso havia realmente aprimorado suas habilidades de liderança.

Além disso, poderíamos superar deficiências no desenvolvimento de líderes se os subordinados contassem com o exemplo de comandantes fortes e positivos, mas dados referentes à liderança nociva indicam que esse nem sempre é o caso. Considerando que um entre cada cinco comandantes é visto de forma negativa e que 83% dos respondentes indicaram ter observado diretamente um líder nocivo no ano anterior à pesquisa, nos parece que a uma grande parcela dos militares não é recomendável seguir o exemplo dos chefes à sua volta.

O que podemos fazer, então, para corrigir esse problema? Como afirmado anteriormente, mudar a cultura do Exército de modo a atribuir maior prioridade ao desenvolvimento de líderes é um importante primeiro passo. Atribuir algum tipo de incentivo para que se cumpra essa atividade pode ajudar. Toda e qualquer missão prioritária atribuída a cargos de chefia tem consequência negativa quando não é cumprida. Para que o desenvolvimento de líderes possa se tornar uma prioridade, deve haver consequências para os comandantes que não desenvolvam seus subordinados. Além disso, precisamos de uma visão organizacional que torne o desenvolvimento de líderes uma prioridade na unidade. Isso obrigará os comandantes a promovê-la “de cima para baixo”, integrando-a em sua diretriz de comando e tornando-a parte de sua forma de avaliação do desempenho de sua organização militar. À medida que isso aconteça, os comandantes devem ir além de desenvolver os subordinados. Devem *dar o exemplo* de uma atitude que enalteça o desenvolvimento de subordinados e utilizar as próprias experiências (demonstrando competência e compartilhando a responsabilidade pelas conquistas) para transmitir as diferentes oportunidades disponíveis nos *briefings*, treinamentos e sessões de aconselhamento. Essas duas estratégias podem resolver deficiências de percepção

(um subordinado nem sempre percebe quando está sendo desenvolvido) e contribuir para a aprendizagem, ao lembrarem o subordinado de que o desenvolvimento está ocorrendo e de que ele deve extrair algo da experiência⁶. Em suma, os comandantes precisam deixar claro que suas ações se destinam a desenvolver os subordinados.

Enquanto isso, precisamos aprimorar o desenvolvimento de líderes no sistema de formação profissional militar. Hoje, tanto oficiais quanto sargentos não acreditam que esse sistema os esteja preparando efetivamente para influenciar ou desenvolver outros como líderes. Isso é

um problema, porque essa capacidade está no cerne do que constitui a liderança do Exército⁷. Além disso, devem ser envidados esforços para identificar e remover os líderes negativos do Exército. Eles não só prejudicam o moral e aumentam o número de militares que pedem para deixar os quadros da Força, como também são um mau exemplo para os subordinados. Os programas que incorporam a “avaliação de 360°” possibilitarão que os comandantes tomem conhecimento de como são vistos pelos que estão à sua volta e ajustem sua conduta para aprimorar suas habilidades de liderança.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Vale observar que os dados adiante se referem a percepções subjetivas e não a resultados de testes relativos a conhecimentos e habilidades. Mesmo assim, os dados são importantes porque as percepções afetam o comportamento e, por conseguinte, o cumprimento da missão. As porcentagens denotam favorabilidade, a menos que especificado em contrário.
2. A menos que seja especificado em contrário, os dados foram extraídos das pesquisas realizadas pelo CAL de 2006 a 2010.
3. Centro da Profissão e Ética do Exército, Campanha da Profissão das Armas (2011), pesquisa de coorte entre coronéis e oficiais-generais, dados não publicados.
4. HANNAH, Sean T.; CAMPBELL, Donald J.; MATTHEWS, Michael D.

- “Advancing a Research Agenda for Leadership in Dangerous Contexts”, *Military Psychology* (2010): p. 157-89.
5. U.S. Army Field Manual (FM) 7-0, *Training Units and Developing Leaders for Full Spectrum Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 2011).
6. JONES, E.E.; PITTMAN, T.S. “Toward a General Theory of Strategic Self-presentation”, in Jerry M. Suls, ed., *Psychological Perspective on the Self* (Vol. 1) (Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1982), p. 231-62.
7. DEPARTMENT OF THE ARMY, FM 6-22, *Army Leadership: Competent, Confident, and Agile* (Washington, DC: GPO, 2006).



Sgt Angelica Gollindano, Exército dos EUA

O então comandante do Comando de Instrução e Doutrina do Exército dos EUA, Gen Martin E. Dempsey, profere palestra sobre aspectos da liderança de oficiais superiores, na esperança de aprimorar a formação profissional militar na Escola de Combate Conjunto e Combinado, em Norfolk, Estado da Virgínia, 16 Jul 10.

Uma Nova Solução para a Doutrina das Forças Terrestres

Major Christopher Henry, Exército dos EUA

O Major Henry agradece às seguintes pessoas, por suas contribuições para este artigo: Clinton J. Ancker III; James Benn; David Turek; Carlos Soto; Ten Cel Jeffrey LaFace; Ten Cel Brian Ray; Justin Orabona; Tim Jackson; Stephen Gardner; Sub Ten (Reserva) D. Mitchell Aschinger do CFN dos EUA; e David Vickers.

O EXÉRCITO ESTÁ ESTUDANDO um modo para tornar sua doutrina mais oportuna e relevante, com o projeto “Doutrina 2015”. Os responsáveis pela elaboração da doutrina do Exército estão buscando desenvolver o maior número possível de publicações de emprego dual com o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN). As duas Forças Singulares projetam poder militar terrestre e empregam doutrina dentro de um mesmo princípio geral. A adoção dessas publicações duais ajudará na redução de gastos, na melhoria do processo de formulação de doutrina e no estabelecimento de uma literatura doutrinária que possa ser utilizada pelas duas para compartilhar entre si as melhores táticas, técnicas e procedimentos (TTP).

O Desenvolvimento de Doutrina

Em novembro de 2010, o site internet oficial do Exército dos Estados Unidos da América (EUA) apresentava cerca de 400 manuais de campanha (*FM*) e manuais de TTP¹. O CFN tinha mais de 270 publicações, classificadas em Doutrinárias, de Combate, de Referência e Interinas².

Muitos desses manuais contêm centenas de páginas. O desenvolvimento de um novo manual dura, normalmente, de 12 a 18 meses, segundo o método em uso pelo Exército — em muitos casos, pode durar bem mais do que isso. É comum que,

quando um novo manual do Exército ou do CFN esteja finalmente chegando aos usuários, já seja hora de revisá-lo.

Ambas as forças têm buscado resolver esse problema. Em setembro de 2011, o Corpo de Fuzileiros Navais tinha 304 publicações, sendo 148 delas comuns a outras Forças Singulares e 92 produzidas em conjunto com o Exército (30% de sua doutrina é compartilhada com este último)³.

Em 2009, o Comando de Instrução e Doutrina do Exército dos EUA (TRADOC, na sigla em inglês) ordenou que os responsáveis pela doutrina do Exército buscassem formas para torná-la mais oportuna e relevante para a Força. Em atenção a essa ordem, a Diretoria de Doutrina de Armas Combinadas (CADD, na sigla em inglês) desenvolveu uma nova estrutura para a doutrina do Exército que:

- reduz a quantidade de manuais, para proporcionar maior clareza à Força;
- diminui a quantidade das páginas em cada novo manual para um máximo de 200, tendo restado apenas algumas exceções inevitáveis;
- introduz os manuais de TTP do Exército, com o objetivo de aprimorar a doutrina e torná-la mais ágil.

O Exército também tem buscado novas opções para a classificação de sua doutrina. O antigo sistema qualificava todas as publicações doutrinárias como manuais de campanha, o que depreciava o verdadeiro significado da nomenclatura. Decidiu-se, então, adotar um sistema de classificação semelhante ao do Corpo de Fuzileiros Navais, com dois níveis de publicações, compostos pelos manuais de campanha e pelos manuais de Táticas, Técnicas e Procedimentos do Exército. Essas publicações contêm fundamentos doutrinários, táticas, técnicas

O Major Christopher Henry é um estrategista da Área Funcional 59 (Política, Estratégia e Planos) que trabalhou na Diretoria de Doutrina de Armas Combinadas por dois anos e atualmente cursa a Escola de Comando e Estado-

Major do Exército dos EUA, no Forte Leavenworth. É bacharel pela Missouri State University e está fazendo um curso de pós-graduação em Estudos de Segurança pela Kansas State University.



