





# 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*



## 2 A Liderança Militar Estratégica: Experiências e Reflexões

*General de Exército (Reserva) Paulo Cesar de Castro, Exército Brasileiro*

*A preparação integral do líder inclui, necessariamente, os três domínios: o do ser, o do saber e o do fazer. Tenho apresentado um quarto verbo aos que me ouvem: querer. De pouco adianta ser nomeado comandante, dominar os assuntos técnico-profissionais que lhe estão afetos e fazer apenas o que está previsto nas leis e regulamentos em vigor.*



## 9 Operações Terrestres Unificadas: A Evolução da Doutrina do Exército para o Sucesso no Século XXI

*Coronel Bill Benson, Exército dos EUA*

*A ideia central da doutrina do Exército é obter, manter e explorar a iniciativa para conquistar e conservar uma posição de vantagem em operações terrestres continuadas. Um novo conceito operacional — operações terrestres unificadas — restitui essa ideia central a seu devido lugar, com aplicabilidade a todas as operações do Exército.*



## 22 Revitalizando a Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI

*Capitão de Mar e Guerra Charles C. Moore II, Marinha dos EUA*

*Em 2007, a Marinha dos EUA promulgou a primeira nova estratégia marítima desde 1986, junto com o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira, com o lançamento de "Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI".*



## 34 A Guerra de Resistência de Mao: Marco para a Análise da Grande Estratégia da China

*Tenente-Coronel Tony K. Cho, Exército dos EUA*

*Quais são os desafios a serem contemplados pela grande estratégia da China? A maioria dos especialistas concorda que o país tem como principais objetivos o crescimento econômico e a manutenção da coesão política nacional, com o intuito de preservar a estabilidade interna e o controle pelo Partido Comunista da China.*



## 44 Perdas na Transmissão: Como o Exército Distorceu a Mensagem sobre a Natureza da Profissão

*Primeiro-Tenente Anthony M. Formica, Exército dos EUA*

*O Exército perdeu sua identidade profissional. É imprescindível que ele descubra como recuperar o espírito perdido, em nome da segurança nacional e do caráter histórico da instituição. Fazer menos que isso seria arriscar que o Exército seja posto em um segundo plano de importância.*



## 53 Ligações Perigosas: O Contexto e as Consequências da Transformação dos Capelães em Combatentes

Jacqueline E. Whitt

*Com o envolvimento dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão — onde comandantes, políticos e especialistas concordam que interações interculturais positivas são imprescindíveis para o cumprimento da missão — tornou-se algo corriqueiro pensar nos capelães como mediadores ou como “oficiais de ligação religiosa”, adequados a esses ambientes de contrainsurgência.*



## 65 Deixando o Serviço Ativo como uma Forma de Manifestar Discordância

Major Daniel J. Sennott, Exército dos EUA

*Os chefes e comandantes podem simplesmente se dar ao luxo de deixar o serviço ativo quando discordarem de determinada política — seja ela uma estratégia adotada no Afeganistão ou a permissão para que homossexuais sirvam nas Forças Armadas? Ou deve prevalecer a responsabilidade que têm para com seus subordinados? Devem permanecer na ativa e trabalhar para, de dentro da instituição, mudar as políticas de que discordam? Até que ponto é obrigação dos comandantes tornarem públicas suas divergências, sem que o relacionamento entre civis e militares seja prejudicado?*



## 73 A Carroça na Frente dos Bois: A Estratégia e o Processo Orçamentário dos EUA

Major Matthew M. McCreary, Exército dos EUA

*Se o orçamento estiver realmente sendo utilizado para influenciar a estratégia, não estaremos pondo a carroça na frente dos bois? Este artigo analisa o processo de formulação de estratégia, como as autoridades civis e militares priorizam os esforços em um ambiente com limitação de recursos e os efeitos do ciclo orçamentário anual na estratégia dos EUA no Afeganistão.*



## 82 As Verdadeiras Lições Aprendidas para os Comandantes, após Anos de Combate

Tenente-Coronel (Reserva) Joe Doty e Subtenente Jeffrey E. Fenlason, Exército dos EUA

*Os mais de dez anos em que os Estados Unidos da América estiveram envolvidos nas atuais guerras proporcionaram várias oportunidades para que aprendessem lições que poderão ser utilizadas no desenvolvimento de futuros comandantes — sejam eles oficiais ou praças.*

*Foto da capa: O então Presidente do Haiti, René Préval, recebe o Gen Div Santos Cruz e o tunisiano Hédi Annabi, respectivamente o Force Commander e o Representante do Secretário-Geral da ONU para a MINUSTAH, à época. Annabi seria vitimado fatalmente pelo terremoto que abalou o Haiti em janeiro de 2010.*

Marco Domino

Raymond T. Odierno  
General, United States Army  
Chief of Staff

Official:

JOYCE E. MORROW  
Administrative Assistant to the  
Secretary of the Army  
1211607

*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](mailto: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.

# A Liderança Militar Estratégica: Experiências e Reflexões

General de Exército (Reserva) Paulo Cesar de Castro, Exército Brasileiro

**A** EXPERIÊNCIA E A doutrina, a História Militar e a literatura civil têm sido fontes inspiradoras para sucessivas palestras e debates com os coronéis alunos do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx)<sup>1</sup>.

O curso é desenvolvido na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), durante um ano. Liderança Militar, uma de suas disciplinas curriculares, visa, dentre outros, aos seguintes objetivos<sup>2</sup>:

- Caracterizar liderança estratégica.
- Identificar as analogias e as diferenças entre as lideranças civil e militar.
- Estabelecer princípios de liderança estratégica adotados na área civil que possam ser aplicados na área militar.
- Caracterizar as principais analogias e diferenças relativas ao exercício da liderança em função do grau hierárquico e das situações vividas pelo militar: tempo de paz, operações de combate, operações logísticas, trato com autoridades civis e com o público em geral ou outras situações.
- Propor estratégias, técnicas e procedimentos que estimulem o desenvolvimento de atributos que caracterizam a liderança militar estratégica.

O propósito deste artigo é compartilhar experiências e reflexões, a par de contribuir para a evolução doutrinária no Exército Brasileiro (EB), cujas armas silenciaram em 8 de maio de 1945, vitorioso na Segunda Guerra Mundial. Desde então, seu emprego tem sido frequente, mas restrito a: operações de garantia da lei e da ordem; ações subsidiárias, como as de defesa

civil; e operações de manutenção da paz, com tropa e observadores militares.

## O Nível Estratégico Militar em Tempos de Paz

O Manual de Campanha C 20-10, *Liderança Militar*, identifica três níveis de comando e exercício de liderança: pequenos escalões, organizacional e estratégico<sup>3</sup>. Essa publicação doutrinária afirma que “A liderança, no nível de comando estratégico, é exercida pelos responsáveis por conduzir os grandes rumos da Instituição EB”<sup>4</sup>.

O desafio emerge quando se tenta contextualizar o nível estratégico no Exército Brasileiro, que vive tempos de paz e de normalidade por sucessivas décadas. Ao examinar a estrutura, a distribuição geográfica das forças e as práticas em curso, concluo ser arriscado vincular o nível estratégico a um só parâmetro, a hierarquia militar. Os generais de exército (Gen Ex) conduzem os grandes rumos do EB e, portanto, exercem liderança no nível estratégico. Contudo, esse nível não lhes é exclusivo.

Como general de divisão, tive a felicidade de comandar a então 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército (4ª RM e 4ª DE)<sup>5</sup>, um grande comando operacional e administrativo, com jurisdição sobre o Estado de Minas Gerais (MG)<sup>6</sup>.

Com território aproximadamente igual ao da França, Minas Gerais é uma unidade geopolítica isolada dos Estados vizinhos pelas serras do Mar e da Mantiqueira, integrada ao sertão nordestino e justaposta ao planalto central. As manifestações

---

*O General de Exército Paulo Cesar de Castro é graduado pela Academia Militar das Agulhas Negras, na arma de Artilharia. É pós-graduado pela Escola de Comando e Estado-Maior, pela Escola de Guerra Naval (EGN) e pela Escola Superior de Guerra, do Exército Argentino. Comandou, como coronel, o 21º Grupo de Artilharia de Campanha; como Gen Bda, a ECEME; como Gen Div, a*

*4ª Região Militar e a 4ª Divisão de Exército. Como Gen Ex foi chefe do Departamento de Educação de Cultura do Exército até 11 de maio de 2011, quando foi transferido para a reserva. Atuou nas operações Rio-92, Rio, Minas Gerais e Ouro Preto, todas de garantia da lei e da ordem. É doutor em Ciências Navais pela EGN.*

culturais de sua gente evidenciam idiossincrasia própria. Meu superior imediato, o Comandante Militar do Leste (CML), era um Gen Ex com quartel-general (QG) no Rio de Janeiro, outra realidade geopolítica, cujos complexos problemas absorviam sua atenção, total e diariamente. Em decorrência, minha liberdade de ação era quase absoluta, o que implicava ligação permanente com o governo estadual, instituições públicas e privadas, autoridades federais, estaduais e municipais da minha área de responsabilidade. Implicava, também, os planejamentos decorrentes das hipóteses de emprego em vigor, notadamente as de operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e de ações subsidiárias.

Outros grandes comandos (G Cmdo) apresentam características similares: a 5ª RM / 5ª DE e a 8ª RM / 8ª DE, assim como as 6ª e 10ª RM. Em todos esses comandos de generais de divisão, seus comandantes exercem liderança que flutua, segundo a situação, do nível organizacional para o estratégico, muito mais integrada a este último nível.

Essa característica ficou-me bem clara quando, em junho de 2004, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e os agentes penitenciários paralisaram suas atividades, o que configurou uma das hipóteses de emprego de minha tropa. O Plano de Operações da 4ª RM / 4ª DE estava pronto, os reconhecimentos tinham sido realizados ao longo dos dois últimos anos e os planos dos comandos subordinados estavam atualizados. Com liberdade de ação e apoio integral do Cmt CML, em permanente ligação com o governador do Estado, desencadeou-se a Operação Minas Gerais, concluída com êxito absoluto. O Cmt CML, Gen Ex Manuel Luiz Valdevez Castro, fez-se presente em Belo Horizonte e conversamos juntos com o governador. O Gen Castro visitou todas as tropas em operações. A ele minha gratidão pela confiança, solidariedade e apoio irrestrito. Não me resta dúvida de que, naquela operação, continuava a exercer o comando no nível estratégico, o que viria a se repetir durante a



Marco Dominio

*O então Presidente do Haiti, René Prével, recebe o Gen Div Santos Cruz e o tunisiano Hédi Annabi, respectivamente o Force Commander e o Representante do Secretário-Geral da ONU para a MINUSTAH, à época. Annabi seria vitimado fatalmente pelo terremoto que abalou o Haiti em janeiro de 2010.*



CComSEX

*Tropa do Exército executa cerco e isolamento do prédio da Assembleia Legislativa da Bahia, durante greve de policiais militares naquele Estado, Fev 2012.*

“Operação Ouro Preto”<sup>7</sup>, quando minha tropa foi empregada para garantir a segurança da reunião dos chefes de Estado do MERCOSUL e de países associados. Foi desafiador cumprir a missão não apenas comandando forças do Exército, mas coordenando suas ações com as de outras agências policiais e governamentais com culturas e valores bem distintos dos que praticamos.

Pergunto-me pelos generais brasileiros que comandaram forças de paz na República Dominicana, em Angola, Moçambique e no Equador: em que nível exerceram sua liderança? E os que comandaram e ainda comandam no Haiti? Nos casos em apreço tratava-se de exercer liderança estratégica militar sobre forças brasileiras e de diferentes países, em cumprimento a mandatos da ONU e da OEA, em íntima ligação com autoridades internacionais e dos países hospedeiros. Reafirmo, pois, que a liderança no nível estratégico militar não está vinculada apenas ao grau hierárquico.

## **A Essência da Liderança**

Aos meus irmãos de armas concito, com veemência, que se dediquem à liderança especificamente militar. Sua essência é idêntica à da liderança civil, mas suas características são próprias e sem similar nos ramos profissionais externos à caserna. Apenas dos líderes militares é exigida preparação, em casos extremos, para ordenar o uso da força letal.

Preciosa literatura sobre liderança inunda livrarias e atrai, cada vez mais, líderes empresariais e religiosos, desportivos e políticos, comunitários e... militares (sim, nós também, por que não?). Algumas obras se destacam por apresentarem a essência da liderança, em seus três domínios: o do ser (domínio afetivo), o do saber (domínio cognitivo) e o do fazer (domínio psicomotor).

Bernardo Rocha de Rezende, o Bernardinho, é o mais vitorioso treinador brasileiro de voleibol, tendo acumulado mais de trinta títulos importantes em sua carreira como líder de seleções nacionais masculinas e femininas<sup>8</sup>. Sua obra “Transformando Suor em Ouro”<sup>9</sup> é valioso manual de liderança.

Em minhas palestras, invariavelmente, recorro às suas palavras: “trabalho + talento = sucesso” e, *não por acaso, o trabalho vem antes do talento*. Em termos militares, significam que se deve exigir muito — e sempre — na instrução e no adestramento de homens com vocação e talento para o combate. Suor poupa sangue.

Recorro, também, a James C. Hunter, autor de “O Monge e o Executivo”<sup>10</sup> e de “Como se tornar um líder servidor”<sup>11</sup>. De sua primeira obra, lembro aos coronéis que “Você gerencia coisas e lidera pessoas”<sup>12</sup>. Ao aplicar esse princípio, qualquer que seja o nível em que esteja exercendo seu comando, o líder militar será o defensor e amigo de seus liderados, sensível às suas aspirações, limitações e emoções. Será, ainda, leal e justo, exigente e imparcial, educador e paciente, disciplinador e respeitoso, e exemplo de militar e cidadão. Em sua segunda obra, o autor afirma que “a liderança servidora é um estilo de vida — ela não é conquistada, mas construída com serviço e sacrifício”<sup>13</sup>. Observe o leitor que Bernardinho e James C. Hunter chegam ao mesmo fundamento. Em termos castrenses, afirmo que o líder estratégico se prepara desde tenente e líder de pequenas frações, “dedicando-se integralmente ao serviço da Pátria, respeitando os superiores hierárquicos, tratando com afeição os irmãos de armas e com bondade os subordinados”, palavras que todos pronunciamos cerimoniosamente à frente da Bandeira do Brasil. É imperioso executá-las em plenitude para se tornar um líder militar.

A essência da liderança pode ser resumida por duas palavras sinônimas: princípios e valores. Essa não é uma reflexão; é certeza absoluta. A obra de Michael Jordan “Nunca deixe de tentar” foi publicada no Brasil com comentários de Bernardinho<sup>14</sup>, muito feliz ao sintetizar o pensamento do autor e citar o de um empresário: “Os grandes líderes têm uma enorme capacidade de realização, mas o que realmente os diferencia são os princípios e valores que trazem consigo. O empresário Marcel Telles usa a seguinte definição: ‘Líder é o guardião de princípios’...”<sup>15</sup>

A essência da liderança militar, em qualquer nível de comando, orienta-se pelo mesmo postulado. Não me canso de lembrar aos ouvintes a destinação constitucional do Exército<sup>16</sup>, de

cujo enunciado destaco, como valores, a Pátria, a hierarquia, a disciplina, a lei e a ordem. A esse “núcleo duro”, reflexões e experiências certamente acrescentam outros tantos valores necessários ao exercício da liderança militar, dentre os quais: o exemplo e o comprometimento; a prática da verdade e a honestidade; a retidão e a coragem moral; a coragem física, a dedicação e a responsabilidade. Por certo essa é uma relação incompleta, mas seu resumo diz tudo: “o líder militar é exemplo de caráter e dignidade”.

## O Comandante é o Líder Militar

O C 20-10 definiu que “A liderança militar consiste em um processo de influência interpessoal do líder militar sobre seus liderados, na medida em que implica o estabelecimento de vínculos afetivos entre os indivíduos, de modo a favorecer o logro dos objetivos da organização militar em uma dada situação”<sup>17</sup>. Acrescenta que a liderança é uma ferramenta do comandante<sup>18</sup> para mover homens e mulheres por meio de sua qualificação profissional, de seu desempenho pessoal, além de leis e regulamentos.

Ao refletir sobre a doutrina e conjugá-la com experiências de quarenta e seis anos de serviço ativo, julgo ser indispensável que o comandante

---

***Apenas dos líderes militares é exigida preparação, em casos extremos, para ordenar o uso da força letal.***

lidere sua tropa, seja uma simples esquadra, seja um grande comando e seja, até mesmo, o Exército Brasileiro. Se tal não ocorrer, o comandante não estará cumprindo sua missão. Todos são preparados e têm o dever de se aperfeiçoar ao longo da carreira no exercício da liderança militar. Ocorrendo vácuo de liderança, não há exercício do comando, mas ilusória rotina burocrática, resumida aos sinais exteriores de respeito e produção de documentos de eficácia duvidosa. Portanto, o exercício da liderança militar constitui dever inalienável do comandante. Só será comandante quem liderar.

## **Experiências e Suas Lições**

O sucessivo desempenho dos cargos de Comandante da 4ª RM/ 4ª DE, de Secretário de Economia e Finanças (SEF) e de Chefe do

---

***Para ser comandante com letras maiúsculas é necessário querer liderar sua tropa, o que implica ser exemplar soldado, modelo de cidadão e fazer o que tem de ser feito, vinte e quatro horas por dia.***

Departamento de Educação e Cultura do Exército<sup>19</sup> (DECEX) proporcionou-me experiências e lições, algumas das quais passo a compartilhar com meus irmãos de armas.

**A primeira lição é ouvir.** Esforcei-me por praticá-la com os oficiais de meu estado-maior. Recém chegado à 4ª RM/4ª DE, fui procurado pelo oficial de operações, Tenente-Coronel de Cavalaria Alvorcem, objetivo e conciso. Apresentou-me o plano de operações para a hipótese de paralisação da Polícia Militar e disse-me: “General, precisamos realizar os reconhecimentos”. Em consequência, ainda em 2003, todos os comandantes envolvidos e seus estados-maiores deslocaram-se para Belo Horizonte, capital de Minas Gerais e, à paisana, discretamente, em viaturas civis, reconheceram itinerários, pontos de acolhimento, acantonamentos, zonas de ação e limites. Testamos o sistema de comando e controle, reajustamos medidas de coordenação e nivelamos os conhecimentos de inteligência. Idênticas ações foram repetidas no início de 2004, em razão da substituição anual de comandantes e da chegada à área de novos oficiais de estado-maior. Assim foi possível, em 3 de junho de 2004, desencadear a Operação Minas Gerais, concluída em 10 do mesmo mês, com a missão plenamente cumprida.

Na SEF fui procurado pelo Cel Campos, meu assistente, com quem passei a discutir as visitas de orientação técnica (VOT), realizadas pelo

Secretário, seus generais de Intendência e oficiais de estado-maior às regiões militares. Das sugestões do Assistente e de convicções que formei, moldou-se rotina inovadora para as VOT: duração de uma jornada completa; testes de conhecimentos aplicados a cada agente da administração, os comandantes inclusive; oficinas sobre temas específicos e, naturalmente, devolução dos resultados pela cadeia de comando. Os resultados foram estimulantes, tendo envolvido comandantes em todos os escalões, com o conseqüente aprimoramento na capacitação técnica geral. Foi recompensador ter ouvido o Assistente.

**A segunda lição refere-se à relevância da insubstituível presença do comandante em todas as unidades subordinadas.** Diretrizes e ordens escritas, contatos telefônicos e videoconferências têm reconhecido valor. Julgo-os valiosos instrumentos complementares, inclusive no nível estratégico, mas que não substituem frequentes visitas às unidades. Inspeções, exercícios no terreno, solenidades internas e olimpíada militar são algumas das oportunidades que o líder militar não pode desperdiçar. São momentos preciosos que se oferecem ao líder para conversar e compartilhar refeições com oficiais e praças, transmitir-lhes, pessoalmente, a orientação de comando, e estimulá-los a expressarem seus pontos de vista, aspirações e realizações, inclusive pessoais. São, enfim e sobretudo, ocasiões que permitem fortalecer os laços de confiança e camaradagem recíprocas entre líder e liderados. É pela presença pessoal que a liderança é fortalecida. Nesses encontros o líder agrega e orienta seu grande comando rumo à missão que lhe está confiada.

**Uma terceira lição é a de que o líder militar estratégico é um planejador por excelência.** Seu estado-maior é seu aliado nesse mister e deve ser estimulado ao máximo a contribuir com ideias inovadoras. Em Minas Gerais, por exemplo, a missão era dupla, a de região militar e a de divisão de exército. Sintetizávamo-la em duas palavras: “combater e apoiar”. Conciliar todas as atividades militares com a representação do Exército em Minas Gerais parecia difícilíssimo, mas não resistiu a um bom planejamento. Vali-me da experiência das escolas do Exército que, no ano anterior, já têm prontos seus respectivos “Planos Gerais de Ensino” (PGE), detalhando dia a dia as atividades

do ano seguinte. Encarreguei meu chefe de estado-maior de preparar documento similar, a que chamamos “Plano Geral de Atividades” (PGA). Seu trabalho foi primoroso e, com base nele, ficou exequível realizar todas as atividades previstas e, ainda, desencadear operações e atender a situações inopinadas. Experiências sucessivas na SEF e no DECEX ratificaram-me de que é pelo planejamento que o líder militar estratégico revela sua arte em aplicar o poder de que dispõe.

**A quarta lição refere-se à intenção do comandante, que deve ser divulgada e estar na mente de todos os liderados.** Como exemplo, transcrevo a intenção que expressei na Operação Minas Gerais:

“A minha intenção é:

- cumprir a missão com o máximo de apoio da população e com o mínimo de desgaste para a imagem do Exército;
- manter ou restabelecer a ordem pública no mais curto prazo;
- empregar a tropa com o máximo de segurança, evitando-se, dentro do possível, danos ao pessoal militar e civil, assim como ao patrimônio público;
- evitar o confronto direto com as forças policiais paralisadas;
- atuar com tropa que se apresente muito bem perante a população local, demonstrando sua capacidade de agir e fazer-se presente na área”.

A intenção do comandante não está entranhada na cultura do Exército em tempo de paz. Sustento que todo líder militar, em qualquer escalão de comando, deve transmitir sua intenção em todas as missões de tempo de paz. Isso quer dizer, por exemplo, que não deveria haver ordem de instrução ou de serviço sem a intenção do respectivo comandante. É ela que estimula e permite aos comandados tomar iniciativas e decidir com oportunidade. A intenção não deve se limitar às operações, mas estar internalizada na cultura da Força, como qualquer outro princípio básico de comando.

## Reflexões sobre Liderança e Comando

A preparação integral do líder inclui, necessariamente, os três domínios: o do ser, o do saber e o do fazer. Tenho apresentado

um quarto verbo aos que me ouvem: querer. De pouco adianta ser nomeado comandante, dominar os assuntos técnico-profissionais que lhe estão afetos e fazer apenas o que está previsto nas leis e regulamentos em vigor. Para ser comandante com letras maiúsculas é necessário querer liderar sua tropa, o que implica ser exemplar soldado, modelo de cidadão e fazer o que tem de ser feito, vinte e quatro horas por dia. Aos líderes militares estratégicos apresento as afirmativas que se seguem e com as quais concordo plenamente<sup>20</sup>:

“Se o general permanece em silêncio enquanto o governante leva a nação à guerra com meios insuficientes, assumirá a responsabilidade pelos riscos”.

“O general que fala bem alto sobre o preparo para a guerra, enquanto a nação está em paz, coloca em risco sua posição e seu status. Entretanto, o general que fala muito baixo coloca em risco a segurança de sua nação”.

Experiências e reflexões permitem-me concluir que a essência da liderança independe do nível de comando. Militar ou civil, estratégico, organizacional ou tático, na paz e na guerra, o líder é, em sua verdadeira grandeza, um “guardião de valores”. Afastado dos campos de batalha desde a Segunda Guerra Mundial, o Exército Brasileiro tem participado de operações de manutenção da paz e de garantia da lei e da ordem. Seus líderes dedicam-se primordialmente ao preparo da Força. Nesse contexto é arriscado vincular a liderança estratégica, exclusivamente, ao posto



*O técnico Bernardinho transmite instruções aos jogadores da Seleção Brasileira Masculina de Vôlei: seus atributos de liderança são bem conhecidos dos brasileiros.*

de máximo da hierarquia. Ao contrário, há generais de divisão e de brigada que cumprem suas missões em nível claramente estratégico.

No nível estratégico importa saber ouvir, planejar, deixar clara sua intenção e fazer-se presente junto à tropa. A presença do comandante e líder é insubstituível. Ela faz a diferença. Conheça seus liderados, faça-se conhecer, estimule-os, exija-os ao máximo, elogie-os, puna-os se necessário e torne-se defensor e amigo de sua tropa.

Importa, também, estar preparado para enfrentar e superar desafios inéditos que as escolas nem sequer visualizam, hoje. A par da rica preparação institucional que o Exército proporciona, acompanhar os cenários externos e internos, autoaperfeiçoar-se e preparar os

comandados-liderados são armas poderosas para decidir com vigor, oportunidade e acerto em qualquer situação.

Eis as vias de acesso que tenho apresentado para que o líder militar construa e fortaleça os vínculos afetivos que conduzem ao cumprimento da missão. E cumprir a missão é, sem discussão, conquistar a vitória na guerra, nas operações de manutenção da paz, de GLO e subsidiárias.

Finalmente, lembro que, em qualquer situação e escalão, o comandante deve estar obcecado em ser o líder militar de sua tropa, sob pena de se arrastar pelas casernas em enfadonhas tarefas burocráticas e de não comandar. Não permitir jamais vácuos de poder por tibieza e falta de liderança. Lembro ao irmão de armas que tu és o exemplo de soldado total para teus comandados-liderados. Ao combate!**MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. Coronéis do Exército, selecionados pelo mérito, capitães de mar e guerra da Marinha do Brasil e coronéis da Aeronáutica, todos alunos do CPEAEx.
2. BRASIL, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, CPEAEx, *Documento de Currículo*. Aprovado pelo Boletim Interno da Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento Nº 081, de 25 de outubro de 2007, p. 6 e 7.
3. BRASIL, Estado-Maior do Exército, Liderança Militar. Portaria Nº 102-EME, de 24 de agosto de 2011, Capítulo 6, Artigo III, parágrafo 6-7.
4. Id. parágrafo 6-8.
5. Abril de 2003 a junho de 2005.
6. Exceto a região conhecida como Triângulo Mineiro.
7. Segurança de chefes de Estado do MERCOSUL, recepcionados e hospedados em Belo Horizonte e que se reuniram em Ouro Preto. A hipótese de emprego configurada foi "segurança de grandes eventos", para a qual se contava com forças policiais federais e estaduais.
8. Disponível em: <http://www.wikipedia.org/wiki/>.
9. REZENDE, Bernardo Rocha de (Bernardinho). *Transformando suor em ouro/Bernardinho*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.
10. HUNTER, James C. *O monge e o executivo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.
11. HUNTER, James C. *Como se tornar um líder servidor*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.
12. Ob. cit. página 25.
13. Ob. cit. segunda capa.
14. JORDAN, Michael. *Nunca deixe de tentar*. Rio de Janeiro: Sextante, 2009.
15. Ob. cit., p. 78.
16. República Federativa do Brasil, Constituição, 1988, Art. 142.
17. BRASIL, Estado-Maior do Exército, Liderança Militar. Portaria Nº 102-EME, de 24 de agosto de 2011., pag. 3-3.
18. Comandante, chefe ou diretor, em todos os escalões de comando, chefia e direção.
19. O autor foi o último Chefe do Departamento de Ensino e Pesquisa (DEP) e o primeiro do Departamento de Educação e Cultura do Exército, denominação por ele proposta ao Comandante do Exército em substituição à de DEP.
20. YINGLING, Ten Cel Paul. "Uma falha no generalato". *Armed Forces Journal*, maio de 2007.

# Operações Terrestres Unificadas: A Evolução da Doutrina do Exército para o Sucesso no Século XXI

Coronel Bill Benson, Exército dos EUA

**A**S FORÇAS ARMADAS estadunidenses começaram a segunda década do século XXI engajadas decisivamente em várias partes do mundo, dando continuidade a uma tendência originada nos anos 90, na Somália, no Haiti, na Bósnia e no Kosovo, com a participação em operações militares de não guerra de longa duração, que prosseguiu na primeira década deste século, no Iraque e no Afeganistão. O Exército dos Estados Unidos da América (EUA) enfrenta o desafio de desdobramentos repetidos e longos contra formações inimigas que não se prestam a definições e conceitos doutrinários simples.

A doutrina do Exército evoluiu para atender aos desafios. Seus formuladores tiveram dificuldade em encontrar uma linguagem clara e sucinta para descrever com precisão conceitos operacionais. Grande parte dessa dificuldade surgiu após a combinação de termos doutrinários e prioridades operacionais, ocorrida quando o Exército elevou as operações de estabilização ao mesmo patamar de importância das operações ofensivas e defensivas, no âmbito das *operações no espectro completo*. Apesar de o Exército dos EUA possuir um longo histórico no combate em pequenas guerras contra forças irregulares, a preponderância de operações de estabilização no final dos anos 90 e na primeira década do século XXI foi de encontro às crenças da Força sobre quais seriam seu papel e suas missões.

A ideia central da doutrina do Exército é obter, manter e explorar a iniciativa para conquistar e conservar uma posição de vantagem em operações terrestres continuadas. Um novo conceito

operacional — *operações terrestres unificadas* — restitui essa ideia central a seu devido lugar, com aplicabilidade a todas as operações do Exército. Obter, conservar e explorar a iniciativa para a conquista e a manutenção de uma posição vantajosa dá enquadramento ao campo de batalha e fornece a lógica que insere as operações terrestres unificadas na *ação unificada*, que é o conceito operacional conjunto em vigor. Também oferece uma estrutura que possibilita que os comandantes descrevam sua intenção com efetividade e precisão, quanto a prazos, espaço, finalidade e prioridade. A doutrina permite-lhes integrar diversas tarefas, combates e engajamentos táticos ao longo do tempo, em busca dos objetivos estratégicos<sup>1</sup>.

Este artigo introduz a lógica por trás do novo conceito operacional, com a apresentação de um breve histórico da evolução da doutrina do Exército, desde o aparecimento do *Combate Ar-Terra* (*AirLand Battle*, em inglês), em 1982, até a introdução das *Operações Terrestres Unificadas*, em 2011. A ideia central das operações terrestres unificadas tem sua origem na Doutrina “Combate Ar-Terra” e conserva vários dos principais elementos das operações no espectro completo, dentro de um conceito abrangente que enfatiza as capacidades letais como sendo fundamentais para o sucesso das operações do Exército.