Foto do Departamento de Defesa dos EUA/Cb Logan W. Pierce, CFN dos EUA

Fuzileiros navais e marinheiros dos EUA levam um menino afegão a um helicóptero CH-47, após este ter recebido o primeiro atendimento no posto de saúde de sua Unidade, em Sangin, Afeganistão, 25 Abr 11.

e procedimentos e termos e símbolos que descrevem como as organizações do Exército executam suas operações e seu adestramento. Esse sistema de dois níveis foi um passo na direção certa, mas a liderança do Exército acreditava que havia a necessidade de mais modificações.

O Futuro

Em pouco tempo, o Exército estará adotando dois novos níveis de doutrina para melhor explicar os princípios fundamentais e duradouros e proporcionar informações detalhadas sobre eles. As novas Publicações Doutrinárias do Exército (ADPs, na sigla em inglês), por exemplo, explicam por que o Exército conduz operações, atividades de Inteligência, apoio logístico, liderança e treinamento (para citar apenas alguns). Cada um desses manuais terá apenas 10 páginas. As Publicações de Referência à Doutrina do Exército (ADRP, na sigla em inglês) proporcionam mais detalhes. Os manuais de campanha dizem respeito à Força Operativa e à parte da Força Geradora que é desdobrada com ela, ou que a apoia diretamente durante as operações.

Até 31 Dez 13, restarão apenas 50 manuais de campanha, uma redução de aproximadamente 88% em relação à quantidade existente em 2010. Os manuais de campanha contêm táticas, procedimentos e outras informações importantes, conforme recomendado pelo órgão proponente. Os apêndices dos manuais de campanha contêm procedimentos, ou seja, formas prescritas de como executar ações que precisam ser padronizadas por todo o Exército. Há um manual de campanha para cada uma das principais categorias de informação, incluindo as Armas e várias áreas funcionais, bem como os vários tipos de operações⁴.

Os manuais de TTP do Exército são publicações doutrinárias específicas de cada uma das Armas e áreas funcionais, do escalão companhia/esquadrão/bateria e das seções de estado-maior.

Essas categorias de publicações do Exército se encaixam no mesmo enquadramento lógico das publicações do Corpo de Fuzileiros Navais:

- Publicação Doutrinária do Corpo de Fuzileiros Navais (MCDP) — Contém a filosofia do CFN com relação ao combate.

É o pensamento fundamental que orienta as ações dos fuzileiros navais. É esperado que cada fuzileiro naval leia e compreenda essa doutrina. Os princípios relacionados pelo MCDP são aplicados a todo o restante da doutrina do CFN. Eles são assinados por seu comandante e são reavaliados a cada oito anos.

Até 31 Dez 13, restarão apenas 50 manuais de campanha, uma redução de aproximadamente 88% em relação à quantidade existente em 2010.

- Publicação de Combate do Corpo de Fuzileiros Navais (MCWP) — trata de táticas, técnicas e procedimentos operacionais. Este nível de doutrina é previsto ser avaliado a cada quatro anos, podendo ser avaliado mais cedo, se assim for decidido.
- As Publicações de Referência do Corpo de Fuzileiros Navais (MCRP) são TTP mais detalhadas, que geralmente se aplicam aos pelotões e às frações e aos seus comandantes. Essas devem ser avaliadas a cada quatro anos, mas podem ser avaliadas mais cedo, se assim for decidido.
- A Publicação Interina do Corpo de Fuzileiros Navais (MCIP) destina-se a introduzir uma doutrina nova ou emergente. Cerca de 70% do conteúdo dessas MCIPs são TTP que foram minuciosamente examinadas antes de serem aprovadas. O restante das informações possivelmente necessitará de avaliação mais minuciosa. O Corpo de Fuzileiros Navais considera que, com isso, modificações doutrinárias podem ser implementadas com mais rapidez. Esse nível de doutrina é avaliado a cada dois anos, depois de sua assinatura. Ao final desse prazo, o CFN pode transformá-la em uma publicação de doutrina formal, transferindo suas informações, no todo ou em parte, a outra publicação doutrinária. Pode, ainda, cancelar a MCIP inteira ou prorrogar sua validade⁵.

As duas Forças Singulares têm um repositório de conhecimento de táticas, técnicas e procedimentos que é comum. A Publicação Conjunta 1-02 — *Dicionário de Termos Militares e Associados do Departamento de Defesa (JP 1-02 — Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms)* define táticas, técnicas e procedimentos da seguinte forma:

- *Táticas*. Todas as formas de emprego e disposição ordenada de uma Força em relação à Força oponente.
- *Técnicas*. Métodos e procedimentos recomendados para o cumprimento de certas missões, funções e tarefas.
- *Procedimentos*. Sequência padronizada de etapas, que prescreve em detalhes como desempenhar tarefas específicas.

Embora os manuais de TTP do Exército ainda façam parte da “hierarquia” de publicações doutrinárias, em breve deixarão de existir. As Publicações Técnicas do Exército (ATP, na sigla em inglês) irão substituí-los⁶.

Os manuais de campanha irão abordar as táticas e os procedimentos. As ATP irão abordar as técnicas. Como as técnicas mudam constantemente, as ATP poderão ser atualizadas rapidamente por seus proponentes de doutrina. Por exemplo, as ATP que lidam exclusivamente com as áreas de interesse da Infantaria e da Cavalaria serão de responsabilidade do Comando do Centro de Excelência de Manobra do Exército dos EUA. Todos os militares terão a possibilidade de contribuir por meio da internet, o que irá ampliar a capacidade de atualização oportuna dos proponentes.

Esse sistema baseado na internet possui o potencial de ser ampliado para também permitir a inclusão de fuzileiros navais que tenham uma credencial de acesso eletrônico. Os oficiais de ligação do Corpo de Fuzileiros Navais junto aos vários centros de excelência do TRADOC podem trabalhar com os proponentes do CFN, para facilitar o desenvolvimento rápido de novos manuais de doutrina ou a introdução de modificações nos manuais já existentes.

Manuais comuns ao Exército e ao CFN irão proporcionar uma linguagem única, padronizar os termos técnicos e facilitar as operações das duas Forças Terrestres.

Muitos soldados e fuzileiros navais estão familiarizados com termos como “operações

de não guerra”, “operações militares de não guerra”, “operações de estabilização e apoio” e “operações de estabilização” (como encontrado na mais recente versão da ADP 3-0, de 2011). Esses termos geralmente têm o mesmo significado, deixando o usuário dos manuais do Exército e do CFN imaginando por que eles mudam com tanta frequência.

Se um soldado ou um fuzileiro naval comparasse o FM 101-5-1/MCRP 5-2A, *Termos e Símbolos Operacionais (Operational Terms and Graphics)*, com o seu sucessor, o FM 1-02/MCRP 5-12A, de setembro de 2004, ele notaria que houve o acréscimo de 304 termos. Isso representa a média de aproximadamente 50 termos incluídos por ano. Entre 2004 e 2009, a quantidade de termos aumentou de 1.765 para 2.069. Para reverter esse quadro, o pessoal de doutrina do Exército e do CFN concordou em reduzir o número de termos que são exclusivos a cada uma das Forças. Foi acordado, também, que novos termos só serão criados quando os dicionários comuns do idioma inglês não proporcionarem definições aceitáveis que os substituam⁷.

Meios Envolvidos na Formulação de Doutrina

A redução da quantidade de manuais também irá ajudar a aliviar a pressão sobre os sistemas de formulação de doutrina do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais. Ambos vêm experimentando falta de pessoal. Isso decorre, principalmente, da concentração de pessoal na vertente operacional de ambas, desde o advento dos conflitos no Iraque e no Afeganistão. O Exército sofre com a redução do número de “fardados” que formulam doutrina, mas, no CFN, o problema ficou tão grave que a formulação de doutrina deixou de ser uma atividade realizada em tempo integral: a Força agora a trata como uma atividade subsidiária e secundária.

As duas Forças Singulares tentaram preencher essa falta contratando civis, mas a opção mostrou-se igualmente inviável. Com os orçamentos reduzidos, os recursos tornaram-se escassos. A solução para a falta de pessoal pode estar no retorno do “pessoal fardado” à formulação de doutrina. À medida que o ritmo



Sgt Michael J. MacLeod, Exército dos EUA

Um militar da Engenharia de combate do Exército dos EUA lança uma granada fumígena para proporcionar cobertura à sua equipe, enquanto esta avança para estabelecer uma posição de tiro, em um exercício no Forte Bragg, Carolina do Norte, 21 Jul 11.

operacional diminuí, os oficiais podem voltar a assumir a formulação de doutrina no TRADOC.

Quando isso acontecer, valiosas experiências obtidas em campanha virão com eles. Para acrescentar ainda mais experiência, o TRADOC planeja a criação de grupos de trabalho compostos por militares altamente qualificados, oriundos de diferentes Unidades da Força Operativa, para ajudar a escrever textos doutrinários ao longo de um breve — porém intenso — período. Esse programa poderia incluir fuzileiros navais indicados por suas próprias Unidades operacionais.

Embora as estimativas variem, os custos de desenvolvimento de um novo manual doutrinário — desde os primeiros estudos, até a assinatura de aprovação final — está em torno de 150 mil a 200 mil dólares⁸. Aumentar a quantidade de manuais integrados significa reduzir o número de manuais exclusivos de cada uma das Forças; e isso significa maior economia. Teoricamente, a integração de apenas dez manuais poderá poupar US\$ 1,5 milhão às duas Forças Singulares, valor que podem reinvestir no processo de desenvolvimento de doutrina, tornando-o ainda mais eficiente. Poderiam ser contratados mais editores para analisar e estruturar os manuais. A revisão é, frequentemente, o ponto de estrangulamento do processo doutrinário.

A interação das duas Forças durante a execução das diretrizes do programa doutrinário é importante para o sucesso do desenvolvimento de doutrina. As diretrizes estabelecem oficialmente a necessidade de uma nova publicação e definem seu esboço, o cronograma de trabalho inicial, seu objetivo, sua esfera de ação, o público-alvo a ser atingido, os assuntos principais, a lista de

A solução para a falta de pessoal pode estar no retorno do “pessoal fardado” à formulação de doutrina.

distribuição e quais são as partes interessadas⁹. Se não houver um planejamento consistente no início do processo, as duas Forças acabarão adotando uma série de medidas paliativas, que irão retardar



Sgt. Julio Rivera, Marinha dos EUA

Fuzileiros da 22ª Unidade Expedicionária de Fuzileiros Navais prontos para o exercício de adestramento a bordo do navio de assalto anfíbio USS Bataan (LHD 5), no Mar Mediterrâneo, 04 Jun 11.

o desenvolvimento dos manuais e poderão até levar ao cancelamento do projeto.

O Exército e o CFN têm discutido a possibilidade de sincronizar a formação de doutrina mediante a delegação de responsabilidade à Força Singular que de fato executa a maior parte do trabalho, em um dado projeto. Embora essa abordagem seja viável, acredito que não é uma boa solução. A proposta ideal seria revisar o Regulamento do TRADOC 25-36 — *O Programa de Literatura Doutrinária do TRADOC (TRADOC Regulation 25-36 — The TRADOC Doctrinal Literature Program)*, e torná-lo uma orientação de uso compartilhado com o Corpo de Fuzileiros Navais. Isso levaria a um único processo de desenvolvimento de doutrina para as Forças Terrestres, em vez de nos atermos aos atuais processos individualizados existentes em cada uma das Forças Singulares.

Embora o objetivo seja tornar comuns tantos manuais quanto for possível, o novo processo deve ser flexível o suficiente para permitir que haja publicações peculiares a cada Força. Essas devem manter uma infraestrutura que lhes permita produzir seus próprios manuais. Por exemplo, o Exército não pretende e não tem interesse em desenvolver manuais doutrinários sobre operações anfíbias, pois essa é uma área de atuação da Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais.

As duas Forças também precisarão determinar quantos manuais irão se tornar duais. Muitos manuais do Exército e do CFN já o são (ou fazem parte da doutrina conjunta), e outros tantos podem ser. Uma comissão com oficiais de ambas

as Forças deve determinar quais manuais irão se tornar duais e quando isso ocorrerá.

O desenvolvimento de doutrina seria baseado no sistema existente no Exército, mais robusto que o do CFN. A maior parte do trabalho ocorreria nos centros de excelência e no Centro de Armas Combinadas, no Forte Leavenworth, no Estado do Kansas.

Cada um dos centros de excelência tem fuzileiros navais frequentando seus cursos para capitães. Um ou dois desses oficiais poderiam permanecer trabalhando nas seções de desenvolvimento de doutrina desses, após a conclusão do curso, servindo ali por mais 18 meses. Por exemplo, o Centro de Excelência de Apoio à Manobra, no Forte Leonard Wood, no Missouri, produz doutrina para a Engenharia, a Polícia do Exército e o Pessoal de Guerra Química. Lá, um fuzileiro naval poderia interagir com os redatores de doutrina do Exército para ajudar a revisar os manuais.

Os benefícios dessa solução seriam:

- trabalhando juntas, as organizações militares responsáveis pelo desenvolvimento de doutrina do Exército e do CFN estarão gerando capacitação e “memória” comuns;
- os capitães com recente experiência operacional proporcionarão informações valiosas para a doutrina;
- os oficiais poderão ampliar seus contatos com a Força coirmã, à medida que empreguem os conhecimentos adquiridos nos cursos de carreira (inclusive no curso de Estado-Maior);
- esses oficiais estarão contribuindo com ideias significativas, sem que suas famílias sejam sacrificadas com a necessidade de nova mudança de sede.

Dois majores fuzileiros navais, concludentes do curso de Comando e Estado-Maior do Exército, deveriam ser classificados na Diretoria de Doutrina de Armas Combinadas, a grande responsável pela supervisão do sistema de doutrina do Exército, que acompanha o desenvolvimento dos manuais na Força e interage com as demais Forças Singulares.

Muitas organizações militares do Exército já têm fuzileiros navais atuando como instrutores. Dezoito oficiais do CFN seriam suficientes para desempenhar cargos nos centros de excelência ou trabalhar em funções-chave no Exército, às

quais adicionariam grande valor. As organizações militares do Exército dos EUA com mais pontos em comum com o CFN são os centros de excelência de Inteligência, de Fogos, de Manobra e de Apoio à Manobra e a CADD.

Cada centro de excelência receberia um oficial e a CADD, dois. Isso exigiria apenas quatro capitães, dois majores e um oficial de ligação (de qualquer das duas Forças Singulares) para manter o comando ciente dos projetos de doutrina em andamento. A CADD já prevê a designação de um oficial de ligação de doutrina para isso, cujo trabalho seria encaminhado à comissão responsável pela seleção dos manuais duais das duas Forças Singulares.

Considerando que o Corpo de Fuzileiros Navais não possui formuladores de doutrina em tempo integral e a CADD está com apenas cerca de 50% de seus cargos militares preenchidos, será necessário procurar novas alternativas para tirar o máximo proveito dos limitados recursos disponíveis. Uma solução seria redistribuir os cargos que pertenciam ao extinto Comando das Forças Conjuntas (*Joint Forces Command — JFCOM*). Quando esse encerrou suas atividades, 1.491 militares e 1.533 civis trabalhavam lá¹⁰. Transferir em torno de 50 cargos do Exército e do CFN para os órgãos de doutrina dobraria a capacidade das duas Forças nessa área. Ao longo dos últimos anos, ambas progrediram significativamente no sentido de tornar suas doutrinas atuais e relevantes. Esperamos que as sugestões aqui apresentadas contribuam com esse objetivo. **MR**

REFERÊNCIAS

1. ARMY PUBLISHING DIRECTORATE. <http://www.army.mil/usapa/doctrine/Active_FM.html>, acesso em: 10 ago. 2010.
2. MARINE CORPS DOCTRINE CONTROL BRANCH. <<https://www.doctrine.usmc.mil/>>, acesso em: 18 ago. 2010.
3. Comentários de Dave Vickers, Coordenador de doutrina com as demais Forças Singulares, da Divisão de Controle de Doutrina do CFN, recebidos em: 19 set. 11.
4. Doctrine 2015 Presentation.
5. Vickers.
6. JP 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 8 Nov. 2010 (com a emenda de 15 Ago 2011).
7. Comentários fornecidos por um especialista em termos técnicos do Exército, em julho de 2010 e em outubro de 2011.
8. Informações obtidas por meio de entrevistas com várias autoridades de doutrina do CADD.
9. TRADOC Regulation 25-36, *The TRADOC Doctrine Literature Program*, 1 Oct. 2004. Marine Corps Doctrine Publication Development Flowchart-4 December 2008, disponível em: <<https://www.doctrine.usmc.mil/>>.
10. Joint Forces Command (JFCOM) Economic Impact, disponível em: <<http://www.jfcom.mil/about/economic.htm>>, acesso em: 18 ago. 2010.