## Combate Ar-Terra (1982-1993)

O Exército introduziu o *Combate Ar-Terra* em 1982 em reação, em parte, às insuficiências

---

*O Coronel Bill Benson comanda a 4ª Brigada da 1ª Divisão de Cavalaria, no Forte Hood, no Estado do Texas. Foi Pesquisador de Estudos Avançados em Artes Operacionais na Escola de Estudos Militares Avançados e ajudou a redigir a Publicação Doutrinária do Exército 3-0 — Operações*

*Terrestres Unificadas (ADP 3-0, Unified Land Operations). Participou de três missões na Operação Iraqui Freedom, servindo como oficial de operações de batalhão, chefe de equipe de transição policial e Comandante do 1º/10º Regimento de Cavalaria.*



Um Sargento do 4º Regimento de Infantaria conduz sua esquadra em uma missão de patrulha a pé, nas proximidades da Base de Operações Avançada Baylough, na Província de Zabul, no Afeganistão, 19 Mar 09.

do conceito operacional anterior, de *Defesa Ativa*, que tinha como foco vencer uma primeira batalha defensiva contra Forças soviéticas numericamente superiores, na Europa Central<sup>2</sup>. De orientação mais ofensiva, a Doutrina “Combate Ar-Terra” introduziu o termo *nível operacional da guerra* no léxico do Exército e transformou o plano de campanha — o emprego integrado de forças conjuntas em uma série de combates e engajamentos para alcançar um objetivo estratégico — em um requisito essencial<sup>3</sup>.

Quando publicou a versão de 1986 do Manual de Campanha 100-5 — *Operações (FM 100-5 — Operations)*, o Exército conservou e reforçou as ideias centrais do Combate Ar-Terra: a importância do nível operacional, o foco em obter e manter a iniciativa e a insistência na necessidade de cooperação entre as Forças Singulares<sup>4</sup>. Os parágrafos introdutórios que descrevem o Combate Ar-Terra tratam desses temas de forma explícita:

A Doutrina “Combate Ar-Terra” descreve a abordagem do Exército quanto à geração

e ao emprego de poder de combate nos níveis operacional e tático, à obtenção e à manutenção da iniciativa e ao seu emprego agressivo para cumprir a missão. O objetivo de todas as operações é impor nossa vontade ao inimigo — para alcançarmos nossos propósitos. Para tanto, precisamos desestabilizar o inimigo com um poderoso golpe, a partir de uma direção inesperada; dar rápido seguimento à ação de modo a impedir sua recuperação; e prosseguir agressivamente nas operações, com vistas a atingir os objetivos do comando superior. Do ponto de vista do inimigo, essas operações devem ser rápidas, imprevisíveis, violentas e desnorteantes. O ritmo precisa ser acelerado o suficiente para impedir que ele tome contramedidas efetivas.

Nosso planejamento operacional deve voltar-se a objetivos decisivos. Deve enfatizar a flexibilidade; a criação de oportunidades para combater em condições favoráveis, tirando proveito das vulnerabilidades do

inimigo; a concentração contra seus centros de gravidade; as operações conjuntas sincronizadas; e a exploração agressiva de ganhos táticos para a obtenção de resultados operacionais<sup>5</sup>.

Os desertos da Arábia Saudita, Kuwait e Iraque foram os campos de prova do Combate Ar-Terra durante a Operação *Desert Storm*, em 1991. Como parte de uma Força conjunta e de coalizão, tropas do Exército dos EUA sobrepuseram e destruíram completamente um inimigo com capacidades inferiores. A Operação *Desert Storm* ofereceu uma rara oportunidade para testar a doutrina e a estrutura da Força, confrontando-as com a ameaça para a qual elas haviam sido otimizadas<sup>6</sup>.

Entretanto, a Doutrina “Combate Ar-Terra” não era um conceito rígido e dogmático, adequado para um único tipo de combate. O primeiro capítulo do FM 100-5 identificava claramente desafios e ameaças ao longo de um amplo espectro de conflito, desde combates convencionais contra o Pacto de Varsóvia ou de média intensidade contra “prepostos” da União Soviética em

“guerras por procuração” até os não lineares e de baixa intensidade, contra grupos insurgentes e terroristas:

O Exército deve estar pronto para combater inimigos com as mais variadas capacidades. Em conflitos de alta ou média intensidade, essas capacidades podem consistir em forças blindadas, motorizadas ou aeroterrestres modernas, como os exércitos do Pacto de Varsóvia, ou outras forças de organização semelhante, incluindo as de países “prepostos” da União Soviética. Pode-se antever a atuação de forças regulares e irregulares menos mecanizadas, mas ainda sim bem equipadas, e de grupos terroristas contra tropas do Exército em quase todas as regiões do mundo. Em conflitos de baixa intensidade, forças leves, insurgentes e terroristas podem ser a única ameaça militar existente<sup>7</sup>.

Ao discutir como o Exército deveria operar em um ambiente de conflito de baixa intensidade, o FM 100-5 descrevia uma “campanha de contrainsurgência realizada em conjunto com



Departamento de Defesa

Carros de combate M60 e viaturas de transporte M113, plataformas de armas essenciais ao Combate Ar-Terra, são lavados após exercícios de campanha.

as iniciativas de outros órgãos governamentais envolvidos, para garantir um esforço nacional sincronizado”. Essa linguagem sugere uma abordagem de “governo como um todo”, bem conhecida pelos leitores de doutrina contemporâneos. Outras operações citadas são as de “Defesa Interna no Exterior”, de “Contingência em Tempo de Paz” e de “Manutenção da Paz”. Dois parágrafos dedicados à discussão do terrorismo alertam que os “terroristas buscam objetivos estratégicos por meio do conflito de baixa intensidade” e que o “terrorismo constitui uma ameaça que precisa ser enfrentada no âmbito das operações diárias do Exército e que continuará a ser uma preocupação em conflitos de alta e média intensidade”<sup>8</sup>.

A linguagem que descrevia a ameaça e o ambiente operacional na versão de 1986 do FM 100-5 demonstrava uma compreensão matizada do inimigo e das condições do campo de batalha. Em 1991, o Exército empregou a ênfase do Combate Ar-Terra com sucesso, tanto na obtenção da iniciativa, quanto na arte operacional e na atuação integrada no combate, como parte de

---

### ***...a Doutrina “Combate Ar-Terra” não era um conceito rígido e dogmático, adequado para um único tipo de combate.***

um ambiente conjunto. Infelizmente, a edição de 1993 do FM 100-5 diluiu os aspectos centrais do Combate Ar-Terra, embora tenha contribuído com algumas importantes ideias para a doutrina futura. Essa situação decorreu do fato de que mudanças no ambiente e as expectativas internas do país aumentaram a disputa por recursos entre as Forças Singulares.

### **Doutrina em Transição (1993-2001)**

O desaparecimento da ameaça representada pela antiga União Soviética e o sucesso estrondoso do Exército dos EUA na Operação *Desert Storm*

levaram à expectativa de um “dividendo de paz”, que levaria à redução de orçamentos militares no início dos anos 90<sup>9</sup>. Por sua vez, isso levou o Exército a dar início à busca de uma nova doutrina fundamental para descrever seu papel no novo contexto estratégico, no qual os Estados Unidos haviam despontado como a única superpotência remanescente<sup>10</sup>. A versão de 1993 do FM 100-5 reflete essa postura:

A doutrina de 1993 reflete o pensamento do Exército em uma nova era estratégica... Faz o Combate Ar-Terra evoluir para uma variedade de opções de enquadramento do campo de batalha e para uma esfera mais ampla de interação entre as Forças Singulares; leva em conta a crescente frequência de operações combinadas e reconhece que as tropas do Exército atuam em toda a gama de operações militares. É verdadeiramente uma doutrina para a dimensão completa do campo de batalha, em um ambiente de projeção de força... Reflete as lições aprendidas a partir das experiências recentes e as realidades estratégica e tecnológica da atualidade<sup>11</sup>.

O Combate Ar-Terra não era citado em nenhum outro trecho do manual de campanha. O que é mais surpreendente: os formuladores de doutrina não substituíram o Combate Ar-Terra por nenhum outro conceito operacional com vistas a delinear a ideia central da doutrina do Exército (ou ideias). O manual ainda discutia a arte operacional, mantendo grande parte da linguagem utilizada na versão de 1986, mas a subordinava à seção que descreve o nível operacional da guerra. A iniciativa continuava a ser um princípio das operações do Exército, e o manual discutia sua importância em diversas ocasiões, mas deixava que o leitor deduzisse seu valor relativo, em vez de indicá-lo explicitamente. Outros termos e conceitos (como a capacidade de projeção de força do Exército e sua habilidade para atuar como parte de uma força conjunta ou combinada) parecem ter assumido maior importância, com o acréscimo de novos capítulos e seções. Embora tenha conservado grande parte do vocabulário do Combate Ar-Terra para descrever esses conceitos, a versão de 1993 do FM 100-5 ampliou o debate, passando a incluir temas como considerações culturais e linguísticas em operações de não guerra. Vale observar que



Departamento de Defesa

Um balizador no convoo do navio de assalto anfíbio USS New Orleans orienta um helicóptero UH-1N, do Exército dos EUA, durante exercício conjunto de evacuação de baixas em massa, 18 Nov 93.

essas discussões descreveram as condições vistas no ambiente operacional da época, mas não aumentaram ou concentraram o entendimento sobre *como* o Exército conduz operações ou para que propósito.

O manual de 1993 não ofereceu um novo conceito operacional à Força; ou talvez seja melhor dizer: deixou-o ambíguo. Entretanto, plantou as sementes de ideias que, mais tarde, despontariam como aspectos centrais da doutrina do Exército no século XXI. Entre essas novas ideias estavam os termos *operações na dimensão completa* e *funções de combate* (incluindo o comando em combate), destinados a ajudar os comandantes na sincronização dos efeitos no campo de batalha. O manual de 1993 também introduziu uma seção sobre a resolução de conflitos e substituiu o termo *conflito de baixa intensidade* por *operações de não guerra*.

A expressão *operações na dimensão completa* foi o mais próximo que a versão de 1993 do FM 100-5 chegou de fornecer um novo conceito operacional ao Exército. Entretanto, ela aparece apenas duas vezes: primeiro, na seção sobre

contexto estratégico, que afirma que “o Exército deve ser capaz de [executar] operações na dimensão completa”; depois, na introdução do capítulo seis, “Planejamento”. Mais adiante, o glossário definia operações na dimensão completa como sendo “a aplicação de todas as capacidades à disposição de um comandante terrestre, para cumprir sua missão de forma decisiva com o menor custo, por toda a gama de possíveis operações”<sup>12</sup>.

A influência das operações na dimensão completa sobre a doutrina subsequente fica evidente no surgimento de um termo semelhante — *operações no espectro completo* (*full spectrum operations*) — como sendo, explicitamente, o conceito operacional seguinte do Exército. Em 2001, as operações no espectro completo foram definidas como “a gama de operações que as tropas do Exército conduzem em guerra e em operações militares de não guerra”<sup>13</sup>. Embora a definição tenha mudado desde aquela época, o conceito operacional permanecia em uso quando da redação deste artigo, e os componentes das operações no espectro completo — ofensiva, defensiva,

estabilização e apoio da defesa às autoridades civis — foram mantidos na íntegra na nascente doutrina das operações terrestres unificadas<sup>14</sup>.

Da mesma forma que o raciocínio por trás do desenvolvimento do termo *operações na dimensão completa* influenciou o desenvolvimento do conceito operacional do Exército que se seguiu (*operações no espectro completo*), a introdução de *funções de combate* (*combat functions*) continua a repercutir na Força. As funções de combate introduzidas em 1993 — Inteligência, manobra, apoio de fogo, defesa antiaérea, mobilidade e sobrevivência, logística e comando em combate — foram a versão no nível operacional dos *sistemas operacionais do campo de batalha*. O FM 100-5 de 2001 e suas versões subsequentes conjugaram essas funções e os sistemas operacionais do campo de batalha, que depois se converteram em *warfighting functions* [a expressão também é traduzida para o português como “funções de combate” — N. do T.]. A combinação e a organização de atividades semelhantes

desempenhadas no campo de batalha em sistemas e funções, para auxiliar os comandantes e estados-maiores na “integração, coordenação, preparação e execução de operações de armas combinadas bem-sucedidas” hoje parecem algo óbvio, mas representaram uma importante contribuição para o pensamento doutrinário à época<sup>15</sup>. A introdução do *comando em combate* nas funções de combate foi um poderoso acréscimo ao léxico do Exército. Mais tarde, a expressão passaria a ser sinônimo do papel do comandante em combate.

Em 1993, o Exército dedicou uma seção do FM 100-5 à resolução de conflitos, refletindo sobre suas dificuldades — incluindo as experiências na Operação *Desert Storm* — com o intuito de definir quando o combate deveria terminar e descrever como deveria ser a paz subsequente. A seção ressaltava a necessidade de o comandante entender as condições necessárias para pôr fim a um conflito e a melhor forma de combinar as operações militares para produzir a resolução mais favorável<sup>16</sup>. A inclusão da resolução de



Exército dos EUA-Europa. Com Soc. Richard Bumgardner

Militares da 173ª Brigada de Combate Aeroterrestre participam de Treinamento em Operações no Espectro Completo, em Hohenfels, na Alemanha.

conflitos na doutrina fundamental do Exército representou um importante acréscimo, que uma versão posterior do Manual de Campanha 3-0 — *Operações (FM 3-0 — Operations)* desenvolveu e inseriu em “operações terrestres unificadas”.

A mudança do termo *conflito de baixa intensidade* para *operações de não guerra* foi a última alteração significativa na versão de 1993 do FM 3-0. À primeira vista, essa talvez pareça ser uma questão de filigrana linguística, mas delinear explicitamente o papel do Exército em operações de combate como sendo diferente do desempenhado no que a versão de 1993 do FM 3-0 descreveu como “conflito” e “tempo de paz” provou ser o prenúncio de posteriores debates sobre as prioridades do Exército em *operações de estabilização e operações de combate convencional*. O manual de 1993 não detalhou um conceito operacional aplicável a todas as operações do Exército, reforçando a ideia de prioridades distintas — e concorrentes entre si.

O capítulo treze, “Operações de Não Guerra”, chegou a oferecer princípios separados, que eram aplicáveis exclusivamente a um ambiente de operações de não guerra. A versão de 1993 do FM 3-0 foi um retrocesso no que diz respeito a fornecer um conceito operacional único para todas as operações do Exército, mas acabou definindo várias ideias novas que continuam a repercutir até hoje, e se tornou a versão mais duradoura do manual, até 2001.

### Operações no Espectro Completo (2001-2011)

A versão de 2001 do FM 3-0 definiu as operações no espectro completo como sendo “a gama de operações que as tropas do Exército conduzem em guerra e em operações militares de não guerra”. Embora não fosse um conceito operacional, o termo descrevia o que o Exército fazia, e capítulos inteiros foram dedicados a explicar como utilizar as operações no espectro completo para o cumprimento das missões da Força. Com efeito, a finalidade da versão de 2001 do FM 3-0 foi justamente a de estabelecer a “doutrina fundamental para operações no espectro completo”, convertendo-as no conceito operacional *de facto*<sup>17</sup>. Mais tarde, a versão de 2008 do FM 3-0 tornou explícito esse conceito operacional do Exército, ampliando sua definição:

As tropas do Exército conjugam operações ofensivas, defensivas e de estabilização ou apoio civil simultaneamente, como parte de uma força conjunta interdependente, para obter, manter e explorar a iniciativa, aceitando riscos prudentes, a fim de gerar oportunidades para alcançar resultados decisivos. Empregam ações sincronizadas — letais e não letais — proporcionais à missão e baseadas em uma compreensão detalhada de todas as variáveis do ambiente operacional. Um comando de missão que transmite uma intenção e um entendimento de todos os aspectos da situação norteia o emprego adaptável das tropas do Exército<sup>18</sup>.

Essa definição refletiu a realidade de sete anos de combate no Afeganistão e no Iraque. Termos como “riscos prudentes”, “proporcional” e “compreensão de todas as variáveis” reconheciam o caráter complexo do ambiente operacional e da provável ameaça diante do Exército.

Durante a década em que as operações no espectro completo foram seu conceito operacional exclusivo, o Exército introduziu, aperfeiçoou e ampliou várias ideias importantes, modificando ou descartando outras. Reiterou a importância da iniciativa nas operações do Exército. Expandiu e aprimorou a definição de comando em combate, desfazendo-se da expressão mais tarde, em 2011 (embora tenha conservado seus elementos essenciais). O Exército também descartou a divisão do campo de batalha em *profundo*, *aproximado* e área de *retaguarda* e a expressão *esforço de apoio* para delinear prioridades. Elevou as *operações de estabilização* ao mesmo patamar de importância das *operações de combate*, dando início a um longo debate no Exército sobre equilíbrio e prioridades. Por fim, o Exército ampliou e modificou a definição de *arte operacional*.

Em 2001, o FM 3-0 passou a incluir um capítulo sobre os fundamentos das operações no espectro completo, descrevendo a essência do combate como sendo inerentemente simples, dele extraindo cinco regras gerais. Essa mesma linguagem aparece na introdução do manual. A doutrina afirmou que as tropas do Exército:

- “Vencem na ofensiva.
- Iniciam o combate segundo seus próprios termos, e não nos termos dos adversários.

- Conquistam e mantêm a iniciativa.
- Ganham impulsão rapidamente.
- Vencem de modo decisivo”<sup>19</sup>.

As quatro primeiras regras reforçam a importância da iniciativa para o sucesso das operações do Exército. Embora tida há muito como um importante princípio, a codificação da iniciativa na definição do conceito operacional do Exército, em 2008, devolveu-lhe uma posição central. O preceito fundamental permanece praticamente intacto em *Operações Terrestres Unificadas*.

Em 2001, o *comando em combate* foi definido como “o exercício do comando em operações contra um inimigo hostil e racional”. O capítulo dedicado ao comando em combate empregou os termos “visualizar, descrever, dirigir e liderar” para explicá-lo<sup>20</sup>. Em 2001, o comando e controle estava subordinado ao comando em combate, mas a versão de 2008 do FM 3-0 inverteu essa situação. O comando e controle adquiriu maior destaque, ficando o comando em combate subordinado a ele. O manual de 2008 acrescentou o termo *entender* antes de *visualizar* e introduziu *comando de missão* para descrever o “meio preferencial de comando em combate”<sup>21</sup>. Já em 2011, o comando de missão passou a englobar o comando em combate e substituiu o comando e controle como função de combate (*warfighting function*). Nesse novo papel, o comando de missão é tanto uma função de combate quanto um método preferencial de comando. O FM ressalta a utilização de “ordens de missão, de modo a permitir que iniciativas disciplinadas ocorram dentro da intenção do comandante”<sup>22</sup>. Explica essa modificação como uma mudança filosófica, necessária para colocar ênfase no *comandante*, e não nos sistemas por ele empregados.

Os termos *comando em combate*, *comando e controle* e *comando de missão* se transformaram durante os dez anos em que as operações no espectro completo foram o conceito operacional do Exército, mas seus elementos mais úteis — a essência do comando em combate (isto é, entender, visualizar, descrever, dirigir, liderar, avaliar os resultados) e a ênfase no papel do comandante nas operações — foram mantidos. O conceito de operações terrestres unificadas reflete completamente essa evolução e conserva o comando de missão entre seus fundamentos.

Os termos que descrevem o *quadro do campo de batalha* (mais tarde o *quadro operacional*) também evoluíram<sup>23</sup>. A versão de 2001 do manual introduziu operações *decisivas*, *preparatórias* e *de sustentação* como uma forma de descrever a “alocação de forças segundo o propósito”, ao mesmo tempo em que conservou *aproximadas*, *profundas* e área de *retaguarda* para descrever as operações em “termos espaciais”. O FM manteve o termo *esforço principal* para descrever a “atividade, unidade ou área que constitui a tarefa mais importante no momento”, mas descartou *esforço de apoio*<sup>24</sup>. Em 2008, foi descartada a expressão *quadro operacional* (que englobava os termos *profundo*, *aproximado* e área de *retaguarda*, *espaço de combate*, *organização do campo de batalha* e área de *interesse*), deixando [operações] *decisivas*, *preparatórias* e *de sustentação* e *esforço principal* como descritores no capítulo sobre *comando e controle*.

Os autores de *Operações Terrestres Unificadas* consideraram o histórico e a evolução do *quadro operacional* na doutrina do Exército, ao desenvolverem o novo conceito operacional. Em consequência, este reintroduz muitos termos que haviam sido abolidos em 2008 e restitui ao léxico a expressão *esforço de apoio*, do Combate Ar-Terra<sup>25</sup>.

A intenção é conferir aos comandantes a mais ampla gama de termos para que possam “expressar claramente o conceito da operação em termos de tempo, espaço, finalidade e meios empregados”, ao mesmo tempo em que afirma que eles “não estão presos a nenhum quadro específico”, devendo utilizar diferentes enquadramentos “em conjunto”<sup>26</sup>. Vale ressaltar que nenhum desses termos ou conceitos é novo. Ao contrário, todos já demonstraram sua utilidade — em alguns casos, por 30 anos.

*Elevar as operações de estabilização ao mesmo patamar das operações ofensivas e defensivas representa a evolução doutrinária mais significativa e polêmica dos últimos 30 anos.* A mudança efetuada em 2008 representou uma transformação em cultura e filosofia, que pressagia ajustes nas prioridades do Exército por todo o conjunto constituído por doutrina, organização, treinamento (instrução), material, liderança, pessoal e instalações físicas (DOTMLPF, na sigla em inglês). O General William Wallace, Chefe

do Comando de Instrução e Doutrina à época, referiu-se explicitamente à versão de 2008 do FM 3-0 como uma “*mudança revolucionária em relação à doutrina anterior*”, que reconheceu a necessidade de o Exército atuar em meio à população e que “não era mais suficiente” obter êxito apenas no campo de batalha<sup>27</sup>. Da mesma forma, a versão de 2008 do Manual de Campanha 7-0 — *Treinamento para Operações no Espectro Completo (FM 7-0 — Training for Full Spectrum Operations)* invalidou o hábito de assumir que o êxito nas operações de estabilização decorreria da capacidade de o Exército executar operações de combate convencionais:

Durante a Guerra Fria, as tropas do Exército se prepararam para combater e derrotar um rival quase equiparável. O adestramento no Exército tinha como foco operações ofensivas e defensivas em operações de combate convencional. Até não muito tempo atrás, em 2001, o Exército acreditava que tropas aptas a conduzir ações ofensivas e defensivas em operações convencionais seriam capazes de executar operações de estabilização e de apoio civil efetivamente... Contudo, a complexidade dos atuais ambientes operacionais e das obrigações legais e morais do comandante para com a população de uma área de operações demonstrou que essa abordagem estava incorreta<sup>28</sup>.

Mais do que um reflexo das experiências do Exército dos EUA no Iraque e no Afeganistão, essa mudança havia sido a política do Departamento de Defesa desde 2005<sup>29</sup>. Em 2008, a doutrina do Exército passou a enfatizar o “caráter essencial das ações não letais associadas às ações de combate” e a promover as tarefas das operações de estabilização como “um elemento central das operações, com importância igual à da ofensiva e da defensiva”<sup>30</sup>. As tarefas relacionadas às operações de estabilização não eram algo novo para o Exército, mas a crença de que elas podiam ser “tão ou mais importantes que as operações ofensivas e defensivas” sim. A crença de que essas operações não eram apenas de responsabilidade de tropas especializadas, mas também das tropas de emprego geral em todos os escalões também era uma inovação<sup>31</sup>.

Ao mesmo tempo, os descritores utilizados para explicar a aplicação das operações no espectro

completo, como “igual peso”, “paridade” e “equilíbrio”, alteraram sutilmente a utilidade do conceito operacional. Por exemplo, a seção do FM 3-0 (2011) intitulada “Combinando os Elementos das Operações no Espectro Completo” (*Combining The Elements of Full Spectrum Operations*) afirma: “O comandante considera suas missões, decide que táticas utilizar e busca equilibrar os elementos das operações no espectro completo, ao preparar seu conceito da operação”. O capítulo também discute como os “comandantes analisam a situação minuciosamente para *alcançar um equilíbrio* entre ações letais e não letais”. Embora a presença da palavra “equilíbrio” não desabone a utilidade de um conceito operacional como operações no espectro completo, é importante reconhecer que “alcançar equilíbrio” ou adotar uma “abordagem equilibrada” em relação às operações não produzem nenhum efeito sobre o inimigo e tampouco equivalem a vencer.

Cabe reconhecer, ainda, como o emprego do termo “equilíbrio” tornou-se difundido no Exército e no linguajar sobre segurança nacional. *A Estratégia de Segurança Nacional (National Security Strategy)* de 2010, por exemplo, discute *reequilibrar* as capacidades militares “para distinguir-se em operações de contraterrorismo, contra insurgência e estabilização”<sup>32</sup>. O *Plano de Campanha* do Comando de Forças do Exército reconhece que o atual ritmo operacional deixou a Força *em desequilíbrio* para atender às suas obrigações relativas às operações no espectro completo<sup>33</sup>. *A Revisão da Situação do Exército* (tradução livre de *Army Posture Statement*) de 2009 observa: “depois de sete anos de combate contínuo, nosso Exército permanece *em desequilíbrio*, prejudicando nossa capacidade de... manter uma profundidade estratégica”. Com efeito, a *recuperação do equilíbrio* é citada 16 vezes no documento<sup>34</sup>. Embora, nesse contexto, o termo “equilíbrio” se refira aos vários campos do DOTMLPF, ele também está relacionado com a perda da capacidade do Exército em conduzir operações de combate convencionais, em função de seu foco quase exclusivo em operações de estabilização.

O novo conceito operacional de *operações terrestres unificadas* visa a reorientar o foco dos comandantes para combinar suas atividades e meios com o intuito de obter uma posição

de vantagem em relação ao inimigo, obtendo, explorando e mantendo a iniciativa — uma diferença marcante quanto ao discurso que propõe que se alcance o “equilíbrio” entre tarefas de combate e de estabilização ou entre tarefas letais e não letais.

---

### **...nenhum desses termos ou conceitos é novo...**

A *arte operacional* é o último tema significativo da evolução doutrinária que influenciou o desenvolvimento das *Operações Terrestres Unificadas*. A Doutrina “Combate Ar-Terra” introduziu o termo em 1986, mas não chegou a associá-lo a nenhum escalão do Exército ou nível de guerra específico. A doutrina afirmava: “nenhum escalão de comando específico é exclusiva e especialmente voltado à arte operacional”<sup>35</sup>. A implicação era que *todos* os escalões do Exército estavam envolvidos em estabelecer uma sequência de ações que contribuíssem para a consecução de objetivos estratégicos. A versão de 1993 do FM 100-5 manteve essa redação, embora tenha inserido a arte operacional no capítulo sobre o nível operacional da guerra. Em 2008, a importância da arte operacional como conceito levou à inclusão de um capítulo sobre o tema, mas sua aplicabilidade nos diferentes escalões havia mudado. A doutrina restringiu o uso da arte operacional, explicitando que ela “só se aplicava ao nível operacional”<sup>36</sup>. Essa ressalva foi removida em 2011, o que a deixou menos restritiva mais uma vez: “A arte operacional integra os fins, métodos e meios em todos os níveis da guerra”<sup>37</sup>.

O mais recente conceito operacional do Exército, *operações terrestres unificadas*, adota a definição de arte operacional dos manuais conjuntos, desassociando-a, porém, dos níveis da guerra e dos escalões. Afirma: “A arte operacional não está associada especificamente a nenhum escalão ou formação e... se aplica a toda formação que deva combinar efetivamente múltiplas ações táticas no tempo, no espaço e de acordo com a finalidade, para alcançar um objetivo estratégico, no todo ou em parte”<sup>38</sup>.

Vários autores já analisaram a aplicação da arte operacional nos diferentes escalões e níveis de guerra; portanto, não conduziremos tal análise. A arte operacional só é discutida neste artigo para demonstrar suas conexões com conceitos operacionais anteriores do Exército, como operações no espectro completo, e para destacar sua importância para o modo pelo qual a Força pretende combater no futuro.

### **Operações Terrestres Unificadas**

Os fundamentos da atual doutrina do Exército estão vinculados a ideias centrais expressas tanto na Doutrina “Combate Ar-Terra” (descrita na versão de 1993 do FM 100-5) quanto no mais recente conceito operacional do Exército, operações no espectro completo. O Combate Ar-Terra enfatizava a iniciativa, a arte operacional e as operações integrando uma força conjunta. A versão de 1993 do FM 100-5 introduziu o comando em combate e as operações na dimensão completa, deu início a uma discussão sobre as condições para a resolução de conflitos e elevou as operações de não guerra ao patamar das operações de combate. Durante a década em que as operações no espectro completo serviram como seu conceito operacional, o Exército dos EUA ampliou o significado de comando em combate, incorporando-o ao comando de missão. Descartou ou modificou os termos *quadro operacional* e *arte operacional*. As operações de não guerra se transformaram em operações de estabilização, alcançando importância igual à das operações de combate convencionais.

De modo geral, o Exército manteve os aspectos mais úteis de cada uma dessas ideias, incluindo-os no novo conceito operacional de operações terrestres unificadas, definido da seguinte forma: “obter, conservar e explorar a iniciativa para conquistar e manter uma posição de relativa vantagem nas operações terrestres continuadas, mediante operações ofensivas, defensivas e de estabilização simultâneas, com o intuito de prevenir ou deter o conflito, prevalecer na guerra e criar as condições para uma resolução de conflitos de modo favorável”. Essa definição consolida as melhores ideias das doutrinas anteriores, reunindo-as em uma assertiva que reafirma a intenção de todas as operações do Exército, independentemente de condições, ambiente ou contexto operacional.

Além disso, o conceito de *Operações Terrestres Unificadas* enfatiza a importância do comando de missão e da arte operacional e restitui à doutrina muitos dos termos utilizados no passado para descrever o quadro do campo de batalha e o quadro operacional. O título *Operações Terrestres Unificadas* implica que o Exército opera como parte de uma coalizão conjunta, interagências ou internacional, e o manual afirma, explicitamente, que a contribuição da Força para a ação unificada requer a “plena integração das operações militares estadunidenses com os esforços dos parceiros da coalizão e dos demais órgãos governamentais”<sup>39</sup>. A evolução dessas ideias e conceitos, assim como os motivos para sua inclusão em *Operações Terrestres Unificadas*, já foi descrita.

A versão de 2011 da Publicação Doutrinária do Exército 3-0 — *Operações Terrestres Unificadas (ADP 3-0 — Unified Land Operations)* oferece duas ideias adicionais que exigem uma introdução. A primeira, a de letalidade, não é algo novo, mas sua descrição como sendo o “componente mais básico das operações militares” certamente o é. A segunda, a introdução da *manobra de armas combinadas* e da *segurança de área ampla* como sendo as duas competências centrais do Exército, representa um importante acréscimo cuja utilidade e significado requerem discussão adicional.

As versões anteriores do FM 3-0 descreveram as ações letais como sendo “fundamentais para o cumprimento de missões ofensivas e defensivas”, afirmando: “as operações ofensivas e defensivas priorizam o emprego dos efeitos letais do poder de combate contra o inimigo”. Por outro lado, as operações de estabilização e de apoio civil enfatizam as ações *não letais*: As forças do Exército empregam uma variedade de meios não letais em operações de estabilização e de apoio civil... As operações de estabilização e de apoio civil enfatizam ações não letais e construtivas pelos militares”<sup>40</sup>.

A ADP 3-0 diverge dessa filosofia, afirmando que a “letalidade é a base das operações ofensivas, defensivas e de estabilização” e que ela “é um requisito constante para as organizações do Exército, mesmo em condições nas quais a simples ameaça implícita de emprego da violência seja suficiente para o cumprimento da missão, mediante engajamentos e atividades não letais”<sup>41</sup>.