Nosso Erro em Relação ao México

Paul Rexton Kan

© 2011 Paul Rexton Kan

Este artigo foi originalmente publicado na revista *Parameters* (Summer 2011).

EM UMA REUNIÃO que tive com um oficial que ocupava uma função de destaque no Afeganistão, a conversa se voltou para a violência relacionada ao tráfico de drogas no México. “Pois é, esse é um lugar onde poderia ser empregada uma dose de contrainsurgência”, disse ele. Parecia estar contribuindo para o pessimismo de Andrew Bacevich em relação à atual visão que o Departamento de Defesa tem sobre o México:

Enquadrar o problema [no México] como sendo uma insurgência parece indicar a necessidade de uma resposta militar. Tenho minhas dúvidas de que uma resposta com ênfase no poder militar seja a mais apropriada. As Forças Armadas [estadunidenses] que, no passado, alegavam ter solucionado a questão da guerra com o modelo “choque e pavor” hoje afirmam que a contrainsurgência é a solução. Em vez de tratar cada caso individualmente, creio que existe uma tendência de aplicar modelos a tudo, e o modelo, hoje, é o da contrainsurgência¹.

Tem havido um debate intenso sobre como descrever a violência que vem ocorrendo no México. Trata-se de narcoinsurgência, de narcoterrorismo ou de uma onda de criminalidade que está tomando conta do país? Esse é mais que um mero debate acadêmico. Distinções como essas podem parecer menos importantes ante a constatação de que todos os movimentos insurgentes, organizações terroristas e grupos do crime organizado possuem algumas características organizacionais e operacionais em comum:

1) Estão envolvidos em atividade ilegais e frequentemente necessitam dos mesmos insumos; 2) empregam tanto a violência extrema quanto a ameaça de violência; 3) cometem sequestros, assassinatos e extorsão; 4) agem na clandestinidade; 5) desafiam as leis e o Estado (a menos que sejam financiados por ele); 6) contam com um segundo escalão de líderes para substituírem os titulares, caso necessário, e possuem “soldados”; 7) são extremamente adaptáveis, abertos a inovações e flexíveis; 8) ameaçam a segurança mundial; 9) podem gerar consequências fatais para integrantes que queiram desligar-se do grupo².

Definir o tipo específico de violência organizada tem implicações profundas e de longo alcance para os responsáveis pela concepção de estratégias destinadas aos que a enfrentam no dia a dia. Termos como “insurgência” e “terrorismo” geram soluções políticas e escolhas estratégicas diferentes das que seriam levantadas em resposta à classificação do problema como “criminalidade”.

Após uma visita ao México, no final de 2008, o ex-chefe do Escritório de Política Nacional de Controle de Drogas dos Estados Unidos, General da Reserva Barry R. McCaffrey, escreveu: “O México não está enfrentando uma criminalidade perigosa — está lutando pela sobrevivência contra o narcoterrorismo”³. Um número cada vez maior de acadêmicos e comentaristas não apenas concorda com a declaração de McCaffrey, como vai além. Hal Brands, professor e historiador especializado em Segurança e Políticas Públicas, chamou a violência mexicana de “narcoinsurgência multifacetada; cartéis bem financiados estão

Paul Rexton Kan é Professor Adjunto de Estudos de Segurança Nacional e Catedrático “Henry L. Stimson” de Estudos Militares na Escola de Guerra do Exército dos EUA. É o autor de Drugs and Contemporary Warfare (Editora Potomac Books), tendo concluído, recentemente, pesquisa

de campo ao longo da fronteira entre os Estados Unidos e o México para seu próximo livro, Cartels at War: Mexico’s Drug Fueled Violence and the Challenge to US National Security (Editora Potomac Books).

lutando contra o governo e entre si pelo controle das rotas de tráfico de drogas para os Estados Unidos... desestabilizando consideravelmente a ordem interna no México”⁴. A Secretária de Estado Hillary Clinton afirmou que o México está “ficando cada vez mais parecido com a Colômbia de vinte anos atrás”⁵. Os cartéis são capazes de desestabilizar o México porque dispõem de “melhores armas e blindagem que os órgãos de segurança pública mexicanos e estadunidenses. Recebem treinamento semelhante e, muitas vezes, superior”⁶. Resumindo, são “os guerrilheiros que moram ao lado”⁷. Para o escritor e cientista político Robert Bunker, o resultado é um “Estado que perdeu a capacidade de governar setores dentro de seu território nacional, áreas que passaram ao controle de uma narcoinsurgência e foram perdidas à influência de entidades criminosas”⁸. Segundo o escritor Max Manwaring, isso pode implicar em “algumas manifestações de fracasso do Estado”⁹.

Considerando as quase 40 mil mortes ocorridas no México desde que o Presidente Felipe Calderón declarou guerra aos cartéis e tendo em vista o alcance, a intensidade e os efeitos da violência, é tentador concordar com noções de que esse país esteja passando por um tipo de guerra interna ou sofrendo um ataque direto contra o Estado. Ainda que esses argumentos dos adeptos da “escola” de narcoinsurgência/narcoterrorismo estejam corretos em sua descrição da situação, é preciso que respondam a uma série de questões preocupantes.

Mais que uma Onda de Criminalidade, Mas que Não Chega a um Conflito de Baixa Intensidade

A primeira série de perguntas que os partidários da ideia de narcoinsurgência/narcoterrorismo têm dificuldade em responder diz respeito à causa da violência no México. Se os cartéis assemelham-se a insurgentes ou terroristas, quais são suas reivindicações e por quais objetivos políticos ou sociais estão lutando? Traduzindo: qual é seu “grito de guerra” para atrair simpatizantes? O atual surto de violência dos cartéis é uma continuação da ocorrida nos anos 90, motivada principalmente

por novas oportunidades de tráfico, pelo colapso do nexos político-criminoso no México e pela melhoria da segurança na fronteira. O sucesso dos cartéis em se inserir na esfera política mexicana e em se livrar de prefeitos e policiais nas comunidades, empregando suborno, extorsão e coação violenta, garantiu a continuidade das atividades lucrativas do tráfico de drogas, sem impedimentos. Na maioria dos casos, eles não “tomaram” o Estado para implantar algum programa social ou político; seu objetivo foi apenas o de neutralizar o poder estatal. Por exemplo, segundo o depoimento em juízo do Capitão Juan Fierro Mendez, ex-policia de Juárez, os cartéis buscam controlar as rotas de contrabando conhecidas como *plazas*, com o intuito de “manter o domínio sobre os órgãos municipais, estaduais e federais para ter, então, liberdade de ação para continuar a traficar sem nenhum problema”¹⁰. Os grupos de terroristas e insurgentes tentam influenciar os habitantes com a violência; os cartéis buscam satisfazer os clientes contornando ou enfraquecendo o Estado¹¹. Ao contrário de terroristas e insurgentes, os cartéis no México não estão motivados a criar seu próprio país, substituir a ideologia existente pela sua ou atingir algum objetivo político normalmente associado a grupos armados que instigam distúrbios sociais.



Exército dos EUA, D. Myles Cullen

Uma equipe de Forças Especiais mexicanas demonstrando sua forma de atuação, em uma área militar nos arredores da Cidade do México, México, 04 Ago 10.

Outra questão fundamental é se as características táticas dos cartéis equivalem a uma ameaça insurgente ou terrorista ao Estado mexicano. Os defensores da tese de narcoinsurgência/narcoterrorismo afirmam que sim, porque as armas sofisticadas e a capacidade de violência dos cartéis são, muitas vezes, equiparáveis ou superiores às

...a violência dirigida contra o Estado espelha aquela empregada nos anos 80 pelo cartel de Medellín, na Colômbia...

da polícia e das Forças Armadas. Entretanto, os equipamentos e as táticas não existem de forma isolada. Melhores táticas, habilidades e armas não são um substituto para um objetivo político estratégico, ao qual as táticas servem. A posse de melhores armas não compensa a falta de uma causa. Seria como se J. Edgar Hoover declarasse que Al Capone e sua gangue eram insurgentes porque possuíam metralhadoras, frente aos policiais locais, que dispunham apenas de pistolas. Outra pergunta relacionada é: quem é o alvo da violência dos cartéis? A resposta é reveladora: menos de 10% das mortes no México foram de agentes estatais. Se os cartéis estivessem desencadeando um ataque com força total contra o Estado mexicano, como em uma insurgência, essa proporção seria bem maior. E mesmo a violência que praticam contra alvos do governo atua mais como um sinal para que ele recue de sua posição de confronto; visa a intimidá-lo, e não a servir como uma declaração política¹². Com efeito, a violência dirigida contra o Estado espelha aquela empregada nos anos 80 pelo cartel de Medellín, na Colômbia, quando Pablo Escobar atacou o Palácio da Justiça e foi responsável pela destruição de um avião de passageiros em pleno voo, matando 110 pessoas. Como o cartel de Medellín, os cartéis mexicanos tentam intimidar o Estado com o intuito de proteger seus interesses financeiros, evitar o

encarceramento e manter suas famílias fora de perigo¹³. Por concentrar a maior parte de sua atenção na violência dos cartéis contra o Estado, os que a classificam como narcoinsurgência/narcoterrorismo perdem de vista o importante fato de que ela é, predominantemente, gerada entre e dentro deles. Essa omissão e a falta de análise resultam em uma considerável lacuna na avaliação geral do que está realmente acontecendo no México.

O raciocínio estratégico com relação à violência e às táticas empregadas pelos cartéis não apoia a análise da situação defendida pela escola de pensamento que defende a classificação de narcoinsurgência/narcoterrorismo. Além disso, o fato de esses adeptos não abordarem possíveis soluções para pôr fim à violência enfraquece sua avaliação ainda mais. A maioria dos grupos insurgentes e terroristas possui objetivos que são negociáveis, por geralmente serem, repito, de caráter político. Considerando o atual nível de violência, é difícil antever como se poderia negociar com os cartéis. O caráter criminoso de suas atividades elimina qualquer possibilidade de que o governo e eles possam encontrar um denominador comum para iniciar um “processo de paz”. O governo mexicano concederia o perdão e a anistia aos líderes dos cartéis e aos integrantes de gangues caso eles concordassem em suspender as operações? Tal oferta, por mais implausível que seja, seria rejeitada por um cartel cujo principal objetivo é obter lucro com atividades ilícitas. Seria um convite para “fechar as portas”.

O terrorismo e as insurgências podem acabar de várias formas, não apenas por meio de negociações de paz. É possível que esses grupos não consigam transferir sua causa a uma nova



Um posto de bloqueio e controle de estradas estabelecido por tropas mexicanas, Mar 2009.



Distribuição Aproximada dos Cartéis pelo Território Mexicano.

Fonte: Stratfor

geração de militantes; eles podem perder o apoio popular; podem, às vezes, efetuar a transição para entidades políticas legítimas; ou podem, ainda, ser derrotados ou cerceados pela autoridade estabelecida, sendo seus líderes capturados ou mortos¹⁴. Muitos grupos do crime organizado tiveram um fim semelhante, mas eles poderiam ter sido derrotados pelo estrangulamento financeiro, ao passo que é quase impossível que uma organização insurgente ou terrorista seja derrubada por meio do desmantelamento de suas redes financeiras. Organizações insurgentes e terroristas podem obter recursos, por exemplo, a partir de um patrocínio estatal, doações, comunidades simpatizantes e até de outros grupos armados. Por outro lado, como os grupos criminosos buscam basicamente o lucro, governos que adotaram estratégias de longo prazo para estrangular as finanças dos cartéis foram relativamente bem-sucedidos. “Com efeito, todas as vezes que cartéis do crime foram atacados com o nível adequado de recursos, instrumentos jurídicos e determinação política, eles foram derrotados”¹⁵.

Os defensores da classificação de narcoinsurgência/narcoterrorismo estão cometendo o erro de confundir conflito de baixa intensidade com o que seria mais propriamente uma “criminalidade de alta intensidade”¹⁶. O Professor John Mueller emprega a expressão para designar as ações criminosas que ocorrem durante conflitos internos (a pilhagem, o estupro e o tráfico de produtos ilícitos) e que podem distorcer os objetivos políticos das partes em conflito. A expressão — e não seu significado — descreve adequadamente as organizações do tráfico no México e sua forma de emprego de violência extrema. O país não está sofrendo uma insurgência ou ameaça terrorista. O objetivo da violência empregada pelos cartéis no México é bem diferente. Estes não são rótulos intercambiáveis: um indivíduo que uma pessoa veria como criminoso não corresponde ao que outra veria como terrorista ou insurgente¹⁷. Embora os três possam utilizar a violência para desafiar a autoridade, a legitimidade e a capacidade do Estado, eles o fazem por motivos diferentes, que não devem ser confundidos. Ao

desafiarem a autoridade de um governo, todos os terroristas e insurgentes podem ser considerados criminosos, mas nem todos os criminosos são insurgentes ou terroristas.

Embora a violência no México não possa ser propriamente classificada como oriunda de terrorismo ou de insurgência, ela é mais do que apenas uma onda de criminalidade praticada por gangues de rua. A criminalidade de alta intensidade envolve ações criminosas de maior violência e alcance e, normalmente (mas nem sempre) perduram por um longo período. Uma onda de crimes é geralmente acompanhada de um aumento súbito de atividades ilícitas que afetam uma única cidade ou bairro. Normalmente é de curta duração e não inclui um aumento da violência. As ondas de criminalidade incluem atividades como arrombamentos e roubos. O México, por sua vez, sofreu vários surtos prolongados de violência, exemplificados pelo crescente número de homicídios, casos de extorsão, sequestros e mutilações. Esse grau de violência foi perpetrado por pelo menos sete cartéis e mais de duas dezenas de grupos e gangues em várias cidades, por um longo período.

Fora do México, há uma série de outros exemplos de criminalidade de alta intensidade, incluindo o combate contra os cartéis de Medellín e Cali, na Colômbia; a luta da Rússia pós-soviética contra a *mafia*; e a repressão à máfia siciliana pela Itália. A criminalidade de alta intensidade nesses casos é semelhante, em termos de estrutura, aos fatores que influenciam o México: uma mudança no nexo político-criminoso, o surgimento de novas oportunidades ilícitas e uma abordagem mais agressiva por parte do Estado. No caso da Colômbia, o cartel de Medellín estava tentando ampliar seu alcance e entrar nos mercados de Cali, ao mesmo tempo em que o governo colombiano adotava medidas enérgicas contra ele¹⁸. Pablo Escobar declarou guerra contra o governo colombiano e atacou vários objetivos civis e estatais. O colapso da União Soviética e do Partido Comunista removeu os mecanismos sociais e políticos que haviam permitido a exploração do crime organizado por uma elite e mantido o nível de violência sob controle. Os tradicionais grupos da máfia *vory-v-zakone* foram desafiados por novos criminosos, mais



Mapa que apresenta a gravidade da violência do narcotráfico em cada um dos Estados mexicanos. A violência é maior nas áreas mais escuras.

empreendedores; surgiu a concorrência entre organizações criminosas de base étnica (grupos eslavos contra os do Cáucaso); e organizações criminosas rivais lutaram pelo domínio de determinados setores da economia. No início dos anos 90, a máfia siciliana atacou o Estado italiano em represália à traição representada pelo fim do longo relacionamento que mantinha com o Partido Democrata Cristão, no qual trocava a proteção política por apoio eleitoral. Tal represália manifestou-se nos assassinatos de magistrados e em uma ampla campanha de intimidação, direcionada contra civis e até contra alguns monumentos históricos da Itália.

No recente surto de criminalidade de alta intensidade no México, os alvos dos cartéis foram variados: de policiais a jornalistas, de clínicas a discotecas, de bases militares a festas infantis. Houve uma “limpeza criminosa” em certas cidades mexicanas, onde os cartéis ordenaram que os moradores fossem embora, caso contrário corriam o risco de serem mortos. A criminalidade de alta intensidade se manifesta de forma complexa e foge às tradicionais soluções militares e de segurança pública. Em consequência, os governos dos dois lados da fronteira têm grande dificuldade em combater nesse tipo de guerra, para colocar a violência sob controle. Como afirma o escritor R. T. Naylor: “A violência do Estado é, com frequência, uma resposta à violência dos criminosos — e a recíproca também é verdadeira. Uma vez que se inicie o ciclo interativo de violência, pode ser impossível separar a ação da reação, ou dizer ao certo se a redução no emprego de violência por um lado levará a que o mesmo ocorra no outro”¹⁹. Essa frustração quanto à causa e efeito é um dos motivos pelos quais muitos tentam descrever a situação no México com rótulos inadequados, que tomam emprestados de outras formas de conflito. “O cerne do problema, então, está no fato de que respostas inflexíveis a atores não estatais violentos de todos os tipos e caráter... não são um substituto para avaliações estratégicas específicas para cada caso”²⁰. Faz-se necessário um conceito alternativo para descrever e analisar com maior precisão a atual violência no México, sua dinâmica e seu possível término.