Essas assertivas refletem uma opinião expressa por um número crescente de militares do Exército dos EUA, de que a capacidade da Força para empregar a força letal lhe confere a credibilidade e as habilidades para o sucesso em todos os tipos de operação e a distingue de outras instituições governamentais e até mesmo de outros exércitos do mundo<sup>42</sup>. O reconhecimento de que *a letalidade é a base de todas as demais capacidades militares* está fadado a ser polêmico, mas isso não deve desviar a atenção da afirmação sobre a finalidade básica do Exército dos EUA, nem do foco que ela confere aos comandantes e unidades da Força para orientar o treinamento e as operações, no futuro.

A introdução de *manobra de armas combinadas* e *segurança de área ampla* como competências fundamentais é o segundo acréscimo importante oferecido pela ADP 3-0. A manobra de armas combinadas é o meio pelo qual as tropas conquistam e mantêm a iniciativa em uma operação, ao passo que a segurança de área ampla é o meio pelo qual elas negam que o inimigo dela faça uso. Essas duas competências fundamentais ajudam as tropas do Exército a derrotar ou destruir o inimigo, conquistar ou ocupar acidentais capitais, proteger ou controlar populações e meios críticos e impedir o inimigo de obter uma posição vantajosa. As unidades do Exército combinam as duas competências, executando operações ofensivas, defensivas e de estabilização. Por exemplo, em uma operação de contrainsurgência contra uma considerável ameaça interna ou externa, um conjunto de unidades ou sistemas do Exército pode estar concentrado em explorar a iniciativa por meio de operações ofensivas (ou seja, concentrando-se no inimigo); e



Militares sul-coreanos e estadunidenses desembarcam de viaturas blindadas de transporte de pessoal, durante exercício de tiro real de armas combinadas, 15 Abr 10.

Departamento de Defesa

outro, agindo de modo cooperativo e relacionado, pode estar empenhado em manter a iniciativa por meio de operações de estabilização (ou seja, concentrando-se na população). Isso não implica que as tropas desempenhem essas missões de maneira exclusiva; diferentes tropas possuem prioridades distintas, que sustentam os objetivos mais amplos, estados finais e estratégias da operação como um todo, independentemente do escalão.

A ADP 3-0 define a *manobra de armas combinadas* como sendo “a aplicação dos elementos do poder de combate em ações unificadas para derrotar as forças terrestres inimigas; conquistar, ocupar e defender territórios; alcançar vantagens físicas, temporais e psicológicas sobre o inimigo, a fim de obter e explorar a iniciativa”. A *segurança de área ampla* é “a aplicação dos elementos do poder de combate em ações unificadas para proteger a população, forças, infraestrutura e atividades; negar posições vantajosas ao inimigo; e consolidar ganhos de modo a conservar a iniciativa”<sup>43</sup>. Juntas, essas competências oferecem uma ferramenta cognitiva para orientar o poder de combate por meio de operações ofensivas, defensivas e de estabilização voltadas a dois propósitos relacionados: conquistar e explorar a iniciativa e impedir o inimigo de obtê-la.

Cabe observar que a segurança de área ampla e a manobra de armas combinadas não substituem as operações ofensivas, defensivas e de estabilização e tampouco se destinam à utilização como tarefas táticas. Em vez disso, conferem aos comandantes um meio para descrever a combinação de ações táticas e/ou a aplicação do poder de combate para obter uma posição de vantagem em relação ao inimigo. As competências fundamentais são aplicáveis em todas as operações do Exército, em todos os escalões. Quando devidamente utilizadas, elas oferecem uma ferramenta cognitiva para ajudar os comandantes a descrever sua visão e a orientar as forças em direção ao seu objetivo.

## Conclusão

Este artigo explorou a lógica por trás da adaptação e adoção do novo conceito operacional do Exército: operações terrestres unificadas. Conforme observado pelo General Martin Dempsey, operações terrestres unificadas e seletas representam uma “consequência intelectual

natural” do Combate Ar-Terra e das operações no espectro completo<sup>44</sup>. Elas incorporam os conceitos anteriores mais úteis para o êxito atual e futuro, conceitos que demonstraram sua utilidade ao longo de 30 anos de aplicação em locais como Panamá, Kuwait, Bósnia, Afeganistão e Iraque.

O artigo também introduz conceitos que são novos ou específicos às operações terrestres unificadas. Embora discussões sobre letalidade certamente não sejam algo novo, defender que ela é a “base de todas as outras capacidades militares”, reconhecendo que a capacidade letal é um pré-requisito para a consecução de todas as missões do Exército — de combate ou outra natureza —, é um desvio radical em relação à doutrina anterior. Essa ênfase comunica que a capacidade especial e central do Exército (sua perícia na aplicação da força letal durante operações terrestres continuadas) é o que distingue a Força Singular de todas as demais instituições governamentais, militares e internacionais.

As competências fundamentais de manobra de armas combinadas e segurança de área ampla são os únicos conceitos realmente novos dentro das operações terrestres unificadas. Elas ajudarão os comandantes a descrever a combinação de ações táticas com os elementos do poder de combate, para obter uma posição de vantagem em relação ao inimigo. Não representam uma mudança radical em relação à doutrina anterior, mas são novas ferramentas cognitivas, que atrelam as operações existentes do Exército (ofensivas, defensivas e de estabilização) ao objetivo de obter e manter a iniciativa. Em outras palavras, *elas vinculam a ênfase na iniciativa, vista na doutrina Combate Ar-Terra, ao conceito operacional descrito pelas operações no espectro completo*<sup>45</sup>.

A adoção das operações terrestres unificadas dá continuidade à longa tradição do Exército, de realizar sua evolução doutrinária com propósitos claros. Sem dúvida, futuros acréscimos à ADP 3-0 e manuais doutrinários relacionados tratarão de importantes elementos não desenvolvidos plenamente nas versões de 2011, como a definição de *poder de combate*, de modo a incluir o papel do comandante e da liderança no sucesso de operações do Exército. Esse duradouro conceito tem sido central à doutrina do Exército há anos, mas a atual versão da ADP 3-0 não o discute em detalhe. Outro assunto que precisa ser abordado

é como os praticantes da arte operacional levam em consideração e são influenciados pelos riscos táticos, operacionais e estratégicos. É possível que haja outros temas e ideias que necessitem de uma discussão mais aprofundada.

As operações terrestres unificadas ampliam a utilidade da iniciativa, das operações no espectro completo e do comando de missão. A doutrina do Exército dos EUA reconhece a importância da letalidade em todas as operações e introduz a manobra de armas combinadas e a segurança de

área ampla como meios para ligar as operações ofensivas, defensivas e de estabilização ao objetivo de obter e manter a iniciativa.

A contribuição do Exército para ações unificadas — as operações terrestres unificadas — possibilitará que ele alcance o êxito em operações terrestres continuadas como parte de uma força conjunta ou combinada. Elas também formam a base para o futuro desenvolvimento de doutrina, para ajudar o Exército a enfrentar os vários novos desafios das próximas décadas. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. A título de uniformidade, este artigo utiliza o termo *conceito operacional* para descrever os temas ou conceitos doutrinários centrais do Exército. Usa-se conceito operacional em função das conotações existentes atreladas aos demais termos, assim como de sua ligação com períodos específicos ou com a versão anterior do FM 100-5 e FM 3-0. Por exemplo, a versão de 1986 do FM 100-5 se refere ao Combate Ar-Terra como sendo a *doutrina de combate* do Exército. A versão de 2008 do FM 3-0 se refere a *operações no espectro completo* como sendo o *conceito operacional* do Exército. Outras edições do FM 3-0 não dispõem de um tema central claramente expresso.
2. NEWELL, Clayton R. *On Operational Art* (Washington, DC: U.S. Army Center of Military History, 1994): p. 13-14.
3. MENNING, Bruce W. "Operational Art's Origins", *Historical Perspectives of the Operational Art* (Washington, DC: U.S. Army Center of Military History, 2007): p. 15.
4. FM 100-5, *Operations*, é o precursor do FM 3-0, *Operations*. Sob uma nova iniciativa conhecida como Doutrina do Exército 2015, os manuais fundamentais (*capstone*) passaram a ser designados por Publicações Doutrinárias do Exército (*Army Doctrinal Publications — ADP*). A ADP 3-0 — *Operações Terrestres Unificadas (ADP 3-0 — Unified Land Operations)* representa o primeiro manual publicado sob esse conceito.
5. FM 100-5, *Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 1986), p. 14-15.
6. BROWN, John S. "The Maturation of Operational Art", *Historical Perspectives of the Operational Art* (Washington, DC: U.S. Army Center of Military History, 2007), p. 459-73.
7. FM 100-5 (1986), p. 2.
8. *Ibid.*, p. 5.
9. DAVIS II, Robert T. *The Challenge of Adaptation: The U.S. Army in the Aftermath of Conflict, 1953-2000, Long War Occasional Paper 27* (Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute Press, 2008), p. 1.
10. *Ibid.*, p. 84-100. Conferir também GERLACH, Geoffrey R. "Pentagon Myths and Global realities: the 1993 Military Budget", CATO Policy Analysis No. 171. CATO Institute, 24 May 1993, disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-171.html>>, acesso em 22 jul. 2011.
11. FM 100-5 (1993), p. iv.
12. *Ibid.*, 1-4 e Glossary-4.
13. FM 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, 2001), p.1-4.
14. A publicação, em setembro de 2011, da ADP 3-0, *Unified Land Operations*, substituiu o termo *operações no espectro completo* por *ação decisiva*, para descrever a execução simultânea de operações ofensivas, defensivas, de estabilização e de apoio de defesa a autoridades civis. Essa mudança foi efetuada devido à tendência, dentro do Exército, de equiparar operações no espectro completo a operações de combate convencionais. Não houve nenhuma modificação na linguagem utilizada para descrever o conceito.
15. FM 100-5 (1993), p. 2-12.
16. *Ibid.*, p. 6-23.
17. FM 3-0 (2001), p. viii.
18. FM 3-0 (2008), p. 3-1.
19. FM 3-0 (2001), p. 4-1.
20. *Ibid.*, p. 5-3.
21. FM 3-0 (2008), p. 5-19.
22. FM 3-0 (2011), p. 4-5.
23. As versões de 1986 e de 1993 do FM 100-5 empregaram o termo *quadro do campo de batalha*. Com a publicação da versão de 2001 do FM 3-0, esse termo foi modificado para *quadro operacional* e incluiu uma seção intitulada *organização do campo de batalha*. A versão de 2008 do FM 3-0 não emprega nenhum dos dois termos.
24. FM 3-0 (2001), 4-18 a 4-25.
25. Em operações terrestres unificadas, *profundo-aproximado-segurança* substituiu *profundo-aproximado-área de retaguarda*. Essa mudança reflete a realidade e a importância dos domínios do combate cibernético/eletrônico, da utilização espaço sideral e de outras ameaças não restritas a uma área de retaguarda. O termo "área de retaguarda" ainda pode ser útil para descrever o arranjo de forças amigas, mas não está incluído no quadro operacional.
26. Draft Army Doctrinal Publication 3-0, *Operations* v9.5 (July 2011), p. 10.
27. FM 3-0 (2008), Foreword.
28. FM 7-0, *Training for Full Spectrum Operations* (Washington DC: GPO, 2008), p. 1-6.
29. U.S. Department of Defense, Department of Defense Directive (DODD) 3000.05 (Washington, DC: 2005). Segundo a Diretriz DODD 3000.05, do Departamento de Defesa dos EUA, as "operações de estabilização são uma missão militar central dos EUA, que o Departamento de Defesa deve estar preparado para conduzir com proficiência equivalente à existente em operações de combate". Essa política foi renovada em 2009.
30. FM 3-0 (2008), p. vii-viii.
31. FM 3-0 (2011), p. x.
32. *National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, 2010), p. 14.
33. United States Army Forces Command, *U.S. Army Forces Command Campaign Plan 2011-2015* (Atlanta, GA: October 2010).
34. U.S. Army, *Army Posture Statement* (May 2009).
35. FM 100-5 (1986), p. 10.
36. FM 3-0 (2008), p. 6-1.
37. JP 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 13 February 2008), GL-21.
38. Draft Army Doctrinal Publication 3-0, p. 9.
39. Draft Army Doctrinal Publication 3-0. O princípio de *integração* na página 7 da ADP 3-0 registra a necessidade de operar como parte de uma coalizão conjunta, interagências ou internacional.
40. FM 3-0 (2011), 3-4, 3-5.
41. Draft Army Doctrinal Publication 3-0, p. 7.
42. COLLIER, COL Craig A. "Now That We're Leaving What Did We Learn?" *Military Review* (September-October 2010): p. 89. [A tradução desse artigo, intitulada "Agora que Estamos Saindo do Iraque, o que Aprendemos?", consta da edição brasileira de janeiro-fevereiro de 2011 da *Military Review* — N. do T.]. Sobre a relativa importância da letalidade em operações de estabilização, confira também BURGESS, MAJ Kenneth. "Transformation and the Irregular Gap", *Military Review* (November-December 2009): p. 29 [A tradução desse artigo, intitulada "A Transformação e a Lacuna do Conflito Irregular", consta da edição brasileira de março-abril de 2010 da *Military Review* — N. do T.]; e BENSON, LTC William E. "Major Combat Operations v. Stability Operations: Getting Army Priorities Correct", *Advanced Operational Arts Studies Fellowship Monograph*, Fort Leavenworth, KS, 2011.
43. Draft Army Doctrinal Publication 3-0, p. 6.
44. *Ibid.*, Foreword.
45. Hoje denominada *Ação Decisiva*, com a adoção da ADP 3-0, *Unified Land Operations*.

# Revitalizando a Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI

Capitão de Mar e Guerra Charles C. Moore II, Marinha dos EUA

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

**E**M 2007, A Marinha dos EUA promulgou a primeira nova estratégia marítima desde 1986, junto com o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira, com o lançamento de “Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI” (*A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*)<sup>1</sup>. Com apenas 15 páginas, a nova estratégia é sucinta. Ela define seis capacidades fundamentais orientadas a contribuir para a segurança nacional, seja prevenindo que a guerra ocorra, seja incentivando a formação de parcerias. A estratégia também descreve os imperativos marítimos estratégicos e as prioridades para sua implementação, em uma forma equilibrada e convincente<sup>2</sup>.

Não houve nenhuma revisão desse documento desde então, apesar das significativas mudanças havidas nos ambientes doméstico e internacional, desde 2007. Em outubro de 2010, o Chefe de Operações Navais [equivalente ao Comandante da Marinha, no Brasil — N. do T.], Almirante de Esquadra Gary Roughead, assinou um memorando de orientação intitulado *Executing the Maritime Strategy* (“Executando a Estratégia Marítima”, em tradução livre). Segundo ele:

Nós permanecemos sendo empregados e nos engajando por todo o globo terrestre, proporcionando as capacidades fundamentais listadas na nossa Estratégia Marítima, que eu publiquei há três anos. Essa Estratégia Marítima permanece relevante. Foi confirmada por vários eventos nos últimos anos e pelas recentes conclusões da *Revisão Quadrienal da Defesa de 2010*

(*2010 Quadrennial Defense Review — QDR*) e pelo Relatório do Painel Independente sobre a Revisão Quadrienal da Defesa, determinado pelo Congresso<sup>3</sup>.

A *Estratégia Cooperativa* de 2007 serve ao propósito de ser o documento estratégico básico da Marinha, mas ela precisa ser aperfeiçoada em quatro áreas principais para melhor orientar as decisões sobre aquisições da Força em um ambiente orçamentário cada vez mais restrito. Primeiro, a *Estratégia* precisa abordar adequadamente os meios necessários (requisitos em termos de frota naval) para vincular os métodos com os fins. Segundo, ela deve melhor definir as potenciais ameaças marítimas. Terceiro, ela precisa ser alinhada completamente com a Estratégia de Segurança Nacional. Quarto, ela deveria delinear uma estratégia para maximizar a cooperação com países parceiros, quanto às capacidades marítimas. A *Estratégia Cooperativa* afirma que a Marinha dos EUA irá dominar o combate naval em todas as suas formas, mas não prioriza as capacidades ou competências de maneira clara, para que legisladores e o público possam entender a Armada do futuro.

O propósito deste artigo é abordar esses temas e descrever por que é essencial que a Marinha justifique e articule especificamente seus requisitos de Força ao Congresso e ao povo estadunidense. Para que a Marinha possa manter-se na melhor condição possível, antecipando-se aos cortes orçamentários que estão por vir, é necessário revigorar a *Estratégia Cooperativa*, para que essa inclua os requisitos da Força antes das reduções dos meios da Defesa.

---

*O Capitão de Mar e Guerra Moore é Aviador Naval com vasta experiência no Pacífico ocidental, incluindo quatro turnos de serviço operacional em navios-aeródromos e dois anos no estado-maior da 7ª Frota dos EUA. Ele recebeu*

*seu bacharelado pela Penn State University e mestrados pelo U.S. Army War College e pela Georgetown University. Atualmente comanda a Base Aeronaval Meridian, no Estado de Mississippi, EUA.*

## A Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI

Logo após sua promulgação, a *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* gerou um acirrado debate nas comunidades militar, acadêmica e de estudos de Defesa. Algumas manifestações contrárias incluíram críticas sobre o documento não ser propriamente uma “estratégia”, pois deixou de definir e vincular os fins com os meios e os métodos<sup>4</sup>. Outra perspectiva afirmou que o documento “não consegue diferenciar claramente e priorizar as ameaças contemporâneas e, conseqüentemente, deixa de ter foco”<sup>5</sup>. Em um comentário crítico na edição *Spring 2008*, da revista *Naval War College Review*, William Pendley argumenta que essa falta de enfoque resultou em uma lista de capacidades fundamentais em busca de uma estratégia<sup>6</sup>. Por último, vários críticos destacam que a estratégia marítima perdeu seu vínculo com a *Estratégia de Segurança Nacional*, que está acima dela.

A principal preocupação dos analistas refere-se à omissão dos meios específicos com os quais os estrategistas navais pretendem atingir os fins articulados pela Estratégia. Os métodos foram claramente explicitados por meio de seis capacidades fundamentais:

- Presença Avançada.
- Dissuasão.
- Controle do Mar.
- Projeção de Poder.
- Segurança Marítima.
- Assistência Humanitária e Resposta a Desastres<sup>7</sup>.

A estratégia afirma que as “seis capacidades compõem o cerne do poder marítimo dos EUA, e reflete maior ênfase nas atividades que visam a prevenir a guerra e a formar parcerias”<sup>8</sup>. O Professor Robert Rubel, Reitor de Estudos de Guerra Naval na Escola de Guerra Naval dos EUA (*U.S. Naval War College*), e um dos principais arquitetos da *Estratégia Cooperativa* de 2007, ofereceu uma explicação adicional, declarando que “a proteção do atual sistema de comércio e segurança global (contrastando com o processo de globalização) proporcionou tanto o contexto para a nova estratégia quanto a argamassa intelectual que une todas as regiões do mundo”<sup>9</sup>. Essa explicação ajuda a esclarecer o fim estratégico — a preservação do atual sistema internacional —, mas ainda não nos ajuda a identificar meios. O Professor Rubel também explicou a ausência de uma definição dos meios para apoiar a estratégia: houve uma determinação para que não fossem



Marinha dos EUA. 3º Sgt. James Mitchell

Uma aeronave T-45C Goshawk, da Marinha dos EUA, pousa em convoo do navio-aeródromo USS Nimitz (CVN 68) durante qualificação de pouso a bordo, na costa do Sul da Califórnia, 01 Nov 10.

discutidas as necessidades em Forças navais, durante os trabalhos<sup>10</sup>. Rubel reconheceu que muitos ficaram frustrados quando a estratégia deixou de abordar as Forças, mas afirmou que ela fornece um raciocínio abrangente, a partir do qual a estrutura da Força do futuro pode ser deduzida<sup>11</sup>. Já se passaram três anos, porém, e a Marinha ainda não formalizou essa dedução sobre os meios necessários. Por ora, a *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* tem os métodos e os fins, mas não os meios.

Sendo, em linhas gerais, uma estratégia defensiva, ela deixa de identificar ameaças específicas. De fato, críticos têm promovido discussões acaloradas sobre prós e contras da não identificação de ameaças. Embora com certeza existam ameaças não estatais no domínio marítimo, são os atores estatais aqueles que continuam a exercer o poder mais significativo. Além disso, uma das vantagens do desenvolvimento de estratégia pelas Forças Armadas é que dele se espera a abordagem de potenciais ameaças, bem como que proponha meios para lidar com elas. Para vencer as guerras da nação, a Marinha precisa conhecer e saber como agiriam seus prováveis adversários em um conflito.

Embora as Forças Terrestres dos EUA estejam atualmente enfrentando táticas assimétricas

de atores estatais e não estatais, o modo como se conduz a guerra marítima praticamente permaneceu inalterado. O ambiente atual ainda exige que embarcações da Marinha conduzam missões descritas pelas seis competências fundamentais. Navios de guerra ainda são ferramentas de atores estatais. É possível que alguns analistas mencionem a pirataria como uma exceção — algo análogo a uma ameaça assimétrica oriunda de um ator não estatal, mas no domínio marítimo. No entanto, a pirataria é ainda enfrentada com os princípios de guerra marítima tradicional e, mesmo em sua forma mais agressiva, atinge somente o nível de ameaça “importante”, a partir da perspectiva da segurança nacional<sup>12</sup>.

Rubel sugeriu “que, se o propósito da estratégia é evitar a guerra entre as grandes potências e gerar cooperação marítima da forma mais ampla possível, por que criar hostilidade ao distinguir países específicos como ameaças?”<sup>13</sup> Contudo, é preciso identificar os possíveis adversários para fins de planejamento, uma vez que a atividade naval segue sendo da alçada dos Estados. A *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010 declara que os Estados Unidos irão “monitorar o programa de modernização militar da China e, como consequência, preparar-se para garantir que seus interesses e os de seus aliados, regionais ou

globais, não sejam afetados negativamente”<sup>14</sup>. É natural e realmente necessário que a Marinha acompanhe essa orientação com uma avaliação mais específica sobre a ameaça estratégica e os meios necessários para enfrentá-la.

Aqueles que argumentam que a estratégia marítima foi escrita desvinculada da estratégia nacional têm um pouco de razão. O projeto, contudo, foi empreendido no final do governo George W. Bush, e os planejadores entenderam que a estratégia marítima resultante não seria uma reiteração simples da orientação estratégica existente. O Professor Rubel acrescentou,



Marinha dos EUA. Cb Kathryn Macdonald

Mais antigo navio de guerra comissionado ainda em serviço, a fragata USS Constitution, em primeiro plano, cruza a USS Carr (FFG 52), no Porto de Boston, durante comemoração da Batalha de Midway, 03 Jun 11.

Isso talvez pareça algo subversivo para aqueles que estão acostumados aos processos de planejamento militar, nos quais a orientação dos quartéis-generais é considerada como uma escritura sagrada. No entanto, considere nossa situação — o projeto foi empreendido no final do governo Bush e nosso requisito era olhar vinte anos à frente<sup>15</sup>.

O ponto a destacar é que a *Estratégia Cooperativa* pode facilmente apoiar qualquer orientação nacional. Pode-se argumentar razoavelmente que esse é o caso, quando a confrontamos com a *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010. Todos os interesses duradouros de segurança nacional dos EUA recebem atenção:

- A segurança do país, seus cidadãos e dos aliados e parceiros dos EUA.
- Uma economia forte, inovadora e crescente, em um sistema econômico internacional aberto, que promova oportunidades e prosperidade.
- Respeito pelos valores universais, tanto no país, como por todo o mundo.
- Uma ordem internacional promovida pela liderança dos EUA, que fomente a paz, a segurança e a oportunidade, por meio de uma cooperação mais robusta para lidar com os desafios mundiais<sup>16</sup>.

Os conceitos da estratégia marítima são alinhados com os mais duradouros interesses estadunidenses, mas eles precisam ser suficientemente específicos para servir como um caminho que a Marinha possa trilhar nesses tempos turbulentos de restrições orçamentárias. Como está, o documento é apenas um “bom começo” — uma base a partir da qual uma nova estratégia pode ser aprimorada, para que seja relevante nas décadas vindouras.

Como um documento fundamental, a *Estratégia Cooperativa* tem vários aspectos importantes. Ela define os métodos (as seis capacidades principais) com os quais a Marinha deverá conduzir as operações para cumprir as seis tarefas-chave ou “imperativos estratégicos”, destinados a “influenciar ações e atividades no mar e em terra”<sup>17</sup>, além de impedir a ocorrência de conflitos regionais empregando poder marítimo avançado:

- Dissuadir a guerra com grandes potências.
- Vencer as guerras de nossa nação.

- Contribuir para a defesa do território nacional em profundidade.
- Promover e sustentar as relações cooperativas com mais parceiros internacionais.
- Prevenir ou conter perturbações locais antes que impactem sobre o sistema global<sup>18</sup>.

---

***Embora com certeza existam ameaças não estatais no domínio marítimo, são os atores estatais aqueles que continuam a exercer o poder mais significativo.***

A Marinha já tem um sólido fundamento doutrinário para prosseguir, uma vez que definiu as tarefas fundamentais que deve ser capaz de executar.

A *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* também fornece um claro estado final: “Nosso desafio é aplicar o poder marítimo de maneira que proteja os interesses vitais dos EUA e, ao mesmo tempo, promover maior segurança, estabilidade e confiança coletivas”<sup>19</sup>. A seguir, ela aprofunda os objetivos de dissuasão e de construção de confiança, com o desenvolvimento de parcerias marítimas com outras nações, em um esforço coletivo direcionado a ameaças comuns<sup>20</sup>. Outro aspecto importante da estratégia é a afirmação de que o “poder marítimo será uma força unificadora para a construção de um amanhã melhor”<sup>21</sup>. Essa frase está em itálico no documento original, mas parece até mais presciente agora do que quando foi escrita pela primeira vez, em 2007.

Os realistas acadêmicos que defendem o conceito de “equilíbrio *offshore*” argumentaram que, para os EUA, os interesses de segurança de longo prazo estarão mais bem atendidos com a manutenção de Forças Navais “próximas aos Estados instáveis ou fracassados, sem, no entanto, estacioná-las em seus territórios, o que provocaria ressentimento local — e, eventualmente, resistência violenta”<sup>22</sup>. O novo

livro de Robert Pape, *Cutting the Fuse* (“Cortando o Estopim”, em tradução livre), aprofunda esse argumento, explicando que 87% dos ataques suicidas ocorridos desde 2004 podem ser associados à presença de tropas terrestres ou de unidades táticas de aviação em países onde haviam forças insurgentes<sup>23</sup>.

Esse argumento tem implicações claras para as Forças e a estratégia navais. Após anos de campanhas terrestres dos EUA no Iraque e no Afeganistão, os líderes políticos estarão mais voltados para as abordagens estratégicas que diminuam as percepções de que os Estados Unidos são um ator unilateral, que minimizem as baixas estadunidenses e, o que é mais importante, que reduzam custos, sem deixar de atender aos interesses nacionais. É provável que a presença de tropas estadunidenses no Oriente Médio diminua ao longo da próxima década, levando inevitavelmente a uma transição para maior presença naval<sup>24</sup>. Assim, a Marinha dos EUA precisa detalhar os meios e os mecanismos necessários para restabelecer uma posição de domínio em termos de segurança nacional, ante os inescapáveis cortes orçamentários.

Em 2007, Robert Kaplan previu que “[p]ode ser que, em breve, a expressão *boots on the ground* seja substituída por ‘cascos na água’ como a principal frase militar de efeito do nosso tempo”. Mas ele não deixou de considerar a refutação inevitável, declarando que “[a] forma como administramos recursos navais, cada vez mais escassos, terá grande impacto na determinação de nossa futura posição no mundo”<sup>25</sup>. Esse conceito é repetido na *Revisão Quadrienal da Defesa de 2010 (Quadrenial Defense Review — QDR)*: “O ambiente operacional do futuro pode também estar indicando que haverá campanhas aéreas e marítimas de longa duração, para as quais as Forças Armadas dos EUA devem estar preparadas”<sup>26</sup>. Não está claro se essas campanhas de longa duração representam a expectativa de uma transição para o “equilíbrio *offshore*” ou se são uma referência dissimulada a uma ameaça específica. Não obstante, preparar-se para uma campanha marítima de longa duração significa saber que frota será necessária para cumprir a tarefa.

Um dos comentários na conclusão da *Estratégia Cooperativa* afirma que “[a] estratégia se concentra nas oportunidades, não nas ameaças; no

otimismo, não no medo; e na confiança, não na dúvida”<sup>27</sup>. Essa declaração vem na esteira de um resumo favorável das capacidades fundamentais e das prioridades da Marinha. O problema é que deixar de listar as possíveis ameaças faz com que os responsáveis pelas decisões — e até mesmo a opinião pública — fiquem sem orientação para tomar decisões estratégicas difíceis. Essa é uma grande preocupação. Em um artigo de 1954, na revista *Proceedings*, do Instituto Naval dos EUA, em Anápolis, o jovem Samuel P. Huntington teceu comentários sobre esse tema, oferecendo um conselho bem conhecido:

Em uma sociedade democrática, os recursos que uma Força Singular consegue obter decorrem do apoio público que recebe. A Força Armada tem como responsabilidade desenvolver esse apoio, mas só poderá fazê-lo se sua concepção estratégica demonstrar claramente seu relacionamento para com a segurança nacional<sup>28</sup>.

Se a Marinha desejar conquistar o apoio do Congresso e do público para seus programas essenciais — e se ela quiser fazer isso em tempos de orçamentos limitados — então terá de detalhar argumentos específicos e justificar as despesas com os diversos programas. Como uma estratégia geral, o documento de 2007 está satisfatório. Contudo, ele precisa ser complementado com um conjunto específico de requisitos. Se esse argumento orçamentário não for feito logo, a Marinha ficará atrás no processo de pesquisa e desenvolvimento.

Seth Cropsey, um ex-subsecretário sênior da Marinha, concluiu sua análise daquilo que ele descreve como o lento declínio da Marinha dos EUA, nos seguintes termos:

Uma estratégia marítima de dissuasão que advogue “pensar localmente e agir mundialmente” — como frequentemente vemos nos adesivos dos carros — vai ao encontro das sensibilidades da maioria dos povos da Europa Ocidental de hoje. Ela nunca receberá o mesmo respeito e apoio que teria uma estratégia baseada na necessidade de proteger a nação contra as crescentes ameaças de mísseis balísticos e de armas de destruição em massa em plataformas navais. Seu silêncio com relação aos perigos do crescente poder naval da China é uma

gafê estratégica, além de representar uma oportunidade perdida para educar e angariar apoio público. Uma estratégia marítima que se atenha a objetivos menores ameaça causar prejuízos irreparáveis às nossas alianças, ao nosso prestígio e ao sistema internacional que a política estadunidense tanto se esforçou para criar, ao longo do último século<sup>29</sup>.

O contundente comentário de Cropsey enfatiza adequadamente a importância de especificar possíveis ameaças e articular uma estratégia para se proteger contra elas e, nesse processo, educar os governantes e o público para estabelecer uma base de apoio essencial. O Almirante Roughead iniciou o trabalho de articulação dessas necessidades em outubro de 2010, mas, até agora, o progresso foi apenas parcial.

### Executando a Estratégia Marítima

O Almirante Roughead divulgou suas diretrizes para 2011 em um memorando de outubro de 2010. Nelas, fez algumas observações importantes sobre a *Estratégia Cooperativa*, incluindo o comentário de que “Nossa *Estratégia Marítima* permanece relevante. Foi confirmada pelos eventos ao longo dos últimos anos e pelas recentes conclusões da *Revisão Quadrienal da Defesa de 2010*”<sup>30</sup>.