Diego Fernández

Militares mexicanos atuando contra o narcotráfico em Michoacán, 15 Ago 07.

A Violência e a Criminalidade de Alta Intensidade

Vários, dentre os muitos grupos criminosos, estão organizados de modo que, em certas condições, podem exercer a violência coletiva para atingir um determinado objetivo ou conjunto de objetivos. A violência no México tem sido confundida com um conflito de baixa intensidade, mas há diferenças entre a criminalidade de baixa e a de alta intensidade. No México, assim como nos casos da Colômbia, da Rússia e da Itália, a criminalidade de alta intensidade se deve à guerra travada por empreendedores violentos, que buscam prevalecer sobre os outros e sobre o Estado, em um mercado ilegal hipercompetitivo. Esses empreendedores violentos são, de modo geral, grupos privados, que criam “um conjunto de soluções organizacionais e estratégias de ação que possibilitam que a força organizada (ou a violência organizada) seja permanentemente convertida em dinheiro e outros bens valiosos... O empreendimento violento é um meio de aumentar a renda pessoal dos que empregam a força por meio de contínuas relações de troca com outros grupos, que possuem outros recursos”²¹. Para empreendedores violentos, o emprego de força é apenas uma extensão do objetivo de lucro, e não de interesses políticos. A própria violência é um meio, e não um fim; é um “recurso, não o produto final”²². Os cartéis de drogas são um tipo de empreendimento violento porque extraem sua renda pela força, para obter sucesso em transações privadas que são restritas ou proibidas pelo Estado. Como recurso, a violência é exercida pelos cartéis para garantir que o produto — ilegal por natureza — seja entregue à clientela, em troca de lucro.

O tráfico de drogas é um empreendimento extremamente arriscado. Por ser ilícito, o produto está “sujeito não só à apreensão legal, mas também ao roubo; os direitos de propriedade não podem depender de registros impressos e são geralmente mal definidos; a responsabilidade se restringe à pessoa física; a mobilidade individual é maior; os agentes são mais violentos, propensos ao risco e mais sigilosos que seus equivalentes cumpridores da lei”²³. No que diz respeito aos mercados para produtos ilícitos, como a maconha, a heroína, a cocaína e a metanfetamina, os canais convencionais de resolução de disputas não estão disponíveis. A principal consequência para os que atuam nesses mercados ilegais é de grande alcance, porque não há um árbitro legal ou agente legítimo para impor um acordo entre os participantes para a produção e entrega da mercadoria. Todas as transações relacionadas aos mercados ilegais são propensas à violência.

Na maior parte do tempo, “os mercados de drogas ilícitas permitem que o confronto seja evitado”²⁴. Empreendedores violentos no topo da rede de tráfico muitas vezes se portam de forma pacífica e cooperam com os outros, às vezes até agindo em conluio com agentes estatais. Esse é outro fato que distingue os empreendedores violentos dos insurgentes, guerrilheiros e terroristas. Isto é, as interações entre empreendedores violentos (e o Estado, em muitos casos) são caracterizadas por um nível significativo de cooperação²⁵. Embora pareça estar em contradição com o termo “empreendedores violentos”, a afirmativa não elimina a possibilidade de emprego de força como meio de arbitragem final, caso a cooperação não funcione. Isso é demonstrado de modo marcante em um mercado ilegal hipercompetitivo, que possui uma série de características especiais. Primeiro, a mercadoria e sua entrega são ilegais. Além disso, há um grande mercado para ela, assim como muitos empreendedores violentos tentando controlar a distribuição. Segundo, não há um árbitro poderoso, capaz de impor o cumprimento de acordos entre esses empreendedores violentos. Terceiro, as ações estatais para coibir o mercado muitas vezes provocam o surgimento de novos mercados, em decorrência da competição pela mercadoria em disputa.

O tráfico de entorpecentes é a condição *sine qua non* de um mercado ilegal hipercompetitivo,

porque a maconha, a heroína, a cocaína e a metanfetamina — assim como sua entrega — são ilícitas. Embora possa parecer pacífico, o ambiente à volta desse mercado é extremamente suscetível ao emprego da violência²⁶. Surgem, com frequência, disputas quanto ao preço, pureza, prazos e locais de entrega, pessoal, território, pagamento, apreensão, roubo e sigilo. O enorme volume de entorpecentes oriundo do México anualmente (1.500 toneladas de maconha, 15 toneladas de heroína, 200 toneladas de cocaína e 20 toneladas de metanfetamina)²⁷ e o número de cartéis e gangues envolvidos praticamente garantem uma taxa geométrica de crescimento da violência. Além disso, o próprio mercado de consumo no México é um empreendimento de US\$ 1 bilhão. Segundo um levantamento conduzido pelo Ministério da Saúde do México, houve um acréscimo de mais de 50% (465 mil) no número de cidadãos que se tornaram viciados em drogas ilegais, desde 2002²⁸. Com cada vez mais empreendedores violentos atuando e disputando os mesmos territórios, não existe qualquer incentivo para se estabelecer um equilíbrio de poder duradouro entre os concorrentes. As alianças são de ocasião, estabelecidas apenas por questões de conveniência, e muitas vezes se deterioram, resultando em extrema violência.

A escala do comércio de drogas, a quantidade de concorrentes, a instabilidade das alianças e os esforços de interdição dos Estados Unidos e do México: tudo isso ajuda a explicar por que os cartéis precisam de sofisticados arsenais. São obrigados a ampliar a aquisição de armas de fogo avançadas e de tecnologias de busca de Inteligência, com o intuito de minimizar os riscos de curto e longo prazo²⁹. Muitas das armas enfrentadas pelas autoridades mexicanas equivalem às utilizadas contra os militares estadunidenses no Iraque e no Afeganistão, incluindo dispositivos explosivos improvisados. A introdução da cocaína colombiana no México foi especialmente nociva. A extensa rota de abastecimento entre os Andes e a América do Norte mostrou-se difícil de controlar, agravando problemas de segurança e exigindo maior potência de fogo e Inteligência.

Intimamente ligada às várias áreas de disputa, a segunda característica de um mercado hipercompetitivo é a concorrência violenta, sem a

existência de um árbitro capaz de impor a ordem (um Estado corrupto, um cartel ou conjunto de cartéis dominante). Essa concorrência pode ser fruto da deterioração de acordos de longa data entre os cartéis ou entre eles e as autoridades estatais ou, ainda, de quando o Estado busca ativamente reprimir o mercado. Em tal ambiente, os “comerciantes não competem por meio do aprimoramento da qualidade ou da redução de preços, mas mediante a aquisição de capacidades mais eficientes para exercer a violência, a fim de ampliar sua participação no mercado”³⁰. Um ex-funcionário da Agência de Combate às Drogas dos EUA (Drug Enforcement Administration) descreveu como os cartéis mexicanos se portavam, em função da inexistência de um árbitro poderoso: “Eles matavam os indivíduos que se recusavam a cooperar. Matavam os que não pagavam uma taxa ou ‘pedágio’ (para transportar drogas através de seu território). Matavam pessoas que não eram, necessariamente, desleais a eles. Matavam para dar o exemplo”³¹. A pressão exercida pelos governos dos EUA e do México só veio a intensificar esse clima de incerteza para os cartéis. Quando agentes do governo começam a desafiar as organizações em atuação no mercado ou fazem algum esforço para reduzir radicalmente seu

poder, os cartéis têm um incentivo para recorrer a mais violência, na tentativa de proteger a si próprios e seu meio de sustento.

Os cartéis nesses mercados hipercompetitivos podem, na verdade, ser mais violentos que grupos de terroristas ou insurgentes; ou seja, a criminalidade de alta intensidade pode provocar mais violência e mortes que alguns conflitos de baixa intensidade. O México é um perfeito exemplo desse ambiente, onde o grau e a intensidade da violência gerada pelos cartéis são piores que os da insurgência zapatista em seu apogeu, em meados dos anos 90. Com efeito, mais pessoas foram mortas pelos cartéis desde 2006 do que pelo Exército Republicano Irlandês e grupos legalistas durante as décadas de distúrbios na Irlanda do Norte (mais de 3.500) ou pelo grupo insurgente Partido dos Trabalhadores do Curdistão, na Turquia (mais de 12 mil). Um dado estatístico comprobatório é o fato de que a cidade de Juárez, no México, possui a maior taxa de homicídios do mundo³².

Por fim, os mercados hipercompetitivos também são caracterizados por crimes “colaterais”, como sequestros e assassinatos contratados, que representam, na verdade, mercados subordinados, gerados pela competição relativa à mercadoria



Patrulha de Fronteira dos EUA

Passagem improvisada com o emprego de sacos de areia, preparada pelos traficantes mexicanos para atravessar a fronteira com os EUA.



O mexicano Osiel Cardenas-Guillen, ex-chefe de um dos mais poderosos e violentos cartéis de drogas do mundo, foi extraditado para os EUA em janeiro de 2007.

ilegal em disputa. “Agentes” de cumprimento são frequentemente contratados para sequestrar e matar os que voltaram atrás em um negócio ou os parentes de participantes em uma disputa. Grande parte da violência que se alastrou para cidades como Phoenix, Tucson e San Diego, nos Estados Unidos, decorre desse mercado secundário. Essas atividades se transformam em uma nova fonte de renda ilícita, com todas as consequências, pressões e pontos de atrito relacionados, encontrados no mercado principal. No México, o sequestro é um dos crimes que menos resulta em punição; o número de casos aumentou em 15% em 2010, tendo triplicado desde 2006³³. Com efeito, essas atividades secundárias passam a ser um novo mercado a ser disputado. Por exemplo, parte da violência em Tijuana em 2008 estava ligada a uma disputa relativa à entrada da Organização Arellano Felix na área de sequestros³⁴. O resultado desses mercados subordinados é a exacerbação da intensidade e do alcance da violência.

Para os governos, lutar contra empreendedores violentos em mercados ilegais hipercompetitivos é diferente de combater insurgentes e terroristas. Há clientes e geradores de demanda a serem

levados em consideração em um confronto, o que difere de lidar com redes de insurgentes ou terroristas. As operações de contrainsurgência, de contraterrorismo e contra drogas não são iguais. O mero fato de terem “contra” no nome não significa que possam ser empregadas para um mesmo fim. Conceitos de vitória, derrota e de condições de armistício e paz, vistos em conflitos de baixa intensidade, não são soluções adequadas para a criminalidade de alta intensidade. As guerras podem terminar, mas a criminalidade raramente tem fim. O tráfico de drogas é especialmente difícil de eliminar, reduzir ou controlar. Por exemplo, nos casos em que conseguiram capturar importantes traficantes de drogas e desestabilizar suas redes, os governos simplesmente criaram uma oportunidade para que outros grupos criminosos assumissem a vaga aberta no mercado³⁵. Os governos podem reduzir a criminalidade de alta intensidade administrando as características hipercompetitivas dos mercados ilegais ou eliminando e neutralizando empreendedores violentos, em seus esforços para minimizar os efeitos negativos na sociedade. Os governos também podem pressionar os empreendedores violentos até que se atinja um “ponto de equilíbrio”, em que os cartéis passem a considerar que a violência está lhes custando mais do que vale o esforço. Não obstante, na maioria dos casos em que a violência foi reduzida, os mercados ilegais persistiram.

A Criminalidade de Alta Intensidade no México

Os Estados Unidos e o México estarão inevitavelmente ligados, qualquer que seja o cenário futuro. É preciso que as políticas e estratégias sejam coordenadas em detalhe, para evitar uma violência ainda maior por parte dos cartéis, um aumento na quantidade de drogas introduzidas nos Estados Unidos e a possível deterioração da capacidade do governo do México. A falta de coordenação ou as ações improvisadas por qualquer um dos dois governos só aumentam o risco de transformar a pior hipótese em realidade. A contrainsurgência e o contraterrorismo não são meios adequados para combater a criminalidade de alta intensidade. A adoção de qualquer uma dessas duas estratégias não só corre o risco de fracasso, como também

exacerba a violência e prejudica as relações entre os EUA e o México. Várias outras questões importantes, não relacionadas à criminalidade de alta intensidade, como a imigração, o comércio e a resposta a pandemias, podem ser afetadas.

Embora um dos objetivos imediatos seja a redução da violência no México, a conveniência momentânea não deve ser um substituto para a adoção de práticas duradouras e de longo alcance por instituições legítimas, que servem aos cidadãos de uma democracia. Para enfrentar a criminalidade de alta intensidade, o México, com a cooperação dos Estados Unidos, deve executar uma “aplicação da lei de alta intensidade”, realizando ações de segurança pública multifacetadas e concentradas, nesse complexo ambiente de lei e ordem, dentro de fortes limites constitucionais. Em vez de uma estratégia militar concentrada na eliminação ou na captura do inimigo ou de uma campanha de contrainsurgência voltada à população, o foco da aplicação da lei de alta intensidade é levar os transgressores à justiça e impedir um aumento em crimes violentos.

Isso não equivale a dizer que a resposta à criminalidade de alta intensidade do México é simplesmente “inundar” as ruas com policiais e abandonar liberdades civis fundamentais. O aumento no policiamento — mas não necessariamente um policiamento agressivo — faz parte de toda resposta a um alto índice de criminalidade. O México não precisa se tornar um Estado policial nem um Estado cheio de policiais. Na verdade, o número de policiais não é um problema no país. Com 366 policiais para cada 100 mil habitantes, ele conta com uma taxa melhor do que a dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Itália³⁶. O problema se encontra na distribuição, que não é uniforme e gera lacunas consideráveis na capacidade de aplicação da lei. Há mais de 2 mil municípios no México, mas apenas 335 deles contam com uma polícia municipal. Desses 335, 87 utilizam 69% dos recursos e do efetivo, deixando apenas 30% para os demais municípios³⁷. Por exemplo, não há uma quantidade suficiente de militares ou policiais federais mexicanos para patrulhar o terreno acidentado de Sonora e Chihuahua³⁸. Isso efetivamente significa que se abdicou do poder nessas regiões em favor do cartel de Sinaloa. A possibilidade de deter o crime

depende da capacidade da polícia para “coletar provas, resolver crimes e prender os culpados. Toda medida relacionada ao custo do crime [para o criminoso] depende dessa atividade”³⁹. Só é possível reduzir as zonas de impunidade e manter tal redução com a presença de uma força policial plenamente capacitada e que não seja corrupta.

A aplicação da lei de alta intensidade é uma estratégia abrangente e de longo prazo. É uma abordagem que lida com diversos componentes de um problema complexo, tendo como objetivo a redução da violência gerada pelo tráfico de drogas. Em um cenário ideal, essa estratégia resultará em uma solução de lei e ordem administrável, semelhante à aplicada contra a ameaça do crime organizado na grande maioria dos países. Não é uma estratégia militar que busca a vitória, como um objetivo viável. Nessas condições, a alta intensidade na aplicação da lei busca reduzir a violência criminosa para os níveis normais vistos antes de 2006. Essa abordagem inclui programas de desenvolvimento e investimentos nas áreas onde os cartéis operam e recrutam. Com o foco certo, esses programas poderão contribuir para a prevenção do crime no longo prazo. Com persistência e criatividade, isso poderá gerar mudanças na cultura cívica, possibilitando-lhe efetivamente rejeitar, ou ao menos resistir, ao apelo dos cartéis e das gangues.

Um compromisso de longo prazo com a alta intensidade na aplicação da lei precisa vir acompanhado de uma disposição mexicana a dar fim às redes de clientelismo. É preciso que haja vontade política suficiente para romper os elos entre os traficantes e os políticos. Sem um esforço concentrado para enfraquecer o nexos político-criminoso, qualquer tentativa de desafiar os cartéis estará fadada ao fracasso.

Uma presença multinacional também faz parte de qualquer esforço de aplicação da lei de alta intensidade. Considerando que a violência ligada ao tráfico de drogas afeta os interesses estadunidenses e que ele tem implicações regionais, outros países do mundo devem se envolver em ajudar o governo mexicano. Com efeito, países como o Reino Unido, França, Itália, Espanha e Colômbia possuem um histórico de sucesso na implantação de rigorosas reformas de segurança pública. Essas experiências e

conhecimentos especializados podem ser de grande valia para o México em sua luta atual. O terceiro país membro do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, o Canadá, também conta com ótimos recursos que podem ser úteis para o México. A Real Polícia Montada do Canadá, por exemplo, possui um excelente histórico em lidar com a lavagem de dinheiro.