O Almirante Roughead também destacou que turbulências no ambiente de segurança mundial do futuro pode se transformar em maiores demandas recaindo sobre a Marinha<sup>31</sup>. No mesmo documento, ele afirmou que a Marinha necessita de um mínimo de 313 navios para atender aos seus requisitos operacionais<sup>32</sup>. O que ainda falta é a discussão sobre a vinculação entre esses meios e os métodos (as seis capacidades fundamentais) de modo a apoiar uma visão de longo prazo<sup>33</sup>. Considerando



O Secretário de Defesa Leon E. Panetta conversa com militares no passadiço do navio de assalto anfíbio USS Peleliu, na costa de San Diego, 30 Mar 12.

Departamento de Defesa, Erin Kirk-Cuomo

o longo prazo necessário para a construção de navios, torna-se imperativo definir com presteza os requisitos futuros da Armada<sup>34</sup>.

A justificativa para os 313 navios pode ser encontrada no *Plano Anual de Longo Prazo para a Construção de Embarcações Navais, para o Ano Fiscal de 2011 (Annual Long-Range Plan for Construction of Naval Vessels for FY2011)*<sup>35</sup>. Esse plano é um documento que potencialmente obrigará a articular o vínculo existente entre a estrutura da Força naval e suas capacidades. A Marinha perdeu essa oportunidade em 2011. Em vez disso, o citado plano de construção naval apenas alinhou a construção de navios com as prioridades estratégicas delineadas no QDR de 2010 e com as seis missões conjuntas principais; ele não vinculou especificamente as exigências da Força com as capacidades fundamentais da *Estratégia Cooperativa*<sup>36</sup>. As projeções feitas no plano de construção são descritas como um equilíbrio entre as exigências que se espera e os recursos que se pode antever<sup>37</sup>. A consideração de recursos é vital, mas a discussão estará incompleta se não vincular diretamente as Forças às capacidades e às missões. Sem esse vínculo, as projeções da Força naval deixam de ser justificáveis. Pensando à frente, o *Plano Anual de Longo Prazo para a Construção de Embarcações Navais* poderia se tornar a maneira mais precisa



Navios de guerra estadunidenses em formação durante o RIMPAC 2010, maior exercício marítimo do mundo.

pela qual a Marinha irá explicar ao Congresso (e ao público) a integração de suas necessidades em meios com as capacidades estratégicas desejadas.

São de conhecimento público as repetidas demandas do ex-Secretário de Defesa, Robert Gates, no sentido de que houvesse uma reforma do orçamento de Defesa, bem como seus alertas sobre um ambiente de austeridade fiscal que se avizinhava. Em uma palestra de maio de 2010, ele afirmou que “[e]m virtude das circunstâncias econômicas difíceis e da perigosa condição fiscal em que se encontram os Estados Unidos, os gastos militares — grandes ou pequenos — podem e devem antecipar escrutínio minucioso e mais rigoroso. A torneira foi fechada e assim irá permanecer por um bom tempo”<sup>38</sup>. As limitações orçamentárias reforçam ainda mais a necessidade de que a Marinha vincule os meios de que necessita com as missões marítimas estabelecidas pela *Estratégia Cooperativa*.

Os integrantes do Alto-Comando da Marinha parecem entender bem esse dilema e buscam opções para resolvê-lo. Em 2009, o Chefe de Operações Navais incumbiu o Centro de Análise Naval (CNA, na sigla em inglês) de avaliar uma série de questões relacionadas à manutenção da dominância marítima dos EUA e à manutenção ou construção da Força necessária para tal<sup>39</sup>. Ao CNA foi determinado fornecer uma avaliação das características de uma “marinha influente em todo o globo terrestre”, definir em que ponto a Marinha dos EUA deixaria de ser essa Força mundialmente

influyente e avaliar os impactos de uma estrutura de Força limitada pela falta de recursos financeiros<sup>40</sup>. O relatório resultante, *The Navy at a Tipping Point: Maritime Dominance at Stake* (“A Marinha no Ponto Decisivo: O Domínio Naval em Jogo”, em tradução livre), definiu cinco opções de bases de operações e de desdobramento avançado para a Marinha do futuro, e definiu a “marinha global” como “dominante, pronta e influente”<sup>41</sup>. Das cinco, parece que a Marinha se inclina por uma opção contendo dois eixos principais, centrados no Pacífico e no Golfo Pérsico<sup>42</sup>. Essa opção pode servir como base para a discussão sobre a estrutura de Força necessária para revitalizar a estratégia marítima atual e desenvolvê-la como o documento estratégico básico.

O relatório não definiu números específicos. Ele levanta dúvidas retóricas, mas não as responde. “O ponto de inflexão está na Marinha com 285 navios, ou na que tem 250 ou 230? A partir de que ponto a Marinha não será capaz de projetar credibilidade com uma presença avançada permanente? A Marinha terá capacidade de dissuadir e manter garantias com 230 navios? Depende”<sup>43</sup>. É óbvio que o Chefe de Operações Navais sabe por que precisa de 313 navios<sup>44</sup>. Contudo, ele e a Marinha precisam vincular esses números às seis competências fundamentais; caso contrário, outros o farão. Um exemplo desse tipo de ajuda externa vem do *Relatório Final do Painel de Análise Independente do QDR de 2010*. Esse painel foi determinado pelo Congresso, para

conduzir uma avaliação das premissas, da estratégia, das conclusões e dos riscos contidos no relatório do Secretário de Defesa sobre o QDR de 2010<sup>45</sup>. Ao abordar o relacionamento entre a atual estruturação dos meios militares dos EUA e a estabilidade das regiões da Ásia e do Pacífico, o painel concluiu:

O painel permanece preocupado com a possibilidade de que a estrutura da Força do QDR talvez não seja suficiente para convencer terceiros de que os Estados Unidos têm condições de cumprir compromissos assumidos em tratados, face às crescentes capacidades militares da China. Por isso, recomendamos maior prioridade às medidas para contrapor as ameaças de anti-acesso e de negação de área (*anti-access/area denial — A2/AD*). Isso irá envolver a obtenção de novas capacidades e, como instado pelo Secretário Gates, o desenvolvimento de conceitos inovadores para seu uso. Sendo específicos, acreditamos que os Estados Unidos devem investir recursos na completa modernização de sua Armada<sup>46</sup>.

No final, durante as audiências do Congresso, os membros do painel recomendaram uma alternativa composta por 346 navios, para realizar o objetivo de modernização da Armada<sup>47</sup>. Esse número está bem distante de 313, e o “fim” (os interesses estratégicos no Pacífico) deixou de estar alinhado com a abordagem mundial da *Estratégia Cooperativa*. Os comentários do painel parecem sugerir que a Marinha não está convencendo os decisores com sua mensagem estratégica.

Outro fator que aborda a necessidade de maior clareza na definição da Força Naval é o desenvolvimento do conceito “Batalha Ar-Mar” (*AirSea Battle*), imposto pela QDR 2010<sup>48</sup>. Nela, está escrito que a Batalha Ar-Mar irá “abordar como meios aéreos e navais integrarão capacidades por todo o espectro operacional, para enfrentar os desafios crescentes à liberdade de ação dos EUA”<sup>49</sup>.

A justificativa para a Batalha Ar-Mar está nas crescentes capacidades de anti-acesso e de negação de área de Irã e China. A Batalha Ar-Mar foi idealizada para avaliar como as potencialidades de projeção de poder dos EUA podem ser preservadas ante esses desafios diretos<sup>50</sup>. Ela é um programa conjunto entre a Força Aérea e a Marinha, ainda em processo inicial de desenvolvimento<sup>51</sup>. Esse

tipo de debate (e acordo) envolvendo as diversas Forças Singulares é essencial para a coerência das futuras aquisições do Departamento de Defesa e, possivelmente, para a mitigação de rivalidades na disputa por recursos.

O importante para a Marinha é identificar se haverá mudanças na estrutura da Força derivadas desse conceito e assegurar de que a *Estratégia Cooperativa* aborde essas necessidades. Considerando que é provável que a preservação da possibilidade de acesso às duas regiões esteja na construção em dois eixos, não devem faltar formas para a Marinha justificar sua proposta de estruturação da Força. Estando amparada pelo QDR elaborado pelo Secretário de Defesa e tendo o apoio explícito à Batalha Ar-Mar do ex-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, Almirante de Esquadra Mike Mullen, a *Estratégia Cooperativa* deve defender diretamente uma organização de longo prazo para a Marinha dos EUA<sup>52</sup>.

A oportunidade para reverter a mencionada escassez de recursos na *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* pode ser encontrada tanto no desenvolvimento do conceito de Batalha Ar-Mar, quanto na avaliação feita pelo Centro de Análise Naval, que acabamos de abordar. O Comando da Marinha deve se esforçar na identificação de quaisquer impactos que possam ocorrer em função da integração de capacidades dos poderes terrestre e aéreo desenvolvidos para a Batalha Ar-Mar. Além disso, decisões sobre o estabelecimento de bases e o desdobramento de meios avançados — possivelmente resultantes das recomendações do CNA — deverão influenciar as exigências da Força futura. Com esse melhor entendimento do futuro, a forma como a Marinha irá coordenar capacidades complementares com Forças Navais parceiras exercerá influência sobre as aquisições de longo prazo. Ao alavancar as potencialidades de combate e apoio de seus aliados, a Marinha estará tendo uma excelente oportunidade de alçar seu programa de Parceria Marítima Global a um nível mais elevado.

### **Formando Parcerias Marítimas — Aprimorando o Emprego de Capacidades Complementares**

O Comandante de Operações Navais tem enfatizado o desenvolvimento de parcerias

marítimas — particularmente desde a promulgação da *Estratégia Cooperativa*. Um exemplo disso é o Exercício de Parceria Marítima Mundial organizado pelo *Naval War College*, em 2010. Seus objetivos foram:

Identificar catalisadores de instabilidade e empecilhos à efetiva formação de parcerias regionais e mundiais no domínio marítimo, considerando as perspectivas estadunidense e internacional. Os catalisadores a serem analisados incluem, especificamente, a pirataria, o tráfico de pessoas, o tráfico de drogas, o contrabando de armas, o terrorismo, os desastres naturais e os vazamentos de petróleo<sup>53</sup>.

O que falta nessa discussão é a coordenação entre os Estados Unidos e seus aliados mais próximos com relação à divisão de responsabilidades em um ambiente mundial no qual os orçamentos de defesa são cada vez mais reduzidos<sup>54</sup>. Outrora, parceria naval significava compartilhar informações para permitir que os participantes tivessem melhor conhecimento do ambiente marítimo. Embora isso atenda a um objetivo necessário às operações em tempos de paz, é fácil constatar que muitos de nossos parceiros não podem arcar com os custos relacionados à manutenção de todo o espectro de capacidades marítimas necessário às operações de combate<sup>55</sup>. Talvez seja hora de redefinir o significado de parceria marítima, ampliando a forma como estimulamos a cooperação naval entre aliados.

Tanto a Marinha Real Britânica quanto a Marinha Francesa enfrentam crises orçamentárias. Os planejadores britânicos têm se apressado em desenvolver recomendações sobre como a Marinha Real deverá ser organizada, no futuro. O fator comum em todas as deliberações é a restrição fiscal. A angústia é tão grande nos dois países que a ambos discutem formas de combinar suas Forças reduzidas<sup>56</sup>. Uma parceria marítima precisa incluir o conhecimento compartilhado acerca do ambiente marítimo — como descrito anteriormente —, mas também deve incluir a complementaridade das capacidades. É irreal esperar que nossos parceiros mais próximos abram mão de todas de suas competências marítimas, mas para nossos parceiros (no Ocidente ou no Oriente) que contam com a utilização das águas internacionais, faz sentido compartilhar pontos fortes. Manter capacidades

extremas exige demais dos nossos aliados, enquanto manter efetividade na miríade de capacidades de apoio impõe um desafio aos Estados Unidos<sup>57</sup>. O inter-relacionamento entre essas duas questões pode

---

**...falta nessa discussão a coordenação entre os Estados Unidos e seus aliados com relação à divisão de responsabilidades em um ambiente mundial no qual os orçamentos de defesa são cada vez mais reduzidos.**

ser o ponto de partida, mas exigirá que os aliados confiem nos Estados Unidos e que este, por sua vez, comprometa-se a apoiá-los. Uma olhada nas perspectivas dos nossos parceiros no Atlântico e no Pacífico talvez possa ajudar.

Em 2006 (antes da promulgação da *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*), vários comandantes de marinhas mundo afora foram solicitados responder às seguintes perguntas, “Do ponto de vista de sua marinha, quais elementos o senhor acredita devam ser incluídos na estratégia dos EUA? Quais elementos o senhor sugeriria que os Estados Unidos evitassem?”<sup>58</sup>

O Contra-Almirante Jan Finseth, Chefe do Estado-Maior da Marinha Real Norueguesa, comentou que “[o] esforço nacional para atender a operações reais será sempre determinado pela liderança política do país, mas qualquer estratégia futura visualizada pelos Estados Unidos — ou qualquer outra nação — deve encarar o desafio de integrar as tão necessárias capacidades que outros países possuem. Só então poderemos ter a certeza que essas capacidades estão sendo identificadas e desenvolvidas entre todas as marinhas”<sup>59</sup>. Tendo recentemente passado por uma transformação, a Marinha Real Norueguesa é um bom exemplo de um facilitador importante, estando adaptada às operações costeiras e no litoral, com capacidade de reação rápida<sup>60</sup>.

Há uma atitude similar do nosso mais forte aliado oriental. A Força de Autodefesa Marítima Japonesa mantém uma frota importante, cujo cerne é composto por uma força de 41 contratorpedeiros, o que seria essencial para a execução de operações de contingência no nordeste ou no leste da Ásia<sup>61</sup>. Em 2006, comentando a então iminente *Estratégia Marítima dos EUA*, o Chefe de Operações Navais do Japão, o Almirante de Esquadra Eiji Yoshikawa, declarou que:

Talvez esteja na hora de os Estados Unidos recorrerem — e até mesmo pedirem ajuda a seus amigos. Talvez seja o momento de delegar e dividir responsabilidades com os parceiros. Nenhuma nação deveria ter de assumir, sozinha, a responsabilidade pela segurança mundial. O Japão e outros parceiros estão prontos para compartilhar o peso desse fardo com os Estados Unidos, seu amigo de longa data<sup>62</sup>.

Certamente existirão pontos em comum para abordagens cooperativas no domínio marítimo entre o Japão e a Noruega; eles representam um crescente desejo internacional por disposições semelhantes. No curto prazo, a melhor forma de reduzir riscos, nesse caso, é reafirmando o compromisso dos EUA com suas atuais obrigações para com os tratados e alianças. Confirmando o Tratado de Cooperação e Segurança Mútua Entre os Estados Unidos e o Japão ou as obrigações de segurança relativas à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), essa abordagem parte de um quadro fundamentado na história e na estabilidade. A partir daí, podem-se detalhar os requisitos para as partes envolvidas, com vistas a abordar os futuros desafios. Não é necessário que essa abordagem internacional fique limitada aos parceiros tradicionais dos EUA; ela pode incluir potências regionais que se beneficiem de um ambiente marítimo estável, como a Indonésia e o Chile, por exemplo. Mais importante, as capacidades



Marinha dos EUA, 3º Sgt Nathan Lockwood

Militares da Marinha dos EUA durante participação da fragata lançadora de mísseis dirigidos USS McClusky (FFG 41) em evento anual, em Portland, Estado de Oregon, 13 Jun 11.

cooperativas devem ser baseadas em premissas consideradas vitais ou que representem uma questão de sobrevivência dos envolvidos — como a remoção de um ator que se encontre interrompendo acesso a águas internacionais.

Ao não reconhecer a necessidade de coordenar capacidades, a *Estratégia Cooperativa* desperdiçou uma grande oportunidade. Está claro que a situação financeira atual deixa essa possibilidade ainda mais atraente, mas deve-se considerar que ela também abre caminho para que a Marinha dos EUA projete um plano de construção naval que leve em conta as capacidades que podem ser acrescentadas por nossos parceiros. Os críticos talvez citem a dificuldade de alcançar unidade de esforço, típico dos ambientes de coalizão, e a natural existência de tensões entre aliados. São argumentos válidos, mas a questão está na possibilidade de realizar significativo controle dos mares (e a negação de seu uso). O fator predominante é que qualquer ator que apresente uma ameaça à livre circulação por águas internacionais estará ameaçando todos aqueles que dependem desses espaços para a obtenção de recursos e para o comércio. Considerando que os atores estatais ainda são predominantes no ambiente marítimo, os cenários serão mais facilmente visualizados, e a divisão de responsabilidades poderá ser feita com muito mais eficiência do que seria possível em outros domínios. Para justificar os requisitos de Força, mantendo capacidades marítimas eficazes em tempos de cortes nos gastos da Defesa, e aprimorar nossas parcerias com os aliados, parece-nos valerem a pena os

riscos. O tempo em que os Estados Unidos podia optar por risco zero está se aproximando do fim, muito rapidamente.

## Resumo

A *Estratégia Cooperativa* permanece relevante como um documento básico de estratégia. Ela define claramente as seis capacidades fundamentais (métodos) que a Marinha deverá dominar para atingir os estados finais de evitar guerras e constituir parcerias. O que ainda está faltando é o detalhamento dos requisitos de Força necessários (meios) para alcançar essa condição e o levantamento das possíveis ameaças e adversários marítimos. Ao não definir esses requisitos, a Marinha arrisca perder a iniciativa nesses tempos de cortes na Defesa, porque deixa de apresentar o ambiente estratégico aos responsáveis pela elaboração de políticas e ao público com clareza, algo fundamental para criar a base de apoio central para um plano de construção naval de longo prazo. Os vindouros tempos de reduções de gastos são uma questão mundial, que pode ser mitigada no domínio marítimo por meio de coordenação estreita entre marinhas aliadas. A coordenação de capacidades com nossos parceiros mais próximos irá reduzir deficiências nos dois lados, e permitirá definir e justificar os requisitos de Força naval dos EUA, daqui em diante.

Os gastos com a Defesa irão diminuir, mas o ritmo operacional da Marinha certamente irá aumentar, particularmente em um momento em que o efetivo de Forças terrestres no Oriente Médio estão sendo reduzidos. Para a Marinha, a hora de agir é agora — a menos que ela prefira correr o risco de ter essas decisões essenciais tomadas por outros. **MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. SWARTZ, Peter M. "The Maritime Strategy Debates: A Bibliographic Guide to the Renaissance of U.S. Naval Strategic Thinking in the 1980s" in *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977-1986*, Newport Paper 19, HATTENDORF, John B. (Newport, RI: Naval War College Press, 2004), p. 195. Para mais informações sobre a evolução da estratégia marítima dos EUA nos anos 90, consulte HATTENDORF, John B. ed., *U.S. Naval Strategy in the 1990s*, Newport Paper 2, (Newport, RI: Naval War College Press, 2006).
2. ROUGHEAD, Gary; CONWAY, James T. e ALLEN, Thad W. Commandant of the Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, October 2007. Disponível em: <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2010.
3. ROUGHEAD, Gary. "Executing the Maritime Strategy", *CNO Guidance For 2011 Memorandum*, Oct. 2010.
4. KEENAN, Joseph M. *The Cooperative Seapower Strategy: Time for a Second Engagement*, Strategy Research Project (Carlisle Barracks, PA: U.S.

- Army War College, March 23, 2009), p. 6.
5. PENDLEY, William T. "The New Maritime Strategy: A Lost Opportunity", *Naval War College Review* 61 (Spring 2008): p. 63. Publicado em Português pela *Naval War College Press*, no volume intitulado "*Perspectivas Sobre Estratégia Marítima - Ensaios das Américas, a Nova Estratégia Marítima dos EUA e Comentário sobre Uma Estratégia Cooperativa para o poder Marítimo no século XXI*", organizada por Paul D. Taylor. Disponível em <http://www.usnwc.edu/getattachment/72712d53-8ef1-4784-925b-93c765c94e89/Perspectivas-sobre-Estrategia-Maritima-%281%29>.
6. *Ibid.*, p. 66.
7. ROUGHEAD, CONWAY, e ALLEN, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, p. 12-14.
8. *Ibid.*, p. 12.
9. RUBEL, Robert C. "The New Maritime Strategy, the Rest of the Story", *Naval War College Review* 61 (Spring 2008): p. 69.

10. Ibid., p. 72.
11. Ibid., p. 73.
12. CARMEL, Stephen M. "The Big Myth of Somali Pirates", *United States Naval Institute, Proceedings*, Vol. 136/12/1,294 (December 2010): p. 35. Carmel é o primeiro vice-presidente da Maersk Line, LTD, e um experiente capitão de navio. Ele fornece uma excelente comparação entre a ameaça representada pela pirataria no "Chifre da África" e os piratas da costa berbéria, no Século XVIII, e conclui que "hoje, os Estados Unidos não têm interesses diretos em jogo e, em vez disso, estão agindo em prol do bem comum, protegendo os interesses de terceiros".
13. RUBEL, "The New Maritime Strategy", p. 77. O Professor Rubel acrescentou o seguinte raciocínio, com relação à tendência de apontar a China como um adversário possível: "...por que criar hostilidades ao distinguir países específicos como ameaças?" Esse é particularmente o caso da China, com a qual temos uma relação econômica profundamente interdependente e que trabalha arduamente para conduzir uma política externa de "crescimento pacífico". Ao que tudo indica, a estratégia vem recebendo algumas críticas favoráveis dos chineses, o que me parece ser um avanço que não teria acontecido caso tivéssemos classificado esse país como uma ameaça. Como diz o preâmbulo da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO): "Uma vez que as guerras se iniciam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que a defesa da paz deve ser erigida".
14. OBAMA, Barack. *National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, May 2010), p. 43.
15. RUBEL, "The New Maritime Strategy", p. 70.
16. ROUGHEAD, CONWAY, e ALLEN, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, p. 7.
17. Ibid., p. 8.
18. Ibid., p. 9-10.
19. Ibid., p. 4.
20. Ibid., p. 9-10.
21. Ibid., p. 5.
22. ACKERMAN, Spencer. "Navy Chief: After These Wars End, Come See Us", 12 out. 2010. Disponível em: <http://www.wired.com/dangerroom/2010/10/navy-chief-after-these-wars-end-come-see-us/#more-33046>. Acesso em: 19 dez. 2010.
23. Robert Pape citado em: ACKERMAN, Spencer. "Navy Chief: After These Wars End, Come See Us", 12 out. 2010. Disponível em: <http://www.wired.com/dangerroom/2010/10/navy-chief-after-these-wars-end-come-see-us/#more-33046>. Acesso em: 19 dez. 2010. Outros realistas acadêmicos que escreveram sobre "equilíbrio offshore" e "contenção" incluem POSEN, Barry R. "Stability and Change in U.S. Grand Strategy", *Orbis* 51, no. 4 (Fall 2007); Christopher Layne, "Who Lost Iraq and Why it Matters", *World Policy Journal* 24, no. 3 (Fall 2007), 38; John J. Mearsheimer, "Imperial by Design", *The National Interest* 111 (Jan-Feb 2011), 31; and Eugene Gholz, Daryl G. Press, and Harvey M. Sapolsky, "Come Home America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation", *International Security* 21, no. 4 (Spring 1997).
24. OBAMA, Barack. *National Security Strategy*, p. 21.
25. KAPLAN, Robert D. "America's Elegant Decline", *The Atlantic*, November 2007. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2007/11/america-8217-s-elegant-decline/6344/>. Acesso em: 15 dez. 2010.
26. GATES, Robert M., U.S. Secretary of Defense. *Quadrennial Defense Review 2010* (Washington, DC: Department of Defense, February 1, 2010), p. vi.
27. ROUGHEAD, CONWAY, e ALLEN, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, p. 18.
28. Samuel P. Huntington citado em KAPLAN, Robert. "America's Elegant Decline".
29. CROPSEY, Seth. "The U.S. Navy in Distress", *Strategic Analysis* 34, no. 1 (January 2010): p. 43.
30. ROUGHEAD. "Executing the Maritime Strategy", p. 1.
31. Ibid.
32. Ibid., p. 5.
33. Ibid.
34. KREISHER, Otto. "Checkered Past, Uncertain Future", *United States Naval Institute, Proceedings*, 135/1/1,271 (January 2009): p. 38-43.
35. Director, Warfare Integration (OPNAV N8F), *Report to Congress on Annual Long-Range Plan for Construction of Naval Vessels for FY 2011* (Washington, DC: Office of the Chief of Naval Operations, February 2010). Disponível em: <http://www.militarytimes.com/static/projects/pages/2011shipbuilding.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2011.
36. Ibid., p. 2-3, a Estratégia Cooperativa foi mencionada duas vezes nesse relatório. Primeiro, o plano de construção indicou que ela "reflete" a *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI*. Depois, ele indica que ele "apoiar" a estratégia marítima. Não foi fornecido qualquer vínculo específico às competências articuladas na *Estratégia Cooperativa*. Em vez disso, o plano de construção declara que a estrutura da Força foi "influenciada" pelas prioridades estratégicas do QDR, quais sejam: 1) Prevaler na guerra da atualidade; 2) Evitar e dissuadir o conflito; 3) Preparar-se para derrotar adversários e vencer em uma grande variedade de contingências; e 4) Preservar e aprimorar uma Força totalmente integrada por voluntários. O alinhamento com essas prioridades estratégicas é importante, mas ele não deve excluir a demonstração do alinhamento direto do plano de construção com as competências principais articuladas na *Estratégia Cooperativa*.
37. Ibid., p. 4.
38. Palestra pelo Secretário de Defesa Robert M. Gates, Abilene, KS, 8 mai. 2010. Disponível em: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechID=1467>. Acesso em: 11 dez. 2010.
39. WHITENECK, Daniel; PRICE, Michael; JENKINS, Neil e SWARTZ, Peter. *The Navy at a Tipping Point: Maritime Dominance at Stake?* (Washington, DC: Center for Naval Analysis, March 2010), p. 1.
40. Ibid., p. 2.
41. Ibid., p. 6.
42. GALDORISI, George; SIORDIA, Antonio e TRUVER, Scott. "Tipping the Future Fleet", *United States Naval Institute, Proceedings*, 136/10/1,292 (October 2010): p. 38-43. As cinco "marinhas futuras" são: 1) A marinha status quo, que mantém a mesma filosofia e corre riscos; 2) A marinha de dois eixos, cuja credibilidade em combate seja inquestionável, com os eixos formados em torno de duas Forças-Tarefa Navais desdobradas nas áreas de responsabilidade do Comando Central (CENTCOM) e do Comando do Pacífico (PACOM) dos EUA; 3) A marinha de eixo único, formado em torno de uma Força-Tarefa Naval no CENTCOM ou no PACOM; 4) A marinha de formação, concentrada nas atividades de engajamento em tempos de paz e reação diante de crises; e 5) A marinha de "escalada", com a maioria dos meios navais baseados no território dos EUA.
43. WHITENECK, PRICE, JENKINS, e SWARTZ, "The Navy at a Tipping Point", p. 41.
44. ROUGHEAD. "Executing the Maritime Strategy", p. 5.
45. RUTHERFORD, Emelie. "QDR Assessors: SCALES, KOHN, TALENT, EDELMAN", *Defense Daily*, 15 dez. 2009. Disponível em: <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=3&sid=1&srchmode=2&vinst=%20PROD&fmt=3&startpage=-1&clientid=20167&vname=PQD&RQT=309&did=1921647381&%20scaling=FULL&ts=1299947204&vtype=PQD&rq=309&TS=1299947410&clientid=20167&cc=1&TS=1299947410&cfc=1>. Acesso em: 12 mar. 2011. Os quatro integrantes do Painel de Revisão do QDR, nomeados pela Câmara dos Deputados, foram o General de Brigada Robert Scales (Reserva) do Exército dos EUA, o Professor Richard Kohn, o ex-Senador Jim Talent e o Subsecretário de Defesa para a Elaboração de Políticas, Eric Edelman.
46. The Final Report of the QDR Independent Review Panel, *The QDR in Perspective: Meeting America's National Security Needs in the 21st Century* (Washington, DC: 2010), p. 59-60.
47. U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, *The Report of the Quadrennial Defense Review Independent Panel*, 111th Cong., 2nd sess., August 3, 2010, p. 3.
48. GATES, Robert M. *Quadrennial Defense Review 2010*, 32.
49. Ibid., p. 33.
50. KREPINEVICH, Andrew. *Why Air-Sea Battle?* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2010), p. viii.
51. Ibid., p. 2.
52. MILES, Donna. "Defense Leaders Laud Air-Sea Battle Concept Initiative", *American Forces Press Service* (June 7, 2010). Disponível em: <http://www.af.mil/news/story.asp?id=123208217>. Acesso em: 19 dez. 2010.
53. REESE, David. "Global Maritime Partnerships Game Focuses on International Information Sharing" U.S. Naval War College Public Affairs, 8 Oct. 2010. Disponível em: [http://www.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=56485](http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=56485). Acesso em: 19 dez. 2010.
54. "Defense Spending in a Time of Austerity", *The Economist*, 28 Aug. 2010: p. 20.
55. "Entente or Bust", *The Economist*, 16 Oct. 2010: p. 61.
56. "A retreat, but not a Rout", *The Economist*, 23 Oct. 2010: p. 69.
57. Ibid.
58. BLORE, Gary T. "The Commanders Respond", *United States Naval Institute, Proceedings*, Vol. 133/3/1,239 (March 2007). Disponível em: <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2007-03/commanders-respond>. Acesso em: 19 dez. 2010.
59. Ibid.
60. Ibid.
61. Jane's Sentinel Security Assessment – East Asia. Disponível em: [http://search.janes.com.ezproxy.usawcpubs.org/Search/documentView.do?docId=/content1/janesdata/binder/jwna/jwna0078.htm@current&pageSelected=janesReference&keyword=japan&backPath=http://search.janes.com.ezproxy.usawcpubs.org/Search&Prod\\_Name=JWNA&#toclink-j2931175247542582](http://search.janes.com.ezproxy.usawcpubs.org/Search/documentView.do?docId=/content1/janesdata/binder/jwna/jwna0078.htm@current&pageSelected=janesReference&keyword=japan&backPath=http://search.janes.com.ezproxy.usawcpubs.org/Search&Prod_Name=JWNA&#toclink-j2931175247542582) (É necessário ter acesso ao IHS Jane's Defense and Security Intelligence & Analysis). Acesso em: 10 dez. 2010.
62. BLORE, Gary T. "The Commanders Respond".

# A Guerra de Resistência de Mao: Marco para a Análise da Grande Estratégia da China

Tenente-Coronel Tony K. Cho, Exército dos EUA

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

**A** TEORIA DA GUERRA de resistência, de Mao Tsé-tung, constitui um contexto bastante útil para que possamos compreender a grande estratégia da China. A estratégia denominada “defesa ativa”, constante do Livro Branco de Defesa chinês, de 2008, não possui o mesmo poder explicativo que podemos extrair do texto relativo à “guerra de resistência”<sup>1</sup>. A estratégia “guerra de resistência” nada mais é do que a China buscando a estabilidade, a modernidade e a soberania como fins, adotando uma abordagem geográfica mista como o método para alcançar esses objetivos, e empregando simultaneamente meios convencionais e não convencionais — durante um longo período de tempo. A execução da estratégia em um ambiente global dominado pelos Estados Unidos da América (EUA), a revela como sendo de natureza defensiva e não assertiva.

## O Problema Estratégico da China

Quais são os desafios a serem contemplados pela grande estratégia da China? A maioria dos especialistas concorda que o país tem como principais objetivos o crescimento econômico e a manutenção da coesão política nacional, com o intuito de preservar a estabilidade interna e o controle pelo Partido Comunista da China<sup>2</sup>. Um estudo conduzido pela RAND Corporation resumiu os objetivos chineses da seguinte forma: modernidade, estabilidade e soberania<sup>3</sup>. Assim, a estratégia diplomático-militar da China e suas ações — no âmbito interno e no trato com o mundo exterior — devem fornecer métodos e meios para a consecução desses fins.

Antes de qualquer coisa, métodos e meios adequados são obtidos mediante a formulação de premissas, a partir do entendimento que se tem sobre o ambiente mundial futuro. Quais são as oportunidades e os desafios da China, no atual ambiente? Ela se beneficia significativamente da economia de mercado internacional, na qual compete com sua enorme reserva de mão de obra barata. Esse fator, por si só, permitiu que o país se tornasse, em um curto espaço de tempo, o ator mais competitivo enfrentado pelos Estados Unidos<sup>4</sup>. De certo modo, a China tira proveito dos benefícios de um sistema estável, mantido pelos Estados Unidos a um exorbitante custo diplomático e econômico. Por outro lado, ela não usufrui, de forma global, as vantagens que este último detém em outros domínios, como a política internacional, os mercados mundiais, o espaço e o ciberespaço. A Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o G8 — e agora o G20 —, o padrão-dólar, a internet e o Sistema de Posicionamento Global são, todos, criações estadunidenses. As regras que os Estados Unidos estabeleceram para proteger esses sistemas, assim como suas capacidades físicas para defender linhas de comunicação, permitem que o país influencie os mercados mundiais em seu próprio benefício. Ele é capaz de ditar imposições a outros países e, na opinião da China, de interferir em seus assuntos internos, incluindo questões sobre os direitos humanos, a liberdade política, as reformas de mercado, Taiwan e o Tibete. Do ponto de vista da China, ainda, os Estados Unidos têm o privilégio de utilizar a diplomacia, as sanções, a condição de “nação mais favorecida”, a filiação à Organização

---

*O Tenente-Coronel Tony K. Cho, do Exército dos EUA, é oficial especialista em área no estrangeiro, com foco no nordeste da Ásia. É bacharel pela University of Illinois e*

*mestre pela Harvard University, pela Stanford University e pelo US Army War College. É o atual Diretor de Operações do Escritório do Representante de Defesa para o Paquistão.*

Mundial do Comércio e as vendas militares para Taiwan como parte de sua violação imperialista da soberania chinesa<sup>5</sup>.

Faz-se necessário analisar algumas premissas sobre a estratégia chinesa para o futuro. A principal delas é a de que os Estados Unidos seguirão sendo uma potência hegemônica mundial nas próximas décadas<sup>6</sup>. Continuarão a desempenhar um papel de liderança, especialmente no que diz respeito a financiar a segurança e a estabilidade em todo o mundo<sup>7</sup>. Manterão uma diplomacia agressiva e Forças Armadas poderosas. Outra premissa da China é que ela será capaz de manter seu forte crescimento econômico, algo que, naturalmente, fará com que os Estados Unidos tenham sua ascensão e a condenem por não estar atendendo aos padrões ocidentais nos campos da política, atividades econômicas e direitos humanos. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos exigirão que ela assuma parte dos custos relativos à manutenção da estabilidade e segurança mundiais.

Os EUA representam o grande desafio estratégico da China. Ocupam um lugar especial na visão que esta tem do mundo, porque, ao mesmo tempo em que contribuem para o crescimento econômico chinês, constituem um obstáculo à sua grandeza. A China enxerga os EUA como sendo a “principal ameaça”, e a essência de sua grande estratégia baseia-se em como ela avalia e lida com o país<sup>8</sup>. O pesquisador David Lai observa que os Estados Unidos foram o único país expressamente citado no Livro Branco chinês de 2008<sup>9</sup>. Segundo Zi Zongyun, “fora as dificuldades normais existentes entre países com interesses conflitantes, as relações sino-estadunidenses enfrentam problemas de cunho ideológico, cuja carga emotiva é raramente vista nos relacionamentos entre os demais países”<sup>10</sup>.

Considerando o fato de que a China opera em um sistema internacional liderado pelos EUA, quais seriam os meios e os métodos para que ela atinja seus objetivos mundiais? Em um cenário ideal, os chineses tirariam proveito do sistema sem agregar custos indevidos, mas o comportamento competitivo dos Estados Unidos e suas imposições em questões que afetam a soberania chinesa requerem uma resposta estratégica. A “guerra de resistência”, de Mao, é o conceito que sustenta essa estratégia.

## Guerra de Resistência

A teoria da guerra de resistência de Mao não é tão conhecida quanto seu conceito de guerra revolucionária — algo natural, visto que os tipos de conflito que lhes deram origem são bem distintos, embora haja alguns aspectos comuns aos dois. Uma guerra revolucionária é um conflito que tem por objetivo derrubar um governo existente (ex.: o Exército Vermelho contra o governo republicano chinês, no princípio, e, depois, contra os nacionalistas que o sucederam no poder). Uma guerra de resistência é um conflito contra um invasor externo (ex.: quando o Exército Vermelho cooperou com o Exército Nacionalista para combater o Exército Imperial Japonês). Ambas são “guerras populares”, mas combater um inimigo externo requer abordagens diferentes das utilizadas contra os de mesma nacionalidade.

Os pormenores da guerra de resistência não são de compreensão imediata, dado que o próprio Mao contribuiu para a confusão. No início, ele empregou a expressão “guerra revolucionária”, em suas obras sobre o conflito contra o Japão. Em uma palestra proferida na Escola do Exército Vermelho, em 1936, Mao Tsé-tung referiu-se à formação do Partido Comunista, ao Exército Vermelho e ao combate contra o Exército Nacionalista Chinês como componentes de uma guerra revolucionária: uma guerra para “ocasionar a derrota dos governos reacionários de seus próprios países”<sup>11</sup>. Contudo, em textos

---

***...as relações sino-estadunidenses enfrentam problemas de cunho ideológico, cuja carga emotiva é raramente vista nos relacionamentos entre os demais países.***

posteriores, referiu-se a ela como “guerra de resistência”, uma forma diferente de combate<sup>12</sup>. Em 1938, ele apresentou uma palestra intitulada

“Problemas de Estratégia na Guerra de Guerrilha contra o Japão”<sup>13</sup>. Nela, as operações de guerrilha não constituíam uma guerra revolucionária em si, mas um tipo de combate complementar em uma “guerra de resistência” contra um inimigo externo: o exército imperial invasor<sup>14</sup>. Duas formas de combate ocorrem simultaneamente, em uma guerra de resistência: o “combate regular, que é o principal, e o combate de guerrilha, que é complementar”. Em outras palavras, o Exército Nacionalista empregou o combate convencional contra os japoneses, enquanto o Exército Vermelho empregava táticas de guerrilha.

Segundo Mao, uma guerra de resistência deve, de modo ideal, ser prolongada, englobando três fases. A primeira fase consiste na defensiva estratégica, ante a ofensiva estratégica do inimigo. O exército convencional conduz um combate defensivo e estático enquanto tropas de guerrilha se engajam em uma “guerra de inquietação” na retaguarda do inimigo. A segunda fase é o impasse, em que os exércitos convencionais de ambos os lados ficam paralisados e a guerra de guerrilha passa a ser a estratégia principal contra a força invasora. A última fase é uma ofensiva estratégica, na qual o exército convencional se engaja no combate ofensivo e móvel enquanto guerrilheiros destroem as bases logísticas do inimigo. Durante a segunda fase, em que a “forma de combate será, predominantemente, a guerrilha”, Mao descreve em detalhes como conduzi-la para controlar a retaguarda do inimigo, incluindo o estabelecimento de bases (áreas controladas pelos guerrilheiros) e a transformação das áreas controladas pelo inimigo (bases inimigas) em áreas contestadas<sup>15</sup>. Em contrapartida, os três estágios de uma guerra revolucionária são: a fase de agitação (incitação das massas); a fase de equilíbrio (violência aberta, com operações de guerrilha e o estabelecimento de bases); e, por fim, a guerra de movimento entre os insurgentes e as forças do governo (em particular, com formações convencionais, compostas por grandes unidades)<sup>16</sup>.

Uma comparação dos fins, métodos e meios ressalta as diferenças entre as teorias. A guerra revolucionária buscava mudar o *status quo*, sendo de orientação ofensiva<sup>17</sup>. A guerra de resistência se destinava a preservar o *status quo*, defendendo-se uma ordem existente contra um inimigo externo. Na guerra revolucionária, a situação final desejada

era o Partido Comunista na liderança da China. Os fins, em uma guerra de resistência, eram manter a soberania e resistir à dominação pelo Japão, que dispunha de capacidades superiores. O método, em uma guerra revolucionária, correspondia aos estágios da escalada de força. O método de uma guerra de resistência era o combate misto, ou seja, a condução simultânea de batalhas defensivas, em um território considerado como zona defensiva, e de batalhas ofensivas em uma zona contestada, cuja duração prolongada objetivava esgotar o Estado (mais forte), que se veria obrigado a operar com linhas externas e longas linhas de comunicação. Em ambos os casos, os meios são as capacidades convencionais e não convencionais provenientes do povo, daí serem “guerras populares”.

## **Mao e a Evolução das Grandes Estratégias da China**

As ideias de Mao ainda são suficientemente respeitadas para prevalecerem como a grande estratégia da China? Uma análise das grandes estratégias desse país, dos anos 60 ao presente, revela que os conceitos de Mao permanecem arraigados. Até Deng Xiaoping, que aboliu grande

---

**...o verdadeiro “salto quântico” no crescimento econômico da China... estimulou a confiança e o nacionalismo e foi acompanhado de um aumento de cautela em relação aos Estados Unidos...**

parte da ideologia de Mao, observou a necessidade de conservar seus grandes pensamentos<sup>18</sup>.

Nos anos 60, a grande estratégia da China foi obviamente influenciada por Mao, que desejava manter o fervor revolucionário tanto no ambiente interno quanto em âmbito mundial<sup>19</sup>. No campo das relações exteriores, representava uma estratégia diplomático-militar assertiva, que

enfaticava a “guerra popular”<sup>20</sup>. Mao apoiava enfaticamente as revoluções como forma de derrubar o mundo bipolar de Estados Unidos e União Soviética<sup>21</sup>.

A estratégia chinesa mudou para a defesa passiva nos anos 70 e 80, com um pragmatismo geral e a abertura ao mundo externo<sup>22</sup>. Esgotado mental, física e economicamente com a ideologia e as práticas da Revolução Cultural, Mao aceitou prontamente uma oportunidade diplomática concedida pelos Estados Unidos, para que os dois países se opusessem à ameaça soviética que tinham em comum<sup>23</sup>. A estratégia militar chinesa foi centrada na União Soviética, principalmente em uma possível guerra nuclear, mas, no caso de uma guerra terrestre, a China previa travar uma “guerra popular, em condições modernas”<sup>24</sup>.

Ao assumir o poder, Deng Xiaoping buscou exorcizar todos os vestígios revolucionários, concentrando-se na modernização<sup>25</sup>. No final dos anos 80, com a exposição ao mundo externo, a estratégia militar foi transformada, voltando-se ao combate em uma “guerra local e limitada” contra outros possíveis inimigos na periferia da China<sup>26</sup>. Ainda assim, a estratégia de defesa passiva refletia a tradição anti-hegemônica das elites chinesas, dando continuidade à crença de Mao de que a hegemonia era a maior ameaça à estabilidade mundial<sup>27</sup>.

O término da Guerra Fria, em 1989, ocasionou uma mudança na estratégia, que passou de defesa passiva para defesa ativa. A princípio, a nova estratégia consistia menos em pensamento militar maoista e mais em pensamento político maoista. Um fator que levou a isso foi o verdadeiro “salto quântico” no crescimento econômico da China, que estimulou a confiança e o nacionalismo e foi acompanhado de um aumento de cautela em relação aos Estados Unidos, a única superpotência remanescente. A rápida vitória deste país na Operação *Desert Storm* chocou os chineses. Com um orçamento crescente e em conformidade com a filosofia da Revolução em Assuntos Militares, o Exército de Libertação Popular (ELP) buscou alcançar a posição de vantagem dos EUA, por meio de avanços tecnológicos. A estratégia e a doutrina militares foram modificadas, concentrando-se em “guerras locais e limitadas, em condições de alta tecnologia”<sup>28</sup>. O maior desafio político para a China consistiu na aparente

potência hegemônica, que se mostrara disposta a bombardear a embaixada chinesa durante a crise no Kosovo. Wu Xinbo observa que, nos anos 90, os pensamentos de Mao alcançaram um novo ápice “em função de sua coragem para manter-se firme contra o imperialismo ocidental”<sup>29</sup>.

O novo século assistiu à inclusão do pensamento militar maoista na estratégia nacional. Os EUA vinham falando e portando-se como o “novo império”<sup>30</sup>. A China era frequentemente citada como uma ameaça diplomática e militar. O Presidente George W. Bush rotulou a China como um “concorrente estratégico”, e os Estados Unidos formularam uma estratégia de “contenção”<sup>31</sup>. Na visão de muitos chineses, a colisão de uma aeronave de reconhecimento da Marinha dos EUA com um caça chinês, em abril de 2001, representou mais um indício das intenções agressivas do império. As ações militares estadunidenses no Iraque e no Afeganistão, bem como suas iniciativas diplomáticas unilaterais, agravaram ainda mais a preocupação chinesa. A contínua venda de armas para Taiwan foi percebida como uma interferência nos assuntos internos da China<sup>32</sup>. Ao mesmo tempo, os êxitos alcançados por adversários mais fracos e não convencionais contra forças estadunidenses no Afeganistão e no Iraque talvez tenham exercido alguma influência, levando a China a reconsiderar as abordagens assimétricas e prolongadas de Mao. Nas orientações estratégicas constantes do Livro Branco de 2008, o termo “limitada” foi excluído, e a expressão “condições de alta tecnologia” foi substituída por “condições de informatização”<sup>33</sup>. Com a convergência de um aumento do nacionalismo chinês, do aparente imperialismo estadunidense e da bem-sucedida resistência de adversários mais fracos às iniciativas dos EUA, as ideias de Mao experimentaram um impressionante ressurgimento.

### **Guerra de Resistência como Estratégia Contemporânea**

Considerando o contexto citado, a guerra de resistência parece ser o melhor marco para uma análise da grande estratégia da China. É uma defesa estratégica de duração prolongada, que emprega meios diplomáticos e militares convencionais e não convencionais com uma orientação geográfica. Empregando uma



*Portão da Paz Celestial, Pequim, China, 19 Fev 06.*

estratégia defensiva geral, a China não busca subverter a ordem mundial. Isso não atenderia a seus interesses porque, conforme discutido anteriormente, dela o país extrai benefícios econômicos, que lhe ajudam a alcançar seus objetivos nacionais. Contudo, a China defenderá toda e qualquer imposição ou violação ao que ela considera como sendo sua soberania ou direito territorial. Em termos diplomáticos e militares, ela não pretende desafiar ou competir com os EUA, mas está desenvolvendo capacidades para dissuadi-lo de partir para qualquer ação contra seu território nacional<sup>34</sup>. Embora defensivos na escala mundial e em termos de objetivo geral, os elementos diplomático-militares podem ser ofensivos, empregados nos diferentes níveis da guerra: tático, operacional e estratégico.

Da mesma forma que na guerra de resistência original, a área de interesse da China pode ser dividida, geograficamente, em duas: a de zona defensiva e a de zona contestada. A zona defensiva consiste em sua esfera geográfica de influência próxima: mais ou menos a área ao

redor da fronteira territorial da China e os países no entorno. A zona contestada seria o resto do mundo. Esta última pode ser dividida, ainda, em áreas onde a China é capaz de estabelecer uma base de operações e regiões onde isso não é possível, por já fazerem parte de uma zona ou base de operações controlada pelos EUA.

### **Convencional, na Zona Defensiva**

Em sua zona defensiva, a China dá ênfase a uma abordagem convencional. No campo diplomático, ela desenvolveu uma forte “política de boa vizinhança” com os países do seu entorno<sup>35</sup>. Isso inclui o desenvolvimento de laços diplomáticos e econômicos, por meio de organizações internacionais e de relacionamentos bilaterais e multilaterais, para fortalecer seus interesses regionais<sup>36</sup>. Uma dessas entidades é a Organização para a Cooperação de Xangai, estabelecida em abril de 1996, que inclui a China, a Rússia, o Cazaquistão, o Tadjiquistão e o Quirguistão<sup>37</sup>. Ao mesmo tempo, a China vem

reivindicando grandes áreas no Mar da China Meridional e declarando que a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) não representa apenas uma zona econômica reconhecida pela comunidade internacional, mas uma fronteira de segurança nacional<sup>38</sup>. Além de questões de segurança, a China vem assumindo um papel ativo nos campos do meio ambiente, crime transnacional e imigração, junto aos países da região<sup>39</sup>.

Sua doutrina militar classifica essa área como “zona de guerra”, enfatizando uma capacidade de defesa convencional apta às operações conjuntas, “combatendo em guerras locais em condições de informatização” e “negação de acesso”<sup>40</sup>. Isso explica o aumento de iniciativas de desenvolvimento de capacidades militares convencionais, como mísseis de cruzeiro e antinavio, submarinos, bombardeiros de longo alcance, caças avançados e forças anfíbias, que possam combater não só em um cenário envolvendo Taiwan, como também em um cenário de defesa regional<sup>41</sup>. Juntamente com os esforços diplomáticos, há uma ênfase na defesa do entorno fora do continente, em particular, nos territórios e regiões marítimas onde é provável que haja conflito com os Estados Unidos<sup>42</sup>.

### **Não Convencional, na Zona Contestada**

Devemos entender que a grande estratégia da China consiste em uma abordagem mista, da mesma forma que a guerra de resistência<sup>43</sup>. Enquanto a abordagem convencional é empregada na zona defensiva, meios não convencionais são utilizados simultaneamente, na zona contestada<sup>44</sup>. Em termos diplomáticos e militares, a abordagem se assemelha a uma ofensiva contra a liderança estadunidense no cenário local, tal como faz uma ofensiva guerrilheira na guerra de resistência clássica. Em sua expressão moderna, as zonas contestadas englobam as regiões onde os Estados Unidos exercem um papel de liderança, incluindo a América do Norte, a Europa e partes da Ásia e do Oriente Médio, assim como áreas que não sejam necessariamente dominadas por esse país, mas onde ele está envolvido em várias atividades, como o Sudeste Asiático, a América Latina e a África.

A China passou a engajar-se diplomaticamente com o mundo nos anos 90, com a transição para um sistema multipolar, concentrando-se em parcerias

com diversos países e blocos regionais<sup>45</sup>. Ela hoje enfatiza o princípio de soberania nas relações da comunidade internacional, buscando o apoio de outros Estados em opor-se ao que ela enxerga como intervencionismo estadunidense. Por saber que a multipolaridade não será alcançada no futuro próximo, a China cultiva relações econômicas e diplomáticas com outros países, gerando dúvidas sobre a liderança estadunidense na política e economia mundiais<sup>46</sup>. Na zona contestada, a China muitas vezes ultrapassa os Estados Unidos em esforços de engajamento, promovendo, em essência, a filosofia chinesa de que a prosperidade econômica não implica, necessariamente, ter de abrir mão do controle político. Ela serve como exemplo de capitalismo estatal bem-sucedido para muitos países, incluindo a Venezuela, o Irã e a Nigéria<sup>47</sup>. Pode-se argumentar que a China, com efeito, teve grande sucesso no estabelecimento de bases políticas de operações na zona contestada, mesmo em regiões tradicionalmente consideradas como bases de operações estadunidenses, como a Austrália, o Japão e a Coreia. Não há dúvida de que os aliados mais convictos agora precisam equilibrar seus interesses econômicos com os interesses de segurança tradicionais<sup>48</sup>. Até mesmo os países europeus precisam agradar e persuadir a China no que diz respeito à compra da dívida europeia<sup>49</sup>. Os Estados Unidos também são influenciados pela diplomacia pública chinesa direcionada às transações comerciais e às organizações de comércio<sup>50</sup>. O jornal chinês

---

***Os Estados Unidos não podem se opor à estratégia de longo prazo da China com uma estratégia que seja imediatista em termos de interesses e objetivos nacionais.***

*People's Daily* publicou uma série de artigos destacando a eficácia dos esforços de *lobby* da China junto ao Congresso dos EUA, órgão que, no passado, chegou a acusar a China Ocean Shipping Company de espionagem, mas que hoje a enaltece

por gerar empregos para os estadunidenses<sup>51</sup>. Muitos conceitos não convencionais foram incorporados na doutrina política do ELP em 2003, buscando apoiar o conceito que define três diferentes áreas de conflito: psicológica, de opinião pública e jurídica<sup>52</sup>.

Meios militares não convencionais são utilizados na zona contestada. Uma abordagem prevê o desenvolvimento de capacidades que possam afetar diretamente as defesas estadunidenses, originando ameaças a partir do território continental da China e em espaços do domínio público internacional. Essas ameaças poderiam incluir a guerra cibernética, os mísseis balísticos intercontinentais, as capacidades antissatélite e os submarinos de longo alcance. O autor Timothy Thomas observa que oficiais do ELP que escreveram sobre estratégias na internet defendem uma “guerra popular”, sugerindo que a China se encontra “em guerra” no espaço cibernético<sup>53</sup>. Essa é uma interpretação de “guerra” que é extremamente literal, mas que indica a importância das operações cibernéticas como parte das capacidades não convencionais que a China pode empregar — na guerra ou na paz. Com relação à estratégia espacial chinesa, ainda que esta esteja dando os primeiros passos, o autor Dean Cheng observa que o ELP planeja ser capaz de realizar operações espaciais militares que possam conferir não apenas uma vantagem informacional, como também a capacidade de atacar objetivos terrestres a partir de sistemas espaciais<sup>54</sup>.

Outra abordagem não convencional está no emprego de diplomacia militar, promovendo vendas de material de emprego militar e fornecendo assistência técnica, ou participando de operações de manutenção da paz. Nas duas últimas décadas, a China ampliou consideravelmente suas atividades nessa área, não apenas para reforçar sua zona defensiva, como também para desenvolver bases de operações no exterior — sejam físicas ou de relacionamento<sup>55</sup>. O Livro Branco de 2008 incluiu, explicitamente, um termo emprestado do Exército dos EUA — operações militares de não guerra — para denotar operações em tempo de paz que não sejam de caráter convencional<sup>56</sup>. A China tem uma das maiores participações em forças de manutenção da paz, no mundo. Em dezembro de 2008, contava com um efetivo de

2.146 militares a serviço das operações de paz, em 11 missões da Organização das Nações Unidas (ONU), em comparação com 296 dos Estados Unidos<sup>57</sup>. Os encarregados pelas missões da ONU destacam essa tendência positiva da China, que adota um comportamento responsável em relação às questões de segurança mundial. “Com o tempo, é possível que a China busque contrabalançar gradativamente a influência ocidental, buscando um papel mais ativo na definição das normas e da forma de atuação nas operações de manutenção da paz da ONU, agindo de modo consistente com os princípios da política externa e os interesses nacionais chineses”, afirmam<sup>58</sup>. Da mesma forma que o emprego de forças pelos EUA, as operações militares chinesas no exterior aumentam a segurança e a efetividade de seus interesses diplomáticos e econômicos em uma determinada região e possibilitam que o país se familiarize com a área e bases para futuras operações.

## Abordagem Prolongada

Outra característica da estratégia de guerra de resistência é o longo período necessário para executá-la — nas palavras de Mao, ela é “prolongada”. É uma estratégia de exaustão, baseada na ideia de que, no longo prazo, os Estados Unidos se cansarão antes da China. A abordagem convencional adotada pelos EUA obriga o país a defender mais áreas e extensas linhas de comunicação, o que demanda mais recursos. A China, por outro lado, pode preservar seus recursos, desenvolver suas capacidades de forma gradual e aguardar o momento propício para desafiar os Estados Unidos de forma convencional. Como observado anteriormente, a China retirou a palavra “limitada” quando se refere às guerras.

Quanto tempo levará essa estratégia prolongada e em que estágio da resistência está a China, mais precisamente? O que podemos afirmar, com segurança, é que ela ainda não alcançou o terceiro estágio, no qual estaria pronta para iniciar uma ofensiva convencional contra os Estados Unidos. Alguns afirmam que a China está no primeiro estágio da estratégia, no qual a execução é predominantemente defensiva, tanto em termos convencionais quanto não convencionais, uma fase em que as capacidades convencionais necessárias estão sendo desenvolvidas. Outros talvez

asseverem que já estamos no segundo estágio — de impasse —, pois a China já teria capacidade de negar que os Estados Unidos ajudem Taiwan, caso ecloda o conflito. A favor deste ponto de vista, seria possível alegar que a China vem conduzindo uma ofensiva não convencional, empregando ações diplomáticas e militares. Se a compreensão for esta, então terão sido necessárias duas décadas para que a China concluísse o primeiro estágio da grande estratégia, a partir do término da Guerra Fria, quando ela passou a atrair a atenção do mundo. Extrapolando o raciocínio, talvez sejam necessárias outras duas décadas para que o país conclua o segundo estágio<sup>59</sup>. Ela desejará permanecer no segundo estágio pelo maior tempo possível, porque o custo exigido para desenvolver capacidades convencionais para a ofensiva não só é exorbitante, como também contraproducente para seu crescimento econômico.

### **Implicações para os Estados Unidos**

Sendo assim, quais são as implicações para os Estados Unidos, em seu relacionamento com uma China em plena execução de uma grande estratégia baseada na resistência? Primeiro, é preciso reconhecer que essa é uma estratégia defensiva, que não se destina a destronar o país na ordem mundial. É preciso entender que há oportunidades e incentivos para a cooperação, na manutenção de uma ordem mundial robusta. Por outro lado, os Estados Unidos não devem confundir o caráter defensivo da estratégia chinesa com uma relutância em enfrentá-los, caso isso seja necessário. A China está desenvolvendo uma força convencional razoável, capaz de negar que os Estados Unidos tenham acesso a certas regiões e de partir para a ofensiva, com significativas capacidades não convencionais, diplomáticas e militares.

Segundo, o conceito de Mao sobre o combate continua vivo na grande estratégia da China. Não se pode descartar a noção de “guerra popular”, como se fosse um anacronismo incapaz de opor-se à guerra moderna, baseada na mobilidade, na potência de fogo e na velocidade. Esse método de combate não deve ser confundido com ataques de “ondas humanas” ou táticas de guerrilha. Deve ser entendido como uma forma mista e sofisticada de incorporar capacidades convencionais e não

convencionais. Mao era versado nas filosofias de Clausewitz, Jomini e Sun Tzu, e muitas das ideias desses teóricos integram a teoria da guerra de resistência.

Terceiro, os Estados Unidos devem entender que a geografia é importante para a China. Embora ela possa estar na defensiva, em termos estratégicos, tecnologias militares capazes de expandir áreas operacionais possibilitam que os chineses ampliem as fronteiras de sua zona defensiva. Os países da porção marítima da Ásia estão alarmados com o fato de que a capacidade militar convencional da China poderá, em breve, alcançar a segunda cadeia de ilhas a partir de seu litoral<sup>60</sup>. Ao mesmo tempo, as forças estadunidenses preposicionadas no exterior estão se tornando vulneráveis às capacidades de ataque imediato da China. A solução mais simples para essa ameaça seria retrair essas tropas para o território continental dos EUA e apoiar-se em uma estratégia de pronta resposta, em situações de crise. Isso talvez pareça razoável em um contexto operacional, mas, no contexto estratégico, praticamente equivale a permitir que a China transforme a zona controlada pelos Estados Unidos em uma zona contestada, ou o que é pior: em uma zona defensiva chinesa. Em vez disso, os Estados Unidos devem manter uma sólida presença, com bases de operações avançadas, e pressionar a China a gastar seus recursos. Os EUA não podem se dar ao luxo de ceder áreas como o Japão, Okinawa ou Coreia. Se o país abandonar essas regiões, será praticamente impossível restabelecer sua presença. É possível que, sem querer, os Estados Unidos já tenham cedido as Filipinas e a Tailândia, dado que a China já as considera parte de uma zona contestada.

Quarto, os Estados Unidos não podem abdicar de sua posição de liderança na proteção do domínio público internacional. Embora dividir os custos com a China possa parecer interessante, por razões econômicas, isso se tornaria contraproducente tão logo ela adquirisse capacidade de conduzir suas próprias operações de segurança — em uma região onde tal capacidade era antes exclusiva dos EUA. A tentativa chinesa de estabelecer uma força naval de águas profundas, capaz de projetar várias forças-tarefa com navios-aeródromos, é algo que poderia ser extremamente caro para ambos

os países. Isso poderia resultar em uma corrida armamentista não antecipada, com potencial para interpretações equivocadas quanto às intenções mútuas em alto-mar.

Quinto, algumas razões indicam que disputar áreas ou regiões talvez não valha os custos para os Estados Unidos. Por exemplo, regiões específicas na África e na América Latina, hoje na zona contestada, não fazem parte da esfera de influência direta nem dos Estados Unidos nem da China. A menos que haja interesses vitais dos Estados Unidos nessas áreas, a opção, em termos de política externa, deve ser a de retirar-se e permitir que a China as engaje. Ela tem capacidade de proporcionar certo grau de desenvolvimento, assistência militar e manutenção de paz nessas regiões, onde os EUA simplesmente carecem de recursos suficientes. Embora alguns defendam que haja uma competição por recursos e liderança moral nessas partes do mundo, há o contra-argumento de que a extração de recursos pela China aumenta sua disponibilidade no mercado mundial. Além disso, a assistência chinesa pode melhorar as perspectivas desses países em desenvolvimento. O mais importante é que os Estados Unidos saibam qual é a intenção da China nas diversas áreas contestadas.

Por último, é fundamental ter em mente que a China está executando uma estratégia de longo prazo. Os Estados Unidos não podem se opor a ela com uma estratégia que seja imediatista em termos de interesses e objetivos nacionais. Este artigo defendeu que, no atual ambiente, o objetivo

econômico da China seria o de desencorajar qualquer ofensiva estratégica ou tentativa de reordenar o sistema internacional. Permanece, porém, uma questão fundamental: para atender seus interesses, a China irá, se necessário, recorrer ao terceiro estágio dessa estratégia<sup>61</sup>.

## Conclusão

Segundo seus próprios pontos de vista, Estados Unidos e China consideram que estão executando uma estratégia “defensiva ativa”, que visa a manter o *status quo*. O verdadeiro perigo está no fato de que é fácil confundir a estratégia do outro como sendo de caráter agressivo. Os formuladores de política estadunidenses precisam entender a estratégia de “guerra de resistência” e serem capazes de desenvolver sua própria estratégia unificada, que estimule a China a beneficiar-se de uma ordem mundial estável e a incentive a exercer um papel construtivo. Descartar os conceitos de Mao, seja porque a guerra revolucionária (ou popular) parece ser algo anacrônico, seja porque é vista como uma estratégia oriental inferior, significa não compreender o potencial adversário, algo que pode levar a superestimar ou subestimar suas intenções.

Concluindo, a guerra de resistência tem implicações não apenas no nível da grande estratégia, mas também nos níveis tático, operacional e estratégico do teatro de operações. Embora este artigo tenha tratado apenas da grande estratégia, acreditamos que haja utilidade em pesquisas adicionais sobre as implicações do conceito tratado, nos níveis operacional e tático. **MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. Chinese Government's Official Web Portal, *China's National Defense in 2008*, disponível em: [http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content\\_1210227\\_4.htm](http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content_1210227_4.htm), acesso em: 22 fev. 2011.
2. Há diversas variações nesse sentido. HAO, Yufan; HUAN, Guocang, eds. “Chinese Foreign Policy in Transition”, *The Chinese View of the World* (New York: Pantheon Books, 1989), p. xi.
3. FINKLESTEIN, David M. “China's National Military Strategy” in *The People's Liberation Army in the Information Age*, eds. James C. Mulvenon and Richard H. Yang (Santa Monica, CA: RAND, 1999), p. 103.
4. GOLDSTEIN, Avery. *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), p.148-149.
5. *Ibid.*, 152; SCOBELL, Andrew. *Chinese Army Building in the Era of Jiang Zemin* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, August 2008), p. 20.
6. GOLDSTEIN, *Rising to the Challenge*, p. 24.
7. *Ibid.*, p. 27.
8. SCOBELL, *Chinese Army Building*, p. 3, p. 20.
9. LAI, David. “Introduction” in *The PLA at Home and Abroad: Assessing the Operational Capabilities of China's Military*, eds. Roy Kamphausen, David Lai,

- and Andrew Scobell (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010), p.19.
10. ZHONGYUN, Zi. “The Clash of Ideas: Ideology and Sino-U.S. Relations” in *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, ed. Suisheng Zhao (Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc., 2004), p. 241.
11. MAO TSE-TUNG. “Problems of Strategy in China's Revolutionary War”, *Selected Military Writings of Mao Tse-tung* (Peking: Foreign Language Press, 1967), p. 77-146, p. 270.
12. *Ibid.*, p. 89, p. 271. Em seus escritos de 1936, diferentemente do que consta nos de 1938, Mao mais uma vez classifica a guerra de resistência como uma forma específica de guerra revolucionária, como se quisesse se defender contra a acusação de que combater os japoneses estaria fora da esfera da revolução.
13. *Ibid.*, p. 77-146 e p. 153-183.
14. *Ibid.*, p. 153.
15. *Ibid.*, p. 212-219.
16. KREPINEVICH JR., Andrew. *The Army and Vietnam* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 7-8. Mao não chega a colocá-lo dessa forma, mas Krepvinevich elaborou esses estágios com base em diversas obras de Giap e Mao.

17. MAO, *Selected Military Writings*, p. 102. “A proposição de que uma revolução ou guerra revolucionária é uma ofensiva está, é claro, correta.”
18. 17º Congresso Nacional do Partido Comunista da China, 2007: Planejando os Próximos 5 anos da China, 1980: Comentários de Deng Xiaoping sobre o Pensamento de Mao Zedong, disponível em: <http://www.china.org.cn/english/congress/229773.htm>, acesso em 26 fev. 2011.
19. CHENG, Joseph Y. S.; WANKUN, Zhang. “Patterns and Dynamics of Chinese International Strategic Behavior”, in *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, ed. Suisheng Zhao (Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc., 2004). Cheng e Zhang lhe atribuem essa característica de 1960 a 1972.
20. MAO, *Selected Military Writings*, p. 102, p. 103-106; FREEMAN, Chas W. *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997), p. 72-73. GOODWIN, Paul H.B. “The PLA Face the Twenty-First Century: Reflections on Technology, Doctrine, Strategy, and Operations” in *China’s Military Faces the Future*, eds. James R. Lilley and David Shambaugh (Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc, 1999), p. 41-42. Freeman observa que uma estratégia diplomática pode ser agressiva, defensiva ativa ou defensiva passiva. Esses termos são semelhantes (se não iguais) aos de Mao — “revolucionária”, “defesa passiva” e “defesa ativa”, sendo “revolucionária” equivalente a “ofensiva”. Essa semelhança é compreensível, dada a renomada experiência de Freeman em temas relativos à China.
21. JIAN, Chen. *Mao’s China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), p. 277-278.
22. Ibid.; CHENG; ZHANG, “Patterns and Dynamics”, p. 179.
23. CHENG; ZHANG, “Patterns and Dynamics”, p. 179. Cheng e Zhang classificam esse período como sendo o de uma pseudoaliança com os Estados Unidos contra a União Soviética, entre 1972 e 1982.
24. GOODWIN, “The PLA Face the Twenty-First Century”, p. 43, p. 46-48.
25. SIU-KAI, Lau. “Pragmatic Calculations of National Interest” in *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, ed. Suisheng Zhao (Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc., 2004), p. 98.
26. GOODWIN, “The PLA Face the Twenty-First Century”, p. 43, p. 48-49.
27. CHENG; ZHANG, “Patterns and Dynamics”, p. 183.
28. GOODWIN, “The PLA Face the Twenty-First Century”, p. 43, p. 54-55.
29. XINBO, Wu. “Four Contradictions in Constraining China’s Foreign Policy Behavior” in *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, ed. Suisheng Zhao (Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc., 2004), p. 69.
30. Existem várias obras sobre o novo império estadunidense, publicadas no início deste século. Um exemplo é FERGUSON, Niall. *Colossus: The Price of American Empire* (New York: Penguin Press 2004).
31. GOLDSTEIN, *Rising to the Challenge*, p. 157.
32. Goodwin discute a colisão da aeronave EP-3, da Marinha dos EUA, e as vendas militares para Taiwan. GOODWIN, Paul H.B. “The People’s Liberation Army and the Changing Global Security Landscape” in *The PLA at Home and Abroad: Assessing the Operational Capabilities of China’s Military*, eds. Roy Kamphausen, David Lai, Andrew Scobell (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010), p. 56-57.
33. Chinese Government’s Official Web Portal, China’s National Defense in 2008, disponível em: [http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content\\_1210227\\_4.htm](http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content_1210227_4.htm), acesso em: 22 fev. 2011.
34. CHENG, Dean. “Chinese Views on Deterrence”, *Joint Forces Quarterly* 60 (1st Quarter 2011): p. 92-94.
35. Portal Oficial do Governo Chinês, China’s National Defense in 2008, disponível em: [http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content\\_1210227\\_3.htm](http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content_1210227_3.htm), acesso em: 22 fev. 2011.
36. ZHAO, Suisheng. “The Making of Chinese Periphery Policy” in *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, ed. Suisheng Zhao (Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc., 2004), p. 256-259.
37. ZHAO, “The Making of Chinese Periphery Policy”, p. 263.
38. GOODWIN, “The PLA Face the Twenty-First Century”, p. 48-50.
39. ZHAO, “The Making of Chinese Periphery Policy”, p. 257.
40. Li, Nan. “The PLA’s Evolving Campaign Doctrine and Strategy” in *The People’s Liberation Army in the Information Age*, eds. James C. Mulvenon and Richard H. Yang (Santa Monica, CA: RAND, 1999), p.146; GOODWIN, “The PLA Face the Twenty-First Century”, p. 46; FLAHERTY, Michael. “Red Wings Ascendant: The Chinese Air Force Contribution to Antiaircraft”, *Joint Forces Quarterly* 60 (1st Quarter 2011): p. 95.
41. COZAD, Mark. “China’s Regional Power Projection: Prospects for Future Mission in the South and East China Seas”, in *Beyond the Strait: PLA Missions Other than Taiwan*, eds. Roy Kamphausen, David Lai, and Andrew Scobell (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2008), p. 289-290.
42. GOODWIN, “The PLA Face the Twenty-First Century”, p. 48-50.
43. A última tendência é chamá-lo de “combate híbrido”, que denotaria todas as formas de combate sendo utilizadas simultaneamente. Este artigo empregará “combate misto” (*compound warfare*). HUBER, Thomas M., ed. *Compound Warfare: That Fatal Knot* (Ft. Leavenworth, KS: U.S. Army Command and General Staff College, Combat Studies Institute, 2002).
44. Outro termo atualmente “em voga” é “combate assimétrico”, empregado para denotar o que, neste artigo, é denominado combate não convencional. Destina-se a denotar o modo de uma organização mais fraca combater uma entidade mais forte. “Irrestrito” é outro termo empregado, com base na obra de dois escritores militares chineses: LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. *Unrestricted Warfare: Assumptions on War and Tactics in the Age of Globalization (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999)*.
45. CHENG; ZHANG, “Patterns and Dynamics”, p. 179-180.
46. HALPER, Stefan. *The Beijing Consensus: How China’s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books, 2010).
47. Ibid, Capítulo 4.
48. Frewen, John. *Harmonious Ocean: Chinese Aircraft Carriers and Australia’s U.S. Alliance*, Strategy Research Project (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, March 10, 2010).
49. FIAOLA, Anthony. “Chinese Clout Felt in Europe”, *Washington Post*, 10 Jan. 2010.
50. MUFENSON, Steve; WHORISKEY, Peter. “China Agrees to Buy Hummer”, *Washington Post*, 10 Oct. 2009; POMPRET, John. “China’s Lobbying Efforts Yield New Influence, Openness on Capitol Hill”, *Washington Post*, 9 Jan. 2010.
51. “Congress Feels Chinese Influence”, *People’s Daily Online*, 11 Jan. 2010, disponível em: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6864713.html>, acesso em 5 fev. 2011.
52. CHENG, Dean. “China’s Active Defense Strategy and Its Regional Impact”, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 26 Jan. 2011, disponível em: <http://www.heritage.org/Research/Testimony/2011/01/Chinas-Active-Defense-Strategy-and-Its-Regional-Impact>, acesso em 15 fev. 2011.
53. THOMAS, Timothy L. “Google Confronts China’s ‘Three Warfares’”, *Parameters* 40, no. 2 (Summer 2010): p. 109.
54. CHENG, Dean. “Prospects for China’s Military Space Efforts”, in *Beyond the Strait: PLA Missions Other than Taiwan*, eds. Roy Kamphausen, David Lai, and Andrew Scobell (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2008), p. 231.
55. HOLZ, Heidi; ALLEN, Kenneth. “Military Exchanges with Chinese Characteristics: The People’s Liberation Army Experience with Military Relations” in *Beyond the Strait: PLA Missions Other than Taiwan*, eds. Roy Kamphausen, David Lai, and Andrew Scobell (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2008), p. 429.
56. Chinese Government’s Official Web Portal, “Chapter II. National Defense Policy”, China’s National Defense in 2008, disponível em: [http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content\\_1210227\\_4.htm](http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content_1210227_4.htm), acesso em: 22 fev. 2011.
57. GILL, Bates; HUANG, Chin-hao. “China’s Expanding Presence in UN Peacekeeping Operations and Implications for the United States” in *Beyond the Strait: PLA Missions Other than Taiwan*, eds. Roy Kamphausen, David Lai, and Andrew Scobell (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2008), p. 104.
58. Ibid., p. 115, p.117.
59. Não há uma ampla base de comparação, mas, nos casos das Guerras da Coreia e do Vietnã, em que foram utilizadas estratégias de guerra de resistência, o primeiro e segundo estágios antes de uma ofensiva convencional de larga escala tiveram duração semelhante: dois a três anos, no caso da Coreia, e cinco a sete anos, no caso do Vietnã.
60. OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010*, disponível em: [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010\\_CMPR\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf), acesso em 1 fev. 2011, p. 22-23.
61. David Lai oferece uma interessante metáfora para o modo de guerra chinês, que ajuda a esclarecer o conceito de guerra de resistência. Ele afirma que o jogo de “go” chinês explica melhor a estratégia chinesa que o xadrez. Primeiro, há a diferença em relação à geometria (ou aspectos territoriais) do jogo de “go”, em comparação ao objetivo centrado na força, do xadrez. A guerra de resistência concentra-se justamente em geografia e território, isto é, na zona defensiva. Há também os movimentos ordinários e extraordinários, paralelos às abordagens convencionais e não convencionais. Além disso, os jogadores atuam em vários teatros de operações, ao passo que o xadrez consiste, de modo geral, em uma frente contínua e convencional. O xadrez se baseia em manobras decisivas, enquanto o “go” é um jogo de paciência e resistência. O “go” raramente chega a uma conclusão como no xadrez, em que um lado domina e forças inteiras são eliminadas ou o rei sofre um “xeque-mate”. Ele é um jogo prolongado que termina após os jogadores terem empregado todos os seus recursos e não ser possível fazer nenhum outro movimento. LAI, David. *Learning from the Stones: A Go Approach to Mastering China’s Strategic Concept* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, May 2004).

# Perdas na Transmissão: Como o Exército Distorceu a Mensagem sobre a Natureza da Profissão

Primeiro-Tenente Anthony M. Formica, Exército dos EUA

**O** LIVRO *WAR* (“GUERRA”), do jornalista Sebastian Junger, publicado em 2010, consiste em um relato sobre o período no qual ele conviveu com uma companhia da 173ª Brigada Paraquedista, no leste do Afeganistão, entre 2007 e 2008, e representa o que ele descreveu como uma tentativa de “transmitir o que os soldados experimentam” em combate. Apesar do objetivo aparentemente simples de Junger, ele inadvertidamente desencadeou um debate sobre o conceito de profissionalismo do Exército. Tanto oficiais quanto praças encontraram algo em sua obra que gostariam de discutir: ou os soldados retratados definitivamente não eram profissionais, ou só o eram quando e onde importava ser. O livro tanto pode estar demonstrando que o profissionalismo da Força é uma arte em desuso quanto tornando claras as consequências decorrentes de permitir que ela atrofie<sup>1</sup>. Há, também, um documentário de duas horas intitulado *Restrepo*, que trata do mesmo assunto e, em linhas gerais, dos mesmos temas do livro.

Em geral, o debate em torno do assunto é marcado por um vocabulário e argumentos intempestivos e confusos. O profissionalismo parece significar, amiúde, nada além do que um corte de cabelo correto, um rosto barbeado, o ajuste perfeito da calça sobre o coturno e o “senhor” dito no final de cada frase dirigida aos superiores hierárquicos. A palavra “profissionalismo” é geralmente sinônima de “irrelevante”... Pelo menos, é essa a dialética apresentada no livro de Junger, no qual os “soldados traçam uma distinção entre as picuinhas

da vida na caserna e as verdadeiras provações impostas pelo combate... os pobres soldados nos quartéis preferem acreditar que é impossível ser bom nas duas coisas”<sup>2</sup>. Tanto no livro *War* quanto no filme *Restrepo*, pouca consideração é dada ao fato de que a Profissão das Armas abrange mais do que o combate terrestre. A dicotomia entre soldados que estão nas sedes nos quartéis e aqueles que estão empregados em campanha nos diz algo sobre como o Exército passou a enxergar seu próprio profissionalismo. O livro de Junger pôs em evidência uma questão nebulosa. Como o Exército tem administrado mal a mensagem sobre o que significa ser um integrante da Profissão das Armas, seu cliente — a sociedade estadunidense — passou a interpretá-la erroneamente. Como consequência, a identidade da instituição, como profissão, acabou prejudicada.

## Soldados versus Guerreiros

Fazer parte da Profissão das Armas implica muito mais do que apenas conduzir as atividades de combate terrestre. Sendo assim, faz-se necessária uma definição adequada da palavra “profissão”, a qual devemos aplicar ao Exército, como instituição, para compreendermos como ele se enquadra no arcabouço cognitivo daquilo que o termo denota.

A teoria sobre o profissional do Exército dos Estados Unidos da América (EUA) originou-se na obra *The Soldier and the State* (publicado no Brasil com o título *O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares*), de Samuel Huntington. Huntington

---

*O Primeiro-Tenente Anthony M. Formica é o atual Oficial de Comunicação Social do 1º/5º Batalhão de Infantaria, da 1ª Equipe de Combate de Brigada Stryker. Serviu como*

*encarregado de treinamento da Polícia Nacional Afegã no Distrito de Dand, Província de Kandahar, no Afeganistão. É bacharel pela Academia Militar de West Point.*

ofereceu uma definição inicial e produtiva do termo “profissão”, descrevendo-o como “um tipo particular de grupo funcional, com características extremamente especializadas”<sup>3</sup>. As profissões se distinguem de outras vocações em virtude de suas características intrínsecas de especialização, responsabilidade e corporatividade<sup>4</sup>. Observe-se que Huntington ressalta a formação como sendo essencial para promover a especialização: “os conhecimentos profissionais têm uma história, e saber algo sobre esse histórico é essencial para a competência profissional”. O fato de ter a sociedade como seu principal cliente e sua maior responsabilidade implica que toda profissão coloque a obrigação e o dever acima da recompensa monetária, quando se trata das motivações profissionais. Implica, ainda, a importância de um “sentido de unidade orgânica e consciência [entre os membros de uma profissão] como sendo um grupo distinto dos leigos”<sup>5</sup>.

Dentre as observações de Huntington sobre a Profissão do Exército, três são relevantes para este artigo:

- A primeira é que o militar atende ao requisito profissional de especialização ao possuir habilidade na “administração da violência”<sup>6</sup>. Huntington ressalta que a administração da violência não é “nem um ofício (que é, predominantemente, mecânico) nem uma arte (que requer um talento especial, não transferível)”, mas uma “habilidade intelectual extremamente complexa, que requer estudos e treinamentos abrangentes”<sup>7</sup>. Ademais, a habilidade do profissional militar gira em torno da “administração da violência, e não do ato violento em si”<sup>8</sup>. Os verdadeiros profissionais militares são mais que guerreiros. Distinguem-se menos por sua habilidade em “empunhar espadas” e mais por sua habilidade em equipar, treinar e liderar os que “empunham espadas” em combate.

- Segundo, a motivação do profissional consiste em “um amor técnico por [seu] ofício e o sentimento de que é sua obrigação social utilizá-lo em benefício da sociedade”<sup>9</sup>. O profissional militar “não é um mercenário que oferece seus serviços onde for mais bem recompensado; tampouco é um cidadão-soldado temporário, motivado por um intenso senso momentâneo de



Exército dos EUA, Sgt. Tyffani L. Davis

*Soldado estadunidense durante um “alto guardado” na Província de Kunar, no Afeganistão, 20 Mar 08.*

patriotismo e dever, sem dispor de um desejo permanente e estabilizador de se aperfeiçoar na administração da violência”<sup>10</sup>. Para o profissional militar, os benefícios não materiais são mais importantes do que os reduzidos valores que recebe, no contracheque.

---

## **Os verdadeiros profissionais militares são mais que guerreiros.**

- Terceiro, os profissionais militares compõem uma entidade corporativa exclusiva e relativamente bem policiada, à qual só se permite o ingresso depois da “formação e treinamento necessários e, ainda assim, apenas no nível mais básico de competência profissional”<sup>11</sup>. Os profissionais militares estão “autorizados a desempenhar certos tipos de tarefa e funções em virtude do... grau hierárquico; [eles] não adquirem um grau hierárquico por [terem sido] nomeados para um cargo”<sup>12</sup>. Em essência, os profissionais conquistam seu *status* dentro das Forças Armadas e só conseguem mantê-lo ou aumentá-lo por meio da contínua experiência profissional e da demonstração de competência.

Huntington considerava que apenas os oficiais eram verdadeiros profissionais militares. Do seu ponto de vista particular, as praças se distinguiam dos oficiais porque só recebiam treinamento técnico, e não intelectual, e só precisavam obedecer aos superiores, enquanto estes tinham uma responsabilidade para com a sociedade. Por mais que isso possa ter sido verdade em relação ao Exército dos EUA pré-Vietnã — sobre o qual Huntington escreveu e com qual era familiarizado — tais distinções já não são mais adequadas, pois o Exército investe enorme tempo e recursos no desenvolvimento de sargentos “estratégicos”. No decorrer deste artigo, o termo “profissional” será empregado para nos referirmos a qualquer militar que possua o conjunto definido por Huntington de especialização, responsabilidade e corporatividade, seja ele oficial ou praça.

Outra obra fundamental para se entender a natureza da Profissão das Armas é o livro *The*

*System of Professions* (“O Sistema das Profissões”, em tradução livre), de Andrew Abbott, que examina como as várias profissões se relacionam e competem entre si. Abbott afirma que a “ligação entre uma profissão e seu trabalho” constitui sua “jurisdição”. Como todas as profissões servem, em essência, ao mesmo cliente — a sociedade — suas jurisdições se cruzam, gerando pontos de atrito<sup>13</sup>. Embora elas busquem estabelecer supremacia jurisdicional relativa ao “domínio de trabalho sobre o qual [têm] total controle legal”, isso, na prática, é impossível. Em consequência, esquemas de compartilhamento de poder e de responsabilidade surgem por meio de negociações entre aqueles que ocupam os altos escalões das profissões concorrentes<sup>14</sup>. Considerando que, em última instância, são as autoridades civis que determinam as fronteiras jurisdicionais para a Profissão do Exército, é imprescindível que o alto-comando da Força a represente com habilidade e lealdade nas negociações que determinam tais limites<sup>15</sup>.

Em negociações como essas, o Exército contribui significativamente para o processo que determina se a manutenção de uma viatura *Stryker* será de responsabilidade primária da Força ou terceirizada para civis estrangeiros; se a instrução de futuros oficiais será conduzida exclusivamente por oficiais do Componente da Ativa ou contará também com a contratação de ex-militares; ou, ainda, se o Exército irá assumir a responsabilidade principal pelo adestramento das Forças de Segurança do Afeganistão ou se irá deixar essa tarefa nas mãos de organizações civis.

Todos os exemplos citados tratam de questões relativas à jurisdição profissional. Os acordos negociados pelos comandantes estratégicos ao responderem a elas, no curto prazo, afetam a identidade de longo prazo da profissão, transmitindo sinais aos militares, sobre qual é o papel que lhes cabe, e à sociedade estadunidense, sobre como o Exército enxerga a si próprio e sobre a relação que tem com ela. O processo de negociação torna-se, assim, um veículo para transmitir a visão do Exército sobre sua razão de ser. Na última década, essa *raison d'être* foi exaustivamente descrita com ênfase no combate terrestre e no papel do combatente — à custa da identidade profissional da Força. Embora tenha conservado a autonomia no combate

terrestre em suas negociações sobre jurisdição com outras profissões, o Exército permitiu que sua especialização, responsabilidade e corporatividade se atrofiassem. Em essência, a instituição “Exército” vem transmitindo a mensagem de que valoriza mais os guerreiros do que os soldados, e que, se pudesse, livrar-se-ia da carga associada à figura do militar profissional — na busca do ideal do samurai —, abandonando assim um terreno crítico de sua jurisdição profissional.

## A Debilitada Especialização dos Especialistas

O Exército vem indicando que não considera a geração e a aplicação de conhecimentos abstratos como sendo de sua responsabilidade. Embora a Força tenha, de modo geral, conseguido manter o monopólio jurisdicional sobre o combate terrestre, este, em si, não constitui especialização profissional, mas uma competência técnica. Conforme ressalta Lloyd J. Matthews, a maioria dos especialistas em defesa mais respeitados pela sociedade estadunidense não pertence ao Componente da Ativa das Forças Armadas, mas a um grupo constituído por um misto de militares da Reserva, jornalistas, pesquisadores e outros afiliados com a comunidade de defesa em geral<sup>16</sup>. A gama de responsabilidades e atividades cobertas por esses grupos, hoje — e que poderia, com razão, ser considerada parte da jurisdição intelectual do Exército —, abarca uma variedade impressionante, de atividades rotineiras, como a preparação e a realização de pesquisas e análises,

a áreas preocupantes, como a redação de doutrina e a concepção de jogos de guerra<sup>17</sup>. Um número cada vez maior de acadêmicos do meio civil vem recebendo credenciamento em estudos relacionados à defesa nacional e, por normalmente serem “melhores escritores que os oficiais, mais motivados a escrever, mais instruídos e mais bem providos de acesso a institutos de pesquisa e de tempo para se dedicarem a investigações intelectuais”, eles dominam tanto a direção quanto o escopo dos debates nacionais sobre a política de defesa — apesar de, em geral, não possuírem nenhuma experiência no serviço militar<sup>18</sup>.

Na prática, essas manifestações de conhecimentos abstratos são as atividades intelectuais que deveriam ser predominantemente — se não exclusivamente — de responsabilidade do Exército. Por meio delas, a Força exerce adaptabilidade, regenera-se e conserva a memória institucional. Alguns indicadores mostram que o Exército está ciente e preocupado com esses desafios — em particular, as consideráveis melhorias em oportunidades e incentivos para que os sargentos busquem dar continuidade à sua formação e a opção conferida aos oficiais, no sentido de frequentarem cursos de pós-graduação em troca de mais anos de serviço. Além disso, a conclusão de cursos de pós-graduação e a proficiência comprovada em um idioma estrangeiro são hoje exigências *de facto* para concorrer a certas promoções.

Contudo, quando comparado com a previsibilidade que havia na promoção de oficiais e sargentos mais antigos, o resultado de todas essas oportunidades e incentivos não tem sido o de promover a “capacidade de realizar estudos sérios em uma área” ou uma tendência contínua de adaptar e aplicar disciplinas específicas à Profissão das Armas. Ao contrário, tem sido o de estimular a coleção de diplomas e uma mentalidade que considera que o “campo de diplomação [é] irrelevante — o que importa é obtê-la”<sup>19</sup>. A conclusão de um mestrado — seja em Relações Internacionais, Fisiologia, Engenharia Civil ou Idioma Árabe — tornou-se análoga à obtenção de um distintivo de *Ranger* para um oficial de infantaria: algo esperado e necessário para a ascensão na carreira, e não um sinal de uma propensão ao pensamento reflexivo sobre a profissão militar.



Exército dos EUA, Sgr Angelica G. Gollindano

O Gen Div Robert Caslen Jr., ex-Comandante do Centro de Armas Combinadas, foi o principal palestrante na mesa-redonda sobre o Exército como Profissão das Armas, durante a Convenção de 2010 da Associação do Exército dos EUA, em Washington, D.C., 26 Out 10.

Parte da razão para essa mentalidade de “marcar quadrinhos” quanto à necessária formação superior talvez esteja no fato de que o Exército separou, intencionalmente, os homens de ação dos intelectuais, com uma visível preferência objetiva e subjetiva pelos primeiros<sup>20</sup>. Ainda que isso possa ser parcialmente verdadeiro, a premissa é, de certo modo, negada pelas celebridades de indivíduos como o General de Exército David H. Petraeus e o General (BG) H.R. McMaster, que decorrem, em grande medida, de seus reconhecidos intelectos.

Em vez de atribuir a incapacidade da profissão em manter o domínio sobre sua jurisdição a um sistema de promoções tendencioso, que discriminaria o intelectualismo (um lema apregoado mais por intelectuais profissionais do que por profissionais inteligentes), seria mais plausível atribuí-la ao fato de que o Exército esteve combatendo em duas frentes por uma década, com uma Força cada vez mais jovem. Os que possuem as credenciais intelectuais necessárias para servirem como guardiães da nossa base de conhecimentos abstratos já passaram para a Reserva, e os que os substituíram não contaram com as mesmas oportunidades de desenvolvimento intelectual, devido a múltiplos

desdobramentos, à necessidade de cuidar de suas famílias e à busca em satisfazer todos os quesitos para a promoção.

Assim, se a mensagem que o Exército vem transmitindo atualmente equivale a dizer que “não valorizamos os conhecimentos profissionais nem temos exclusivo domínio sobre eles”, isso não ocorre porque ele não valoriza intelectuais, mas porque, no atual ambiente operacional, a experiência no combate tem mais valor que os conhecimentos abstratos — ao menos, no curto prazo. Essa explicação talvez seja razoável, dado o desafio que se apresenta ao Exército, mas essa forma míope de pensar deteriorou sua identidade profissional de longo prazo e obscureceu o entendimento dos homólogos civis quanto a ela. Quando tiverem cessado as atividades de combate significativas, o Exército precisará, mais uma vez, começar a produzir mestres da base de conhecimentos abstratos da profissão, para recuperar sua jurisdição sobre esse campo intelectual.

## O Combate por Remuneração: a Ascensão dos Mercenários

Ao mesmo tempo em que a jurisdição do Exército quando à *expertise* intelectual está sendo



Exército dos EUA. Sglt. Taresha D. Nealtt

Um subtenente do Exército dos EUA registra as respostas de um grupo de militares para a Campanha da Profissão das Armas, no Forte Bragg, Carolina do Norte, 08 Abr 11.

tomada por um “aparato pensador” dominado por civis, o apelo de responsabilidade e de obrigação da profissão para com a sociedade estadunidense vem perdendo significado para seus integrantes. No passado, logo depois que a Força passou a ser composta apenas por voluntários, servir no Exército significava contribuir pessoalmente para a segurança nacional e para a primazia do modo de vida estadunidense. Essa percepção foi reforçada com o *slogan* oficial “Seja Tudo o que Você Pode Ser” e com o “Credo do Soldado”, que enfatiza a subordinação do indivíduo à sua nação, à missão do Exército e aos seus irmãos de armas. Ninguém discute que os soldados combatiam mais pelo companheiro ao lado, ou simplesmente para poder voltar para casa, do que por uma identidade profissional ou pelos ideais de serviço do Exército. Mas, ainda assim, tinham grande orgulho de sua condição como profissionais, na qualidade de integrantes de uma instituição exclusiva, com uma responsabilidade crucial para com a nação<sup>21</sup>. Esse é o ideal profissional defendido por Huntington, de responsabilidade para com o cliente: o serviço pelo bem do serviço, e não pela remuneração financeira.

A Guerra Global contra o Terrorismo ocasionou a entrada de uma geração completamente diferente de jovens estadunidenses nas Forças Armadas, alterando essa identidade profissional básica. Em um artigo que analisa o efeito da crescente privatização e terceirização da defesa sobre o Exército, Deborah Avant observa: “O serviço militar passou a ser visto por muitos como apenas um emprego ou um meio de obter benefícios adicionais”<sup>22</sup>. Um fator central está na proliferação de contratados de defesa, na última década, e na mensagem decorrente, que o Exército acaba transmitindo ao próprio efetivo, ao apoiar-se tão fortemente em serviços privatizados.

As responsabilidades dos contratados abrangem uma ampla gama de funções que, no passado, eram de responsabilidade exclusiva das forças militares. Esse fator, por si só, solapa o direito jurisdicional do Exército sobre sua especialização. Ainda assim, tal deterioração não acontece de forma isolada, mas diante dos olhos dos militares da Ativa, que observam funcionários civis cumprindo funções semelhantes às suas e recebendo benefícios visivelmente melhores, maiores liberdades e melhor remuneração<sup>23</sup>.

Os militares “orgulham-se de conduzir missões que só eles têm a capacidade de conduzir”, mas essa distinção vem se aplicando a uma faixa de atividades cada vez menor, quando comparada com a gama de potenciais responsabilidades do Exército<sup>24</sup>. Em consequência, não é raro ouvir militares afirmarem que mal podem esperar pelo término de seu período de serviço obrigatório para

---

***Distinguem-se menos por sua habilidade em “empunhar espadas” e mais por sua habilidade em equipar, treinar e liderar os que “empunham espadas” em combate.***

que possam obter um cargo como contratados, em que a remuneração é consideravelmente maior; o estilo de vida, mais agradável; e o trabalho, quase tão gratificante<sup>25</sup>. Essa é a antítese da noção de responsabilidade profissional para com o cliente, defendida por Huntington: é a definição típica de um indivíduo que “oferece seus serviços onde for mais bem recompensado”, e não a de alguém que demonstra um “desejo constante e duradouro de se aperfeiçoar na administração da violência”<sup>26</sup>.

Como no caso da deterioração do domínio do Exército sobre a base de conhecimentos de sua especialidade, o fato de estar em combate contínuo por dez anos pode explicar essa tendência em parte, mas não completamente. A terceirização de tarefas que cabem ao Exército é uma decisão consciente, feita durante negociações sobre jurisdição, em Washington, e o resultado claro desse processo tem sido a disposição, por parte do comando do Exército, em abrir mão de muitas funções não diretamente relacionadas com o combate terrestre.

Quando cessarem as atuais pressões sobre o efetivo da Força, a profissão deverá reconsiderar a mensagem que está transmitindo aos jovens oficiais e sargentos por meio de “programas [básicos] de instrução conduzidos por oficiais da Reserva, contratados por empresas com fins

lucrativos” e por civis contratados<sup>27</sup>. Em uma profissão que alega viver pelo lema de “Dever, Honra e País”, até que ponto o etos profissional está sendo prejudicado pela exposição de seus integrantes mais jovens aos benefícios concorrentes do setor privado, logo nos estágios iniciais de seu desenvolvimento? Quando o Exército decide “ampliar a adoção de incentivos típicos do mercado civil para atrair e reter oficiais [e sargentos]”, até que ponto estará minando a ética profissional de serviço abnegado à nação?<sup>28</sup>

## A “McDonaldização” dos Oficiais Subalternos e dos Sargentos

A tese de “mcdonaldização”, proposta por George Ritzer, deu nome a um fenômeno há muito observado em sociedades pós-industriais no mundo inteiro<sup>29</sup>. A mcdonaldização é o “processo pelo qual os princípios do restaurante de *fast food* vêm predominando em um número cada vez maior de setores da sociedade estadunidense e do resto do mundo”. Ela leva instituições burocráticas a tratar como virtudes cardeais os princípios de eficiência, calculabilidade, previsibilidade e controle, e exclui valores menos racionais — mas provavelmente mais importantes e profissionais<sup>30</sup>. Em um artigo que examina o efeito da mcdonaldização no Exército, Remi Hajar e Morten G. Ender observam que ela “dilui a essência e o âmago de uma profissão (isto é, os conhecimentos especializados praticados em contextos relativamente autônomos por especialistas) ao criar sistemas e procedimentos de gestão burocráticos e de excessivo rigor e controle”<sup>31</sup>.

A tendência à mcdonaldização e seus efeitos nocivos ficam evidentes no desenvolvimento profissional de líderes, no Exército. A necessidade de distribuir talentos de modo eficiente no universo de oficiais subalternos e sargentos mais modernos impõe-lhes obrigatoriedade de alternar entre comandos de fração de curta duração e diversos cargos mandatórios. Isso prejudicaria seu desenvolvimento pessoal, fazendo com que se sintam “menosprezados... em função do número reduzido e da curta duração das funções que permitem o desenvolvimento” e do receio de que “sejam líderes menos capazes”<sup>32</sup>. Da mesma forma, o rigor que leva à movimentação constante de oficiais e sargentos mais antigos para funções previstas no plano de carreira, consequência

da incansável busca de eficiência na gestão de pessoal no Exército, costuma gerar uma “falta de diversidade de experiências [que] prejudica o desempenho profissional [dos]... diversos líderes estratégicos do Exército”<sup>33</sup>.

A mesma tendência de realocar talentos por toda a instituição, que prejudica o desenvolvimento pessoal de militares mais modernos em funções de liderança, também afeta os comandantes mais antigos, uma vez que estes ficam praticamente impossibilitados de obter perspectivas ou capacidades diferenciadas sobre a profissão e, ao mesmo tempo, permanecerem competitivos na linha de promoções da carreira. Como observa Matthews, o fato de que a maioria dos oficiais e sargentos mais antigos “não cumpriu cada quesito de um curso geral de qualificação de oficiais, que só pode ter sido concebido pelo oficial de operações do Genghis Khan” torna extremamente difícil que aqueles com as habilidades necessárias para o êxito no nível estratégico cheguem a participar da mesa de negociação sobre jurisdição profissional<sup>34</sup>. A aquisição dessas habilidades requer tempo para que os intelectuais militares vivenciem, reflitam e escrevam sobre a própria profissão. Mas, infelizmente, o tempo é escasso, em função da pressão gerada pela Guerra Contra o Terrorismo e pelo caráter extremamente burocrático do sistema de administração de pessoal do Exército.

Minha experiência pessoal e a de colegas meus, também tenentes de infantaria, demonstra que a mcdonaldização já chegou aos escalões mais baixos do sistema de pessoal do Exército. Em quase todos os casos, os tenentes sabem que, depois de concluírem o curso básico para oficiais de infantaria, irão para o Curso de Comandos (*Ranger*), pois sabem que, para ter alguma chance de comandar um pelotão, é preciso conquistar esse brevê. Sabem que, em seguida, irão para o curso de Paraquedismo, independentemente da unidade em que venham a servir. Mesmo recebendo um pelotão, um tenente sabe que, além de comandar entre 32 e 43 soldados, precisará — caso queira progredir na carreira — causar uma boa impressão junto aos superiores, que justifique sua seleção para o pelotão de esclarecedores, o pelotão de morteiros ou para ser subcomandante de companhia ou, ainda, para ser o adjunto da seção de operações de seu batalhão.

O cargo exercido dá ao tenente de infantaria uma boa noção de como o Exército o classifica, segundo sua competência, porque os comentários das Fichas de Avaliação de Desempenho — utilizados para determinar futuras missões — são extremamente previsíveis. Como observam Hajjar e Ender, “os *sites* dos órgãos de pessoal do Exército estão repletos de comentários literais a serem empregados pelos avaliadores, caso

---

***...militares afirmam que mal podem esperar pelo término de seu período de serviço obrigatório para que possam obter um cargo como contratados, em que a remuneração é consideravelmente maior...***

queiram que seus oficiais subordinados sejam promovidos”<sup>35</sup>. Esse sistema também determinará quem estará na primeira leva de seleção para participar do Curso de Carreira para Capitães, que habilita os oficiais ao comando de companhias. Por outro lado, oficiais mais interessados no lado não convencional do Exército começam a trabalhar para serem classificados nos batalhões de Comandos ou de Forças Especiais, antes mesmo de serem classificados na sua primeira Unidade — não porque não queiram comandar um pelotão, mas porque o plano de carreira ignora experiências diversificadas e é intransigente quanto ao alcance.

O Exército deve começar a prestar atenção ao dilema da *mcdonaldização* quando começam a predominar certos tipos de personalidade, em função do sistema de pessoal. Em um Exército “*mcdonaldizado*”, a linha de progressão da carreira enfatiza quatro tipos genéricos de líderes: os carreiristas, que se concentram, primordialmente, em cumprir todas as etapas e “marcar os quadrinhos” necessários para atingir o generalato; os insatisfeitos, que tipicamente são,

muito inteligentes, muito competentes ou as duas coisas; os dedicados, que se entregam de corpo e alma à tarefa de serem perfeitos nas suas áreas de atuação no combate terrestre; e os ambivalentes, que cumprem as tarefas que lhe são atribuídas pelo Exército, mas não tão bem quanto os outros três.

Uma combinação de politicagem cáustica, casos esporádicos de incompetência e ego ferido — que busca reconhecimento imediato e glória até para as conquistas mais medíocres —, leva os carreiristas a prejudicar a si próprios, fazendo com que sejam descartados logo no início.

Os insatisfeitos às vezes compartilham do mesmo complexo de ego ferido que os colegas carreiristas, mas creem, com mais frequência, que o Exército “detesta indivíduos inteligentes” e não os recompensa tão bem quanto faria o meio civil, pelo que consideram ser um pensamento inovador e sensato. Em consequência, deixam o serviço ativo tão logo termine o período de serviço a que são obrigados.

Isso faz com que os dedicados e os ambivalentes componham a população predominante no Exército. Mesmo com todo seu empenho, é comum que os dedicados não tenham tempo suficiente para conciliar seu conhecimento com o domínio das complexidades das operações de armas combinadas e do poder de fogo conjunto no espectro completo, para se transformarem em pensadores verdadeiramente estratégicos, capazes de interagir com os colegas civis nos níveis mais elevados da comunidade de segurança nacional.

Por sua vez, os ambivalentes normalmente carecem de motivação para adquirir a diversidade de experiências que é essencial ao Exército, que os habilitaria a defender a jurisdição intelectual da Força, conservando seu etos profissional.

A *mcdonaldização* está afastada, assim, do ideal de corporatividade proposto por Huntington, no qual a condição de profissional no meio militar é conquistada por meio da experiência profissional e da competência comprovada. Um sistema que pretenda ser capaz de prever, com precisão, a situação profissional de cada indivíduo com cinco anos de antecedência passa, inevitavelmente, a ser menos profissional e mais burocrático, e seus integrantes passam a ver a si próprios menos como guardiães de um conjunto de conhecimentos abstratos e mais como especialistas de aluguel para o patrão que ofereça a melhor recompensa. Caso

queira manter um cerne de militares altamente qualificados e especializados, o Exército precisará identificar um modo de reter talentos, ao mesmo tempo permitindo que seus integrantes em funções de liderança concretizem sua ambição profissional sem arriscar a carreira.

## Onde Estão os “Washingtons”?

Ao considerar a natureza da Profissão das Armas e o que significa fazer parte dela, o Exército dos EUA deve reexaminar suas memórias da Guerra da Independência. Esse foi um período de combate custoso e prolongado, em que o Congresso atrasou o pagamento dos soldos e em que pressões sobre o efetivo e sobre os sistemas de suprimento do Exército geraram inúmeras tensões entre os oficiais próximos ao General George Washington, obrigando-o a reuni-los para discutir a questão da remuneração. Tirando do bolso um documento do Congresso sobre o assunto, Washington colocou os óculos e se desculpou: “Perdão, cavalheiros, porque meus olhos se enfraqueceram no serviço ao meu país”<sup>36</sup>.

Esse é um interessante contexto para debater o profissionalismo no Exército dos EUA. Os comandantes precisam colocar seus óculos. Em suas negociações estratégicas com outros atores em sua jurisdição, eles têm demonstrado

uma preferência clara em serem vistos como especialistas no combate terrestre, título que sugere uma vocação, antes que um domínio profissional. Abriram mão de considerável terreno no que diz respeito à sua jurisdição. Em consequência, os meios de comunicação e a liderança política parecem ser incapazes de compreender o serviço militar como uma profissão. Se o Exército deixar de transmitir sua devoção à especialização, dedicação ao serviço e valorização do mérito, acabará parecendo nada mais que um ofício, em que detalhes como um corte de cabelo e o rosto barbeado passarão a representar o profissionalismo.

O Exército perdeu sua identidade profissional. É imprescindível que ele descubra como recuperar o espírito perdido, em nome da segurança nacional e do caráter histórico da instituição. Fazer menos que isso seria arriscar que o Exército seja posto em um segundo plano de importância. E se isso acontecer, ele deixará de atrair os melhores talentos disponíveis e se tornará apenas o último recurso como uma possibilidade de emprego. O povo estadunidense provavelmente continuará a apoiar e a respeitar suas Forças Armadas — mas, findas as atuais operações de combate, o Exército precisará trabalhar para converter esse apoio em um serviço motivado, dedicado e profissional à nação.**MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. JUNGER, Sebastian. *War* (New York: Hachette Book Group, 2010), p. xi-xii.
2. *Ibid.*, p. 14.
3. HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State* (Cambridge: Harvard University Press, 1957), p. 7.
4. *Ibid.*, p. 8.
5. *Ibid.*, p. 10.
6. *Ibid.*, p. 11.
7. *Ibid.*, p. 13.
8. *Ibid.*
9. *Ibid.*, p. 15.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*, p. 16.
12. *Ibid.*, p. 17.
13. ABBOTT, Andrew. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), p. 20.
14. *Ibid.*, p. 20.
15. LACQUEMENT, Richard. “Mapping Army Professional Expertise and Clarifying Jurisdictions of Practice”, in *The Future of the Army Profession*, 2nd ed., ed. Lloyd J. Matthews (New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2005), p. 216.
16. MATTHEWS, Lloyd J. “Anti-Intellectualism and the Army Profession”, in *The Future of the Army Profession*, 2nd ed., ed. Lloyd J. Matthews (New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2005), p. 68-69.
17. *Ibid.*, p. 69.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*, p. 71.
20. *Ibid.*, p. 61.
21. STOUFFER, Samuel A. et al., *The American Soldier: Combat and its Aftermath*, vol. 2 (Princeton: Princeton University Press, 1949), p. 107.
22. AVANT, Deborah, “Losing Control of the Profession through Outsourcing?” in *The Future of the Army Profession*, 2nd ed., ed. Lloyd J. Matthews (New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2005), p. 276.
23. *Ibid.*, p. 285.
24. *Ibid.*
25. *Ibid.*, p. 284.
26. HUNTINGTON, p. 15.
27. AVANT, p. 276.
28. HOOKER JR., R.D. “The Impact of Transformation on the Army Professional Ethic”, in *The Future of the Army Profession*, 2nd ed., ed. Lloyd J. Matthews (New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2005), p. 431.
29. HAJJAR, Remi; ENDER, Morten G. “McDonaldization in the U.S. Army: A Threat to the Profession”, in *The Future of the Army Profession*, p. 515.
30. RITZER, George. *The McDonaldization of Society*, New Century Edition (Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2000).
31. HAJJAR; ENDER, p. 519.
32. *Ibid.*, p. 523.
33. *Ibid.*
34. MATTHEWS, p. 82.
35. HAJJAR; ENDER, p. 525.
36. HEINRICH, Jay. *Thank You for Arguing: What Aristotle, Lincoln, and Homer Simpson Can Teach Us About the Art of Persuasion* (New York: Three Rivers Press, 2007), p. 63.

# Ligações Perigosas: O Contexto e as Consequências da Transformação dos Capelães em Combatentes

Jacqueline E. Whitt

**D**ESDE O INÍCIO do século XX, quando passaram a acompanhar integrantes das Forças Armadas estadunidenses no exterior, os capelães têm atuado como principais pontos de contato entre os militares e os civis estrangeiros. O trabalho dos capelães junto aos clérigos civis locais, às comunidades religiosas e às organizações de assistência tem sido o alicerce primordial desses relacionamentos. Desde a Guerra Hispano-Americana até os conflitos no Iraque e no Afeganistão, comandantes — e os próprios capelães — vêm acreditando que a autoridade religiosa e os conhecimentos culturais destes os tornam especialmente aptos a transpor diferenças culturais e a forjar relacionamentos nas redes que conectam as populações estrangeiras com as Forças Armadas estadunidenses<sup>1</sup>. As interações dos capelães com as populações estrangeiras têm revelado não apenas as impressões sobre o papel deles no meio militar, como também a visão das Forças quanto à sua própria missão.

Durante a maior parte do século XX, os capelães interagiram com leigos e clérigos civis de seu mesmo grupo religioso. Desde o fim da Guerra Fria, no entanto, eles passaram a trabalhar cada vez mais com estrangeiros de diversas fés. A ampliação de seu papel oficial e sua interação com diferentes comunidades religiosas ressaltam sua potencial importância nas Operações de Informações e em processos decisórios táticos e operacionais<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, a crescente composição evangélica do Quadro de Capelães Militares estadunidense, desde o término da Guerra do Vietnã, introduziu novas tensões em um ambiente operacional pluralista, uma vez que

alguns capelães evangélicos reivindicaram um direito fundamental e protegido pela Primeira Emenda Constitucional dos Estados Unidos da América (EUA): o de evangelizar e pregar entre os militares e as populações estrangeiras<sup>3</sup>. Quicá mais importante: são os próprios capelães que vêm impulsionando essas mudanças. Alvos frequentes do escrutínio de críticos, ativistas e comandantes, os capelães sempre buscaram uma missão que os tornasse indispensáveis e culturalmente relevantes para os militares.

Com o envolvimento dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão — onde comandantes, políticos e especialistas concordam que

---

**...a crescente composição evangélica do Quadro de Capelães Militares estadunidense, desde o término da Guerra do Vietnã, introduziu novas tensões em um ambiente operacional pluralista...**

interações interculturais positivas são imprescindíveis para o cumprimento da missão — tornou-se algo corriqueiro pensar nos capelães como mediadores ou como “oficiais

---

*Jacqueline Earline Whitt, Ph.D., é professora assistente do Departamento de História na Academia Militar dos EUA. Concluiu o bacharelado pela Hollins University, Estado da*

*Virgínia, e os cursos de mestrado e doutorado na University of North Carolina at Chapel Hill, Estado da Carolina do Norte.*



*Um capelão da Força Aérea ora pelos militares que servem na 532ª Força de Segurança Expedicionária, na Base Conjunta de Balad, Iraque, 18 Set 09.*

de ligação religiosa”, adequados a esses ambientes de contrainsurgência<sup>4</sup>. Recentes estudos realizados por instituições externas às Forças Armadas e relatos informais obtidos de fontes internas sugerem que os capelães podem estar particularmente bem posicionados para mediar conflitos culturais e religiosos, sendo, portanto, vitais para a eficácia operacional militar e talvez até para o êxito estratégico<sup>5</sup>. É importante analisarmos o caráter histórico do relacionamento desses profissionais com as populações estrangeiras, porque tanto os próprios capelães como os analistas externos o utilizam como um precedente. Segundo essa perspectiva, formalizar a função como sendo de natureza operacional seria apenas oficializar papéis e processos que já vêm ocorrendo informalmente há mais de século. Contudo, há diferenças de extrema importância, e o processo para formalizar essas funções operacionais pode, na verdade, minar a eficácia do capelão em suas tarefas. Isso ocorreria, em parte, devido aos

relacionamentos citados possuírem um caráter informal e ambíguo, além de dependerem da vontade das partes. Embora muitos tenham louvado essa mudança como algo natural e positivo, ela tem se apoiado, de modo geral, em premissas não comprovadas e problemáticas sobre a natureza do diálogo inter-religioso e sobre a missão e as competências básicas do Quadro de Capelães. Caso não seja devidamente analisada, a formalização de funções operacionais para os capelães militares poderá acarretar graves consequências.

Em última análise, a tendência ameaça os papéis tradicionais e históricos dos capelães como líderes pastorais para os integrantes das Forças Armadas estadunidenses e como mediadores culturais informais junto às populações estrangeiras. É quase certo que priorizar um papel de “ligação religiosa” irá reduzir consideravelmente o tempo disponível do capelão para o atendimento pastoral e a orientação aos militares estadunidenses. Além disso — e talvez mais importante — em algumas

situações, operacionalizar um capelão como um oficial de ligação religiosa formal talvez ameace sua condição de não combatente e obscureça a linha divisória entre as responsabilidades da Igreja e do Estado (ou entre as responsabilidades religiosas e as militares). Assim, ao envolvê-los *oficialmente* — de modo direto, explícito e intencional — em missões nos níveis tático, operacional e estratégico, a organização estará minando o *status* um tanto ambíguo dos capelães, algo que sempre lhes conferiu uma gama ampla e flexível de papéis e funções em tempos de paz e de guerra.

### Capelães do Século XX

A Guerra Hispano-Americana foi a primeira ocasião em que capelães acompanharam tropas estadunidenses no exterior, o que levou a um aumento considerável no efetivo de capelães voluntários nas Forças Armadas. Como os Estados Unidos haviam assinado a Primeira Convenção de Genebra em 1882, essa se tornou a primeira ocasião em que capelães foram tratados como não combatentes, durante uma guerra. Os Artigos I e II da convenção original os reconheciam como indivíduos neutros a serem “protegidos e respeitados pelos beligerantes” apenas quando estivessem junto a ambulâncias e hospitais. Nas demais situações, seu *status* era indefinido. Como diria o Capelão Leslie R. Groves Sr., “é melhor que não combatentes estejam fora do caminho quando as armas estiverem sendo disparadas”<sup>6</sup>. Em junho de 1898, Groves foi enviado para Daiquiri, em Cuba, onde posteriormente as

tropas da 2ª Divisão, do V Corpo de Exército, de Henry Ware Lawton, iriam combater na Batalha de El Caney. Durante a maior parte da campanha, Groves permaneceu junto a um hospital, trabalhando com as vítimas de um surto de febre amarela. Contudo, situações como essa abriram caminho para a ampliação da esfera de influência dos capelães.

---

### **...a formalização de funções operacionais para os capelães militares poderá acarretar graves consequências.**

Nessa campanha militar, os capelães descobriram que nem sempre eram respeitados quando não estavam acompanhando o pessoal do serviço de saúde<sup>7</sup>. Em consequência, poucos deles atuaram perto da linha de frente, mas os que o fizeram estabeleceram uma rotina de prestar conforto religioso aos soldados no próprio campo de batalha — particularmente aos feridos. Ao término da Guerra, muitos capelães concluíram que seu lugar legítimo era junto ao combate, e não na área de retaguarda, nos postos de comando e hospitais. No século XX, a maioria dos capelães passou a ver esse papel como sendo sagrado. Mesmo em meio a acirrados debates políticos sobre o envolvimento dos EUA em guerras, os capelães defenderam que seu dever primordial era prestar apoio religioso aos soldados na linha de frente. Deveriam personificar a presença de Deus no terreno.

Um segundo aspecto de sua missão no exterior surgiu quando os capelães buscaram demonstrar sua utilidade para as Forças Armadas em combate. Eles se tornaram os principais candidatos para assumir as tarefas de não guerra dos exércitos de ocupação. O Capelão William D. McKinnon, quando estava servindo junto às tropas do Exército dos EUA em Manila, tentou negociar um acordo de paz para o conflito com o arcebispo católico local. Com a anuência do General (BG) Thomas Anderson, McKinnon atravessou o campo de batalha acompanhado por uma escolta espanhola e reuniu-se com o arcebispo. A reunião



Marinha dos EUA

*Um capelão se dirige a militares do 5º Regimento de Fuzileiros Navais, durante missa católica, realizada em um dos palácios de Saddam Hussein, 19 Abr 03, Tikrit, Iraque.*

acabou não dando resultado, mas confirmou que os capelães poderiam até mesmo transmitir mensagens oficiais a líderes civis — sobretudo quando seus comandantes estivessem dispostos a empregá-los como tal. Tempos depois, como parte das forças de ocupação pós-guerra nas Filipinas, McKinnon foi nomeado superintendente de educação em Manila e passou a responder pelo

---

## **No início do século XX... o potencial dos capelães como mediadores tornou-se mais evidente.**

cargo de Adjunto Administrativo encarregado dos cemitérios — normalmente atribuído a oficiais de Intendência — ultrapassando, mais uma vez, a linha divisória entre as obrigações oficiais religiosas e as militares<sup>8</sup>.

No início do século XX, com o Exército e o Quadro de Capelães se profissionalizando, o potencial mediador de seus integrantes tornou-se mais evidente. Depois das Reformas de Root, implantadas no mesmo período, o Quadro de Capelães prosseguiu com sua profissionalização e aumento de prestígio, no âmbito do Exército. Os capelães conquistaram o direito de utilizar a insígnia do posto, e o processo de triagem e admissão de candidatos foi padronizado<sup>9</sup>.

Durante a Primeira Guerra Mundial, os capelães que serviram junto às tropas estadunidenses na Europa se concentraram em sua responsabilidade como ministros religiosos, atendendo aos

soldados. Contudo, quando se encontravam com civis e correligionários, eles atuavam sem a mesma mentalidade evangélica. Em uma carta, o Capelão Arthur Hicks, pastor da Igreja de Cristo, mencionou que os capelães trabalhavam ocasionalmente com a Escola Saint Mihiel, onde mais de 18 disciplinas eram lecionadas a alunos da área<sup>10</sup>.

Durante a Segunda Guerra Mundial, poucos duvidavam que o lugar do capelão era o campo de batalha. O Exército publicou o Manual de Instrução 16-205 — *O Capelão (Training Manual 16-205 — The Chaplain)*, que afirmava: “Quando as forças terrestres entrarem em ação, seu capelão deve estar com elas”. Sendo assim, na prática, podia-se esperar que os capelães “se movimentassem de um pelotão para outro” ou “trouxessem conforto espiritual aos feridos em áreas sujeitas a riscos”. O manual teve o cuidado de mencionar que o capelão não “se submete a riscos pessoais desnecessários [e] deve cuidar para que seus deslocamentos não revelem posições camufladas e atraiam o fogo do inimigo”. Ainda assim, o manual sugeriu que, no caso de grande quantidade de baixas, o capelão seria mais bem aproveitado em um posto de socorro avançado, onde poderia ajudar a evacuar os feridos ou a executar procedimentos médicos simples, como proteger ferimentos com bandagens. O capelão, que havia compartilhado do “perigo do combate” com os soldados, ganharia, assim, “uma posição de confiança junto a eles”, a qual iria “fortalecer tremendamente todos os seus esforços em oferecer instrução e inspiração moral e religiosa”<sup>11</sup>.

À medida que foram ganhando acesso às linhas de frente, os capelães também passaram a ter contato com estrangeiros — fossem eles civis, militares, refugiados ou prisioneiros de guerra. Durante a Segunda Guerra Mundial, capelães militares estadunidenses frequentemente trabalharam com refugiados por toda a Europa — judeus, em sua maioria. Nesse aspecto, os poucos capelães judeus do Exército dos EUA serviram em uma função dupla: atendendo não apenas aos militares judeus, como também às comunidades judaicas nos acampamentos de refugiados e nas cidades pequenas. O Capelão David Max Eichhorn mencionou ter atuado extensivamente nessa área, incluindo a localização de “22 senhoras judias... cujos maridos e filhos [haviam sido] deportados”



Exército dos EUA

*Um capelão católico apostólico romano rezando missa junto a soldados da União, durante a Guerra Civil nos EUA.*



Força Aérea dos EUA, Cb. Jason Epley

*Um capelão conduz o Shabat no sexto dia da Festa de Chanucá, Base Conjunta de Balad, no Iraque.*

e que os alemães haviam deixado na cidade para que representassem um fardo para a comunidade. Conduziu o funeral de uma mulher de 97 anos e cuidou de outras “com recursos arrecadados pelos soldados judeus e provisões fornecidas pelo Exército estadunidense e pelos franceses”. Ponderou: “Não há nenhum Exército como este em todo o mundo. Eu precisei pedir que esses homens não me dessem o tanto que pretendiam. Muitos queriam esvaziar os bolsos e me dar tudo o que tinham”<sup>12</sup>. Contudo, por toda a guerra, essas iniciativas continuaram sendo informais e eram vistas como algo complementar à missão principal do capelão.

No mundo pós-guerra, os capelães assumiram uma função mais formal em suas interações com as populações estrangeiras, apesar de elas serem de caráter predominantemente pastoral e de não servirem a um fim operacional ou estratégico. Dois exemplos servem de ilustração. Nos Julgamentos de Nuremberg, o Exército designou um capelão luterano, Henry Gerecke, e um católico apostólico romano, Sixtus O’Connor, para atenderem aos criminosos de guerra nazistas,

com o intuito de respeitar a conhecida divisão entre protestantes e católicos alemães, de longa data. Os capelães e um psicólogo do Exército eram os únicos funcionários na prisão que sabiam falar alemão. A sensibilidade cultural, os conhecimentos linguísticos e sua credibilidade como figuras religiosas os capacitaram a interagir com os prisioneiros de modo pessoal e pastoral, e não apenas como militares<sup>13</sup>. Da mesma forma, os capelães judeus foram as principais pessoas a trabalhar com sobreviventes do Holocausto, depois da libertação dos campos de concentração. Um sobrevivente escreveu que o Rabino Abraham Klausner foi “rabino, amigo [e] irmão” e que ele havia se “tornado um de nós”. Klausner trabalhou estreitamente com organizações civis judaico-americanas e com os militares, para prestar atendimento religioso aos sobreviventes do Holocausto<sup>14</sup>.

Os capelães que atuavam no Japão, durante a ocupação, afirmaram estar interessados em aprender o japonês e em trabalhar com os habitantes, a fim de forjar laços com aquela nacionalidade<sup>15</sup>. O capelão judeu Milton Rosen

proferiu palestras a autoridades e civis japoneses e atendeu aos civis judeus que haviam escapado da Alemanha nazista — tudo enquanto atuava como guia espiritual das tropas estadunidenses. Muitos dos encontros de Rosen com os civis — no Japão e, mais tarde, na Coreia — foram informais e envolveram a educação e o respeito recíprocos por parte do capelão e dos habitantes. Segundo Rosen, essas interações tinham mais sucesso quando envolviam o aprendizado sobre a cultura do outro e quando as funções oficiais não impediam o desenvolvimento de relacionamentos pessoais<sup>16</sup>.

Emil Kapaun, um capelão católico, aprendeu a falar japonês para facilitar seu trabalho no país, mas — ao contrário de Rosen — ele entendeu claramente que seu papel lhe iria conferir muitas oportunidades para evangelizar. Escreveu em seu diário: “Nunca sonhei ser missionário; contudo, aqui estou, em uma terra de missão, em uma terra pagã... e, ao que parece, muitos japoneses acolherão a verdadeira fé”. A declaração de Kapaun aponta para um conflito possivelmente significativo para os capelães. Os que representam fés e denominações para as quais a pregação e a evangelização consistem em um princípio central podem enfrentar problemas ao trabalharem em ambientes marcados pelo pluralismo religioso. Nas Forças Armadas, os capelães afirmaram que, embora não fossem

pregar para adeptos de outras fés ou preferências religiosas, estavam autorizados a evangelizar militares que não fossem filiados a nenhum grupo religioso específico<sup>17</sup>. Entretanto, esses limites não se aplicavam, necessariamente, a interações com civis estrangeiros.

Mesmo depois da Guerra da Coreia, quando vários capelães relataram ter tido significativas interações e relacionamentos com congregações e refugiados coreanos, os documentos oficiais relativos ao seu papel não refletiam essa atividade como sendo uma função oficial. No manual de capelães de 1959, da Marinha, pouco se diz sobre suas interações com civis estrangeiros. As verbas excedentes obtidas nas capelas (contribuições voluntárias feitas durante cultos religiosos) eram, às vezes, doadas a organizações civis, com a anuência dos adeptos e do capelão, mas o manual de campanha do Exército não se manifestava quanto a esse tipo de interação<sup>18</sup>.

De várias formas, a guerra estadunidense no Vietnã indicou uma mudança sutil em direção ao desempenho de atividades formais no atendimento de objetivos militares, à medida que passou a ocorrer sobreposição de obrigações oficiais e não religiosas com as extraoficiais e religiosas, durante as ações cívico-sociais (ACISO). Segundo o guia de orientação sobre o Vietnã fornecido aos capelães, as atividades das ACISO consistiam em “utilizar os recursos militares em

benefício das comunidades civis, como prestar assistência a projetos de saúde, bem-estar ou construção civil; aumentar a qualidade de vida; aliviar o sofrimento; e melhorar a base econômica do país”. O programa buscou “conquistar o apoio, a lealdade e o respeito da população para com as Forças Armadas e a enfatizar o conceito de liberdade e valor do indivíduo”<sup>19</sup>.

Os comandantes das Divisões deveriam executar projetos com vistas a conquistar corações e mentes dos civis vietnamitas, em suas áreas de responsabilidade. Mais especificamente, as



Força Aérea dos EUA, 1º Sgt. Jim Varhegyi

Um capelão (centro) lidera voluntários do Comando Combinado de Transição de Segurança-Afganistão, durante a distribuição de doações, Camp Eggers, Cabul, Afganistão, 23 Jul 07.

iniciativas de ACISO incluíram tanto projetos de “curto prazo e alto impacto” (como a distribuição de mantimentos ou a escavação de poços para a obtenção de rápida aceitação em uma área) quanto de longo prazo (como a construção de escolas e hospitais, realizada por tropas estacionadas permanentemente em uma área)<sup>20</sup>.

Os capelães contribuíram para os programas de ACISO mediante a coleta e a distribuição de doações feitas durante cerimônias religiosas e outras ocasiões<sup>21</sup>. Capelães em todo o mundo arrecadaram verbas para várias causas no Vietnã. Uma campanha bem-sucedida, para o Orfanato de Go Vap, resultou em mais de 32 mil dólares em contribuições<sup>22</sup>. Contudo, o Capelão-Chefe do Exército logo sentiu a necessidade de lembrar que as ACISO não integravam a esfera de obrigações oficiais dos capelães, recomendando que não se envolvessem demais nelas. Por exemplo, houve o caso de um capelão do Comando de Assistência Militar ao Vietnã que desejava iniciar um programa de apadrinhamento de tropas do Exército da República do Vietnã, a fim de atender à “necessidade urgente de roupas, sapatos... [e] artigos de higiene pessoal dos dependentes dos militares vietnamitas”. O Capelão-Chefe respondeu-lhe que tal assistência era merecida, mas que ele deveria trabalhar com os capelães dos estados-maiores do Exército dos EUA, do Vietnã e do próprio Comando de Assistência para providenciá-la, empregando os canais estabelecidos<sup>23</sup>.

Apesar dos óbices institucionais, os próprios capelães frequentemente descreviam suas interações com os civis vietnamitas como sendo as mais significativas de suas missões. Esses esforços também aumentaram a boa vontade entre congregações e organizações religiosas nos Estados Unidos. Em 1971, por exemplo, um boletim de capelães da Igreja Metodista Unida publicou uma fotografia de Ralph VanLandingham, capelão na Base Aérea de Bien Hoa, entregando uma doação às freiras do Orfanato de Ke Sat, em Ho Nai. O título era “Para que as crianças possam ter ovos no café da manhã”, e a legenda explicava aos leitores que a doação de US\$ 239,00, utilizada para comprar galinhas, havia sido feita pela congregação protestante em Bien Hoa<sup>24</sup>. Os capelães também acompanhavam médicos, enfermeiros e paramédicos em missões

médicas do programa de ACISO, ocasiões em que distribuíam guloseimas às crianças e estabeleciam contatos com os líderes locais<sup>25</sup>.

Donald Rich, integrante de uma equipe de assistência militar, informou que estabeleceu contatos duradouros com vários missionários estadunidenses e igrejas vietnamitas. Por ser um capelão protestante designado para uma região afastada, ele muitas vezes precisou contar com a ajuda de padres vietnamitas, muitos dos quais falavam inglês, para proporcionar atendimento aos militares católicos em sua área de responsabilidade<sup>26</sup>. Como na Segunda Guerra Mundial e na Guerra da Coreia, os capelães geralmente ajudavam os habitantes e as organizações estrangeiras cujas preferências em termos de fé se aproximavam das suas. A considerável minoria católica no Vietnã possibilitou muitas trocas interculturais e, ao mesmo tempo, intrarreligiosas.

Contudo, muitos capelães e tropas também tiveram frequente contato com vietnamitas budistas e animistas. Na busca por “corações e mentes”, muitos comandantes reconheceram a importância da compreensão intercultural e inter-religiosa. Em 1965, o Comandante da Força de Fuzileiros da Esquadra, o Vice-Almirante Victor Krulak, e o capelão de seu estado-maior, Allen Craven, trabalharam junto ao Capelão Robert Mole para desenvolver o “Projeto de Pesquisa Religiosa do Sudeste Asiático”<sup>27</sup>. Este último converteu seu trabalho em um programa de orientação para tropas em todos os comandos da III Força Anfíbia do Corpo de Fuzileiros Navais<sup>28</sup>. Mais tarde, o Capelão revisou seu programa, transformando-o no *Guia de Resposta Pessoal do Comandante*, que servia como uma cartilha sobre as tradições culturais e religiosas do Vietnã e do Sudeste Asiático e, o que é mais importante, enfatizava a necessidade de que os oficiais mudassem sua atitude e suas reações diante dos habitantes locais. Os capelães intervinham como assessores morais dos comandantes, quando reconheciam problemas que prejudicavam a efetividade dos programas de pacificação estadunidenses<sup>29</sup>. No entanto, esses programas eram normalmente improvisados e dirigidos por um comandante específico e um capelão voluntário. Não havia a expectativa de que os capelães fossem especialistas nas

religiões do mundo ou na cultura local — mas, com efeito, os comandantes souberam explorar essas habilidades, quando disponíveis.

Depois que os Estados Unidos se retiraram do Vietnã, a comunidade de capelães enfrentou séria oposição por parte da comunidade religiosa civil e se empenhou em restabelecer sua missão e provar sua utilidade dentro das Forças Armadas. No aspecto pastoral, os capelães decidiram se concentrar no trabalho junto às famílias e na obtenção de direitos para os militares. Pelo lado institucional, eles se esforçaram em enfatizar a potencial importância estratégica de seu trabalho inter-religioso e humanitário. Em um artigo publicado em um boletim profissional, em 1985, capelães da Marinha que serviam na Coreia afirmaram ter frequentemente ajudado tripulações de navios visitantes em seus “projetos de relações comunitárias” junto a “orfanatos, hospitais ou asilos de idosos na área”, porque seus serviços eram vistos como uma fonte de “informações, recomendações e acordos” relevantes<sup>30</sup>.

O período pós-Guerra Fria estimulou esse tipo de ocorrência. Capelães foram enviados com tropas estadunidenses para o Haiti e para a Bósnia. Contudo, a maioria dessas interações era de caráter informal e extraoficial, apoiando o aspecto humanitário do conflito e se concentrando na reconciliação de diferenças religiosas entre as populações locais<sup>31</sup>. Embora às vezes houvesse comandantes que incumbiam seus capelães de executar “ligação religiosa”, essa tarefa raramente era expressa como diretamente relacionada à missão estratégica. O trabalho dos capelães podia ter valor agregado, mas não substituía sua tarefa principal de apoiar os militares; tampouco era considerado, em geral, como sendo essencial para a missão.

## Capelães do Século XXI

No século XXI, no contexto do mundo pós-11 de Setembro e de duas grandes intervenções estadunidenses no exterior, os capelães mais uma vez despontaram como mediadores culturais de suma importância. Nos primeiros anos do século, publicações da Marinha, do Exército e conjuntas ressaltaram a importância da religião e da cultura nos conflitos contemporâneos; além do possível papel do capelão como mediador cultural. Por exemplo, a Publicação Conjunta

1-05 — *Assuntos Religiosos em Operações Conjuntas (JP 1-05 — Religious Affairs in Joint Operations)* explica que o capelão das Forças Conjuntas, com a aprovação do comandante, “pode servir como ponto de contato para os líderes, instituições e organizações religiosas civis e militares [do país anfitrião], incluindo as capelanias militares existentes e as que estejam sendo estabelecidas”<sup>32</sup>. Os manuais do Exército e da Marinha fornecem instruções semelhantes aos seus capelães. A Marinha sustenta, ainda, que um capelão deve agir como “porta-voz, para estimular uma conscientização sobre os interesses, problemas e atitudes da população nativa”<sup>33</sup>. Essas afirmações marcaram uma mudança significativa em relação às declarações extraoficiais ou semioficiais da época da Guerra Fria, que enfatizavam o papel pastoral do capelão e sua função como assessor do comandante quanto a questões de apoio religioso. Tais políticas e diretrizes se distanciaram do caráter humanitário das interações anteriores entre capelães e civis e entraram no campo de reconstrução nacional e de segurança da população.

Em intervenções militares prévias dos EUA, os capelães haviam interagido com civis que professavam uma fé parecida, na maioria dos casos. As ações no Afeganistão e no Iraque exigiram maior cooperação inter-religiosa. Embora as Forças Armadas contem com capelães muçulmanos, a maioria de seus atuais capelães afirma pertencer ao cristianismo protestante evangélico, e muitos deles afirmam que a conversão de não cristãos constitui um princípio fundamental de sua prática religiosa<sup>34</sup>. Apesar disso, muitos capelães demonstraram o desejo de cooperar com líderes religiosos muçulmanos no Iraque e no Afeganistão, exibindo consideráveis habilidades nesse sentido.

No terreno, vários capelães e comandantes informaram estar trabalhando com sucesso junto aos líderes religiosos locais. Enquanto servia no 1º Batalhão do 19º Grupo de Forças Especiais, no Afeganistão, em 2004, o Capelão Eric Eliason conheceu vários militares afegãos que desejavam ter seu próprio capelão. Ele, então, treinou um mulá local para atuar nessa função, utilizando suas próprias experiências e os materiais de treinamento do Curso Básico de Oficiais para Capelães<sup>35</sup>. O Capelão John Stutz, então servindo

no Centro de Operações Cívico-Militares da 101ª Divisão Aeroterrestre, no Iraque, atuou como ligação entre os imãs e uma unidade em Mosul, em uma ocasião em que líderes religiosos locais se sentiram desrespeitados por militares estadunidenses, que os haviam revistado. Esse mesmo capelão também providenciou uma visita de imãs locais aos detentos mantidos pela 101ª Divisão<sup>36</sup>.

Diversos autores sugeriram que essa cooperação é possível porque os capelães e os líderes religiosos locais compartilham de certas visões de mundo e premissas sobre religião, incluindo a crença em Deus, a ideia de igualdade entre os homens, a prestação de contas a Deus, a importância da moral e a necessidade de justiça para que haja a paz<sup>37</sup>.

Entretanto, essas premissas ignoram as significativas tendências históricas e culturais, que sugerem um relacionamento mais complicado, especialmente entre os capelães cristãos evangélicos e os líderes religiosos e tribais muçulmanos. Afinal de contas, os capelães vestem

a farda estadunidense e a insígnia religiosa — isto é, a cruz cristã —, que têm grande peso simbólico no mundo muçulmano<sup>38</sup>. Por mais positiva a imagem que o Ocidente tenha sobre o diálogo inter-religioso, ele pode se tornar fatal em áreas sob o controle dos que seguem uma ideologia islamista extrema.

Ademais, é absurdo esperar que todos os capelães militares disponham de suficiente grau de instrução cultural e religiosa fora de sua própria fé, do desejo de servir como ligação com cidadãos estrangeiros e de uma visão de mundo ecumênica — que teria melhores chances de resultar em relacionamentos positivos. Colocando mais diretamente: é difícil imaginar que capelães que tenham promovido a evangelização entre populações muçulmanas consigam atuar como oficiais de ligação junto a líderes religiosos locais<sup>39</sup>. Essas preocupações foram apenas brevemente mencionadas por aqueles que defendem a inclusão de missões de ligação religiosa para os capelães, como potenciais advertências. Elas ainda carecem de abordagem



Força Aérea dos EUA. Cb Samuel W. Goodman

*Integrantes do Curso Básico de Oficiais capelães, no Forte Jackson, Carolina do Sul, participam de treinamento para uma cerimônia, no pátio de aeronaves da Base Conjunta de Charleston, Carolina do Sul, 23 Feb 10.*



*O Capelão-Chefe do Exército dos EUA, Gen Bda Douglas Carver, reúne-se com capelães e adjuntos durante visita ao aeródromo de Kandahar, Afeganistão, 28 Mar 11.*

pragmática e doutrinária<sup>40</sup>. Por outro lado, questões de gênero e teologia permanecem quase intocadas, como se diferenças fundamentais em crença e práxis não fossem importantes para os capelães militares estadunidenses e seus equivalentes no exterior.

Mesmo que as premissas questionáveis sobre o potencial dos capelães como “oficiais de ligação religiosa” formais fossem verdadeiras, ainda existem perigos bem reais quanto a esse tipo de transformação da especialidade, tanto de ordem filosófica quanto de ordem prática. Essa íntima ligação com as operações militares formais poderia prejudicar gravemente o *status* de não combatente dos capelães, sua segurança pessoal e sua credibilidade como sendo integrantes do clero, e não agentes de Inteligência humana. Embora o JP 1-05 estabeleça que eles não devam tomar nenhuma medida que possa prejudicar seu *status* especial, quase não existem orientações específicas sobre o que isso possa significar, o que, na prática, deixa essa decisão nas mãos dos próprios capelães e comandantes.

Essas políticas oficiais e experiências no terreno refletem o consenso nascente de que a religião

continuará a exercer um papel vital na construção nacional e nas operações de manutenção da paz, no futuro<sup>41</sup>. Sem dúvida, porém, nem todos os capelães se sentirão à vontade em atuar como “oficiais de ligação religiosa”; tampouco são particularmente adequados para trabalhar em um ambiente de pluralismo religioso ou contam com suficiente instrução e experiência para conduzir tais iniciativas. Embora tenham frequentemente interagido com estrangeiros, os capelães, individual e coletivamente, têm enfatizado que seu papel principal é prestar apoio e atendimento espiritual aos militares estadunidenses — função que, considerando o ritmo operacional das atuais missões, pode certamente ocupar a maior parte de seu tempo, se não todo ele. Os números, por si só, sugerem que os capelães estão sobrecarregados — especialmente no que diz respeito às minorias religiosas que não estão, obviamente, segregadas em unidades específicas. Embora um número crescente de militares indique não ter uma preferência religiosa ou se identifique com o ateísmo ou agnosticismo, os capelães seguem sendo recursos essenciais para o aconselhamento de indivíduos e famílias, a prevenção de suicídios

e a saúde mental<sup>42</sup>. Mesmo quando os capelães estiverem dispostos e aptos a desempenhar uma função de ligação religiosa, seus comandantes devem zelar pelo seu tempo e recursos, a fim de garantir que os militares sob seu comando recebam o devido apoio religioso e espiritual. Como oficial de estado-maior, o capelão atua em conformidade com a intenção, o planejamento e a orientação do comandante. Com efeito, são os próprios comandantes de batalhão e de brigada que se mostram os mais relutantes nos debates sobre ampliar as atribuições do capelão na zona de combate<sup>43</sup>.

Se as Forças Armadas continuarem considerando a religião e a cultura na tomada de decisão sobre as operações de reconstrução nacional e de manutenção da paz, os capelães seguirão sendo elos fundamentais no estabelecimento de redes de líderes militares e civis. Os capelães precisam permanecer em alerta quanto à definição e à proteção de seu *status* de não combatente e de suas obrigações fundamentais para com os militares estadunidenses. Os comandantes também precisam trabalhar para restringir a formalização de um papel operacional para os capelães militares, especialmente em missões de construção nacional e contrainsurgência.

Ao mesmo tempo, compreender o envolvimento histórico dos capelães em iniciativas humanitárias e na formação de intensas conexões pessoais com

---

**...compreender o envolvimento histórico dos capelães em iniciativas humanitárias e na formação de intensas conexões pessoais com civis estrangeiros deve validar um canal mais informal para esse tipo de trabalho...**

civis estrangeiros deve validar um canal mais informal para esse tipo de trabalho, podendo oferecer diretrizes gerais quanto aos devidos limites, treinamentos e requisitos de pessoal, a fim de ampliar sua participação em negociações, assistência e relacionamentos interculturais. **MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. Há diversas obras sobre a posição ambígua dos capelães dentro das Forças Armadas e das comunidades religiosas. Especificamente, existe uma visão de que os capelães ocupam um espaço ambíguo entre as instituições e as culturas militares e religiosas, entre os mundos militar e civil e entre praças e oficiais. Eles são, ao mesmo tempo, integrantes plenos dessas instituições, mas atuam fora de alguns limites tradicionais. Por isso, eles talvez tenham maior flexibilidade para se movimentar entre as duas e possuam características de cada grupo que lhes conferem credibilidade. Contudo, de certo modo continuam “fora” do grupo, o que apresenta outros desafios para a integração e formação de identidade. Uma discussão mais detalhada dessas ideias consta de NEPSTAD, Sharon Erikson. *Convictions of the Soul: Religion, Culture, and Agency in the Central America Solidarity Movement* (Oxford: Oxford University Press, 2004); WHITT, Jacqueline E. “Conflict and Compromise: American Military Chaplains and the Vietnam War”, dissertação de doutorado, University of North Carolina at Chapel Hill, 2008.

2. Consulte, por exemplo, EMERY, Norman. “Intelligence Support to Information Operations: Staff Chaplains”, *Military Intelligence Professional Bulletin* (July-September 2003); Center for Army Lessons Learned (CALL) Training Techniques (TQ2-2003); SMITH, David E., “The Implications of Chaplaincy Involvement within Information Operations” IOSphere (Fall 2006); p. 43-50. Essa mudança também é evidenciada no FM 1-05, *Religious Support* (Abril 2003), e *The Army Chaplaincy*, que, em 2009, dedicou uma versão inteira ao tema de religiões do mundo e ao efeito da religião sobre as operações militares.

3. Quanto à composição do Quadro de Capelães Militares, consulte GOODSTEIN, Laurie. “Evangelicals Are a Growing Force in the Military Chaplain Corps”, *New York Times*, 12 July 2005; TOWNSEND, Tim. “Evangelical Christianity Disproportionately Represented by Military Chaplains”, *St. Louis Post-Dispatch*, 12 Jan. 2011.

4. Sobre o papel da religião na contrainsurgência, consulte MORRIS, David. “The Big Suck: Notes from the Jarhead Underground”, *Virginia Quarterly Review* (Winter 2007), disponível em: <<http://www.vqronline.org>>, acesso em: 15 jul.

2011; HOFFMAN, Frank. “Luttwak’s Lament”, *Small Wars Journal* (22 April 2007), disponível em: <<http://smallwarsjournal.com>>, acesso em: 15 jul. 2011; KILCULLEN, David. “Religion and Insurgency”, *Small Wars Journal* (12 May 2007), disponível em: <<http://smallwarsjournal.com>>, acesso em: 15 jul. 2011. Esses analistas discordam sobre o caráter religioso das insurgências no Iraque e no Afeganistão, e alguns deles defendem que elas são motivadas por ideologias islamistas fundamentalistas, sendo, portanto, “especialmente violentas e fanáticas” (ver Hoffman e Edward Luttwak). Outros argumentam que, na verdade, a religião não é a base dessas insurgências, mas uma cobertura retórica e uma ferramenta de manipulação (ver Kilcullen). Esse debate tem grande importância, porque as respostas de contrainsurgência estão ligadas à compreensão das motivações e da cultura dos insurgentes e da população onde eles atuam.

5. Consultar, por exemplo, ADAMS, George. “Chaplains as Liaisons with Religious Leaders: Lessons from Iraq and Afghanistan”, *Peaceworks* no. 56, United States Institute of Peace (March 2006); LLOYD, Scottie. “Chaplain Contact with Local Religious Leaders: A Strategic Support”, United States Army War College Paper, 2005; um relatório elaborado pelo 2º Ten Brandon Eliason, para a Universidade de Inteligência Militar, chega a sugerir que os capelães não só são qualificados, como talvez sejam os mais aptos e disponíveis para desempenhar uma função de oficial de ligação religiosa junto aos chamados “Conselhos do Despertar” sunitas, formados em resposta à crescente ameaça da Al Qaeda no Iraque, Eliason, “Awakening Councils in Iraq”, University of Military Intelligence, 2008.

6. GROVES SR., Leslie R. “Campaigning a la Hobo”, Archives, U.S. Army Chaplain Center and School, Fort Jackson, SC, p. 9.

7. HOURIHAN, William J. “Before the Chaplain Assistant”, *The Army Chaplaincy* (Spring 1999).

8. C.H. Martin to Adjutant General, Headquarters Provost-Marshal-General, Department of Cemeteries, Manila, 29 July 1899; George P. Anderson to Assistant Adjutant General, Headquarters Provost-Marshal-General, Department of Public Instruction, Manila, 25 July 1899, Annual Report of the Major-General

Commanding the Army 1899, Part II (Washington, DC: Government Printing Office, 1899), p. 271. Os capelães decerto não eram os únicos militares a assumir obrigações administrativas civis, mas esse envolvimento marcou uma mudança significativa rumo a torná-los plenamente envolvidos na missão militar de suas unidades.

9. BUDD, Richard. *Serving Two Masters: The Development of the American Military Chaplaincy, 1860-1920* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2002).

10. HICKS, Arthur. Correspondência com a esposa, December 1918-March 1919, "Chaplain (CPT) Arthur Hicks—With Army in Europe (WWI)—#6618", United States Institute for Military History, Carlisle, PA.

11. TM 16-205, *The Chaplain*, Department of the Army (1944), p. 64.

12. TM 16-205 (1944), *The Chaplain*, Department of the Army, p. 64.

13. EICHHORN, David Max. *The GI's Rabbi: World War II Letters of David Max Eichhorn*, ed., Greg Palmer and Mark S. Zaid (Lawrence: University Press of Kansas, 2004), p. 231.

14. HOURIHAN, William J. "U.S. Army Chaplain Ministry to German War Criminals at Nuremberg, 1945-1946", *The Army Chaplaincy* (Winter-Spring 2000): p. 15; SLOMOVITZ, Albert Isaac. *The Fighting Rabbis: Jewish Military Chaplains and American History* (New York: New York University Press, 1999), p. 108.

15. ROSEN, Milton J. *An American Rabbi in Korea: A Chaplain's Journey in the Forgotten War* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2004), p. 11.

16. ROSEN, p. 28, p. 32, p. 4-48.

17. A distinção entre as duas atividades é sutil. Assim, "evangelizar", nesse contexto, está mais próximo do significado de pregar ou comunicar em uma conversa informal, voltando-se para aqueles que declaram não professar uma fé, ao passo que "converter" refere-se a algo mais ativo e pode se dirigir aos que declaram ter uma crença. Originalmente, a organização National Conference on Ministry (NCMAF) estabeleceu a distinção para as Forças Armadas, mas ela vem se tornando uma importante linha divisória, especialmente para os capelães evangélicos militares. Contudo, em 2005, a Força Aérea tomou a medida de deixar de circular o documento, para que não fosse confundido com uma política interna. Confirma COOPERMAN, Alan. "Air Force Withdraws Paper for Chaplains", *Washington Post* (11 October 2005). A distinção entre as duas atividades também foi alvo de exame em função da proibição de "converter" (mas não "evangelizar"), na Diretriz Geral Número Um do Comando Central dos EUA. Essa distinção não é satisfatória para os críticos da capelania, que alegam que "evangelizar" os que não tenham uma preferência religiosa é algo tão problemático (e potencialmente coercitivo) quanto a "conversão" ativa. Confira GOODSTEIN. "Evangelicals Are a Growing Force".

18. DEPARTMENT OF THE NAVY. *Chaplains' Manual*, NAVPERS 15664-B (Washington DC: Department of Naval Personnel, 1959), p. 8, p. 20, p. 23.

19. "Chaplain Orientation—RVN", U.S. Army Chaplain School, Fort Hamilton, NY, December 1968, p. 1-5, USACHCS Vietnam Files, Box 5. Os Programas de Ação Cívico-Social, nesse caso, não devem ser confundidos com um programa do Corpo de Fuzileiros Navais, os Pelotões de Ação Combinada, cuja sigla em inglês é a mesma.

20. *Ibid.*

21. Os capelães utilizam verbas sem destinação para fins extraordinários e para a aquisição de acessórios religiosos específicos a denominações, como castiçais ou cruzeiros processionais. Contudo, os capelães muitas vezes empregam verbas destinadas de forma imprópria, para esta última finalidade.

22. DEPARTMENT OF THE ARMY. Office of the Chief of Chaplains, Historical Review, 1965-1966.

23. DEPARTMENT OF THE ARMY. Office of the Chief of Chaplains, Historical Review, 1967-1968, p. 46.

24. United Methodist Chaplain Newsletter, Commission on Chaplains and Related Ministries, United Methodist Church, December 1971, 1, USACHCS, Vietnam Files, Box 7.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. MOLE, Robert L. "Unit Leader's Personal Response Handbook" (Washington DC: GPO, 1968).

28. LOVELAND, Anne C. "Prophetic Ministry and the Military Chaplaincy during the Vietnam Era" in *Moral Problems in American Life: New Perspectives on Cultural History*, ed. Karen Halttunen and Lewis Perry (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), p. 251.

29. Department of the Navy, Office of the Navy Chief of Chaplains, NEWMAN, Warren. "Personal Response Project: A Shaft of Sunlight", *Navy Chaplains Bulletin* 3, no. 3 (1982), p. 32-33.

30. TRAHAN, Lt. J.E. Department of the Navy, Office of the Chief of Naval Operations "COMFLEACT China, Korea", *Navy Chaplains Bulletin* 1 (Summer 1985), p. 27.

31. LAWSON, Kenneth E. *Faith and Hope in a War-Torn Land: The US Army Chaplaincy in the Balkans, 1995-2005*.

32. Joint Publication 1-05, *Religious Support in Joint Operations* (Washington

DC: JCS, 2004), cap. 2, parágrafo 3.

33. United States Army, Field Manual 1-05, *Religious Support* (Washington DC: GPO, 2003); United States Navy, Navy Warfare Publication, 1-05 (Newport, RI: Department of the Navy, 2003), parágrafo 5.8.4.

34. Em 2009, o Centro de Dados da Defesa sobre o Efetivo (Defense Manpower Data Center) registrou a existência de 11 capelães muçulmanos para pouco mais do que 5 mil militares que se identificaram como muçulmanos. Em termos de apoio de capelães às minorias religiosas, tanto judeus quanto muçulmanos contam com uma representação além do requerido. A contagem de capelães "evangélicos" varia, dependendo de como certas denominações são codificadas. Para obter dados sobre o número de adeptos religiosos dentro das Forças Armadas estadunidenses e sobre a distribuição eclesial de capelães desde 2009, confira Military Association of Atheists and Freethinkers, "Demographics", disponível em: <<http://www.militaryatheists.org/demographics.html>>, acesso em: 14 jul. 2011.

35. ADAMS, George. "Chaplains as Liaisons with Religious Leaders: Lessons from Iraq and Afghanistan", *Peaceworks* no. 56, United States Institute of Peace (March 2006), p. 31.

36. *Ibid.*, p. 27.

37. Confira: DIDZIULIS, Joseph R. "Winning the Battle for Hearts and Minds: Operationalizing Cultural Awareness during Stability Operation", Air Command and Staff College Paper, April 2008, 25; GRIFFIN, LaMar. "Strategic Religious Dialogue: A Chaplain's Perspective on Religious Leader Liaison", *Review of Faith and International Affairs* 7, no 4 (2009); MOORE, S.K. *The Ministry and Theology of Reconciliation in Operations* (n.p., n.d.), 29, citado em LLOYD, Scottie. "Chaplain Contact with Local Religious Leaders: A Strategic Support", United States Army War College Paper, p. 4; NYANG, Sulayman S. "Challenges Facing Christian-Muslim Dialogue in the United States", in *Christian-Muslim Encounter*, eds. Yvonne Y. Haddad and Wadi Z. Haddad (Gainesville: University Press of Florida, 1995), p. 336.

38. Quanto ao simbolismo potencial de capelães militares, especialmente a presença dos cristãos em áreas predominantemente muçulmanas: GUTKOWSKI, Stacey; WILKES, George. "Changing Chaplaincy: A Contribution to Debate over the Roles of U.S. and British Military Chaplains in Afghanistan", *Religion, State, and Society* 39, no 1 (11 March 2011): p. 111-24.

39. Quanto à utilização da religião de modos menos aceitáveis por capelães e outros oficiais: JOYCE, Kathryn. "Christian Soldiers", *Newsweek*, 19 Jun. 2009; "GIs Told to Bring Afghans to Jesus", *Knight Ridder/Tribune*, 4 May 2009; SHARLETT, Jeff. "Jesus Killed Mohammed: The Crusade for a Christian Military", *Harper's Magazine*, May 2009, p. 31-43.

40. Consulte: BRINSFIELD, John W.; WESTER, Eric. "Ethical Challenges for Commanders and Their Chaplains", *Joint Forces Quarterly* 54, no. 3 (2009): p. 20-21; SMITH, Steven L.; WESTER, Eric. "Letters", *Joint Forces Quarterly* 57, no. 2 (2010): p. 5-6; SEIPLE, Chris "Ready... Or Not: Equipping the U.S. Military Chaplain for Inter-Religious Liaison", *Review of Faith and International Affairs* 7, no. 4 (2009); JOHNSTON, Douglas. "U.S. Military Chaplains: Redirecting a Critical Asset", *Review of Faith and International Affairs* 7, no. 4 (2009).

41. Consulte, por exemplo: ALGER, Chadwick F. "Religion as a Peace Tool", *The Global Review of Ethnopolitics* 1 (June 2002): p. 94-109; APPELBY, Scott R. "Religion as an Agent of Conflict Transformation and Peacebuilding", in *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, eds. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall (Washington DC: U.S. Institute of Peace Press, 2001), p. 821-41; GOPIN, Marc "Religion, Violence, and Conflict Resolution", *Peace and Change* 22 (January 1997): p. 1-31; JOHNSTON, Douglas M. *Faith-Based Diplomacy: Trumping Realpolitik* (New York: Oxford University Press, 2003); KAY, Emma; LAST, David. "The Spiritual Dimension of Peacekeeping: A Dual Role for the Chaplaincy?" *Peace Research* 31 (Feb. 1999); REYSCHLER, Luc. "Religion and Conflict", *International Journal of Peace Studies* 2 (Jan. 1997): p. 19-38; SEIPLE, Robert; HOOVER, Dennis R., eds., *Religion and Security: The New Nexus in International Relations* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004).

42. O Quadro de Capelães do Exército estabeleceu suas prioridades estratégicas para o período 2009-2014, que incluem um foco em todas essas áreas. Os papéis discutidos nesse caso — isto é, atuar como agentes de ligação religiosa e assessorar os comandantes quanto a religiões da região e do mundo — constituem apenas dois de 26 "objetivos principais" para o período em questão. "The Army Chaplaincy Strategic Plan, 2009-2014", disponível em: <<http://www.chapnet.army.mil/Documents/StratPlan.pdf>>, acesso em: 14 jul. 2011. Consulte, também: BROWN, Vicki. "Chaplains on the Front Lines of Suicide Prevention", (30 Jul. 2009), United Methodist Church, disponível em: <<http://www.umc.org/site/apps/nlnet/content.aspx?c=IwL4Kn1L1H&b=4776577&ct=7264511>>, acesso em: 14 jul. 2011.

43. Para obter mais informações, consulte o fórum de discussão da publicação *Small Wars Journal*. "Chaplains as Liaisons with Religious Leaders: Lessons from Iraq and Afghanistan", (3 April 2006), disponível em: <<http://council.smallwarsjournal.com>>, acesso em: 15 jul. 2011.

# Deixando o Serviço Ativo como uma Forma de Manifestar Discordância

Major Daniel J. Sennott, Exército dos EUA

*Nenhuma nação pode entregar sua honra marcial aos cuidados de comandantes que não obedecem ao código universal que distingue o certo do errado.*

—Marechal Douglas MacArthur

**R**ECENTEMENTE, EM UMA carta aos editores do jornal *Stars and Stripes*, um general de divisão do Exército conclamou a se manifestarem os integrantes das Forças Armadas, os ex-combatentes