A Alta Intensidade na Aplicação da Lei e o Futuro do México

A aplicação da lei de alta intensidade é uma abordagem imperfeita para enfrentar a criminalidade de alta intensidade, mas evita

as armadilhas conceituais e de formulação de política apresentadas pelas diversas estratégias ligadas à contrainsurgência e ao contraterrorismo. O combate aos empreendedores violentos do México será prolongado e incerto. Como empresários de negócios ilícitos, os cartéis mexicanos continuarão a inovar em seus esforços para sobreviver e gerar lucro. Será preciso que os governos nos dois lados da fronteira cooperem e se reforcem mutuamente, se quiserem enfrentar tal inovação criminosa. A esperança é que isso resulte em um México mais pacífico, com um relacionamento sólido e mutuamente benéfico com os Estados Unidos. **MR**

REFERÊNCIAS

1. ENTOUS, Adam; HODGE, Nathan. "US Sees Heightened Threat in Mexico", *The Wall Street Journal*, 10 Sept. 2010.
2. ROTH, Mitchel P.; SEVER, Murat. "The Kurdish Workers Party (PKK) as Criminal Syndicate: Funding Terrorism Through Organized Crime, A Case Study", *Studies in Conflict and Terrorism* 30, no. 10 (2007): p. 903.
3. MCCAFFREY, Gen Ex Barry R. (Reserva - EUA). "Narco-Violence in Mexico: A Growing Threat to U.S. Security", *After Action Report—VISIT MEXICO—5–7 December 2008*, p. 4, disponível em: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2009/0103/comm/mccaffery_mexico.html, acesso em 13 set. 2011.
4. BRANDS, Hal. *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Library, 2009), p. 4-5.
5. ENTOUS; HODGE, US Sees Heightened Threat, p. 8.
6. LONGMIRE, Sylvia; LONGMIRE IV, John. "Redefining Terrorism: Why Mexican Drug Trafficking is More than Just Organized Crime", *Journal of Strategic Studies* (November 2008): p. 37.
7. KRAUSE, Lincoln B. "The Guerrillas Next Door: A Short History of Mexico's Armed Revolutionaries from the 1960s to the EZLN Uprising of 1994", *Low Intensity Conflict & Law Enforcement* (Spring 1999): p. 34-56.
8. BUNKER, Robert J. "Strategic Threat: Narcos and Narcotics Overview", *Small Wars and Insurgencies* (March 2010): p. 10.
9. MANWARING, Max. A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, September 2009), p. 2.
10. BURNETT, John; PEÑALOZA, Marisa. "Mexico's Drug War: A Rigged Fight?" *National Public Radio, All Things Considered*, 18 May 2010, disponível em: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=126890838>, acesso em 6 jun. 2010.
11. GAMBETTA, Diego. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), p. 7.
12. BEITH, Malcolm. "Are Mexico's Drug Cartels Terrorist Groups?", *Slate*, 15 Apr. 2010, disponível em: <http://www.slate.com/toolbar.aspx?action=print&id=2250996>, acesso em 16 abr. 2010.
13. KENNEY, Michael. *From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation* (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007), p. 9.
14. CRONIN, Audrey Kurth. "How Al Qaeda Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups", *International Security* 31, no. 1 (Summer 2006): p. 9.
15. ARLACCHI, Pino. "The Dynamics of Illegal Markets" in *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, ed. Phil Williams e Dimitri Vlassis (Portland, OR: Frank Cass, 2001), p. 9.
16. MUELLER, John. *The Remnants of War* (Cornell Studies in Security Affairs), (New York: Cornell University Press, 2004), p. 6. Ver também TURBIVILLE, Graham. "Preface" in *Global Dimensions of High Intensity Crime and Low Intensity Conflict*, ed. Graham Turbiville (Chicago: University of Illinois, 1995), p. 7. Turbiville descreve a criminalidade de alta intensidade como sendo a condição que surgiu em alguns países depois da Guerra Fria, onde "problemas de segurança que haviam sido, no passado, motivados por imperativos ideológicos, políticos, etc. hoje também possuem fortes motivações criminosas... O crime organizado representa, cada vez mais, um meio alternativo de sustento, assim como uma fonte sedutora de lucro pessoal e criminoso, que transforma o fervor ideológico e político..." (grifo do autor).
17. Esse é um trocadilho com o princípio de Roth e Sever, The Kurdish Workers Party, p. 902.
18. FRIMAN, H. Richard. "Drug Markets and the Selective Use of Violence", *Crime, Law, and Social Change* 52, no. 3 (September 2009): p. 287.
19. NAYLOR, R. T. "Violence and Illegal Economic Activity: A Deconstruction", *Crime, Law and Social Change* 52, no. 3 (September 2009): p. 232.
20. FARER, Tom J. "Conclusion: Fighting Transnational Organized Crime", *Transnational Organized Crime in the Americas* ed. Tom J. Farer (New York: Routledge, 1999), p. 289.
21. VOLKOV, Vadim. *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002), p. 27-28.
22. GAMBETTA, *The Sicilian Mafia*, p. 2.
23. *Ibid.*, p. 226.
24. REUTER, Peter. "Systemic Violence in Drug Markets", *Crime, Law and Social Change* 52, no. 3 (September 2009): p. 275.
25. WILLIAMS, Phil. "The International Drug Trade", in TURBIVILLE, *Global Dimensions of High Intensity*, p. 162.
26. NAYLOR, R. T. "Violence and Illegal Economic Activity", "[A] venda de crack tem maior probabilidade de estar associada com a violência que a venda de bolsas falsificadas Louis Vuitton", p. 235.
27. BERGMAN, Marcelo. "Creating New Soldiers in Mexico's Drug War", *Foreign Policy*, May 17, 2010, disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/17/creating_new_soldiers_in_mexico_s_drug_war, acesso em 13 set. 2011.
28. "The Long Game", *Newsweek*, 24 Mar 2010, disponível em: <http://www.newsweek.com/2010/03/23/the-long-game.html>, acesso em 12 jun. 2010.
29. BERGMAN, Creating New Soldiers in Mexico's Drug War.
30. VARESE, Federico. *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 190.
31. BORGER, Julian; Tuckman, Jo. "Blood Brothers", *The Guardian*, 15 Mar. 2002.
32. "Mexican City Sees Record Murders", *bbc.com*, 22 Oct. 2009, disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8319835.stm>, acesso em 13 set. 2011.
33. CATTAN, Nacha. "Fed Up with Plague of Kidnappings, Mexicans turn to Mob Justice", *The Christian Science Monitor*, 22 Sept. 2010, disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2010/0922/Fed-up-with-plague-of-kidnappings-Mexicans-turn-to-mob-justice>, acesso em 3 jan. 2011.
34. MAROSI, Richard. "A Tijuana Blood Bath", *Los Angeles Times*, 6 Oct. 2008, disponível em: <http://articles.latimes.com/2008/oct/06/world/fg-arellano6>, acesso em 6 jun. 2010.
35. KENNEY, Michael. *From Pablo to Osama*, p. 10.
36. "Under the Volcano", *The Economist*, 14 Oct. 2010, p. 30.
37. V. DE LA TORRE, Luis. *Drug Trafficking and Police Corruption: A Comparison of Colombia and Mexico*, Tese de Mestrado (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, June 2008), p. 96.
38. DANELO, David. "The Many Faces of Mexico", *Orbis*, p. 174.
39. SKOGAN, Wesley; ATUNES, George. "Information, Apprehension, and Deterrence: Exploring the Limits of Police Productivity" in *What Works in Policing*, ed. David Bayley (Oxford: Oxford University Press 2008), p. 108.

Nossos Cumprimentos ao General de Brigada Cristian E. Chateau Magalhaes



EM CERIMÔNIA PRESIDIDA pelo General de Exército Juan Miguel Fuente-Alba P., Comandante em Chefe do Exército do Chile, e realizada no Salão Central da Escola Militar em dezembro último, foram promovidos sete novos oficiais-generais do Exército Chileno, incluindo um grande colega e amigo que atuou como assessor de nossa equipe. Dias depois de sua promoção, o General de Brigada Chateau assumiu o comando da 1ª Divisão do Exército chileno, na cidade de Antofagasta.

Os integrantes da *Military Review* parabenizam o recém-promovido General de Brigada Cristian E. Chateau Magalhaes por mais esta conquista profissional. A equipe da *Military Review* sente-se honrada por ter trabalhado com o General de Brigada Chateau, durante sua passagem pelo Forte Leavenworth.

Desejamos muito sucesso a esse destacado oficial chileno e que o futuro lhe traga muitas conquistas profissionais, felicidade e saúde junto à sua distinta família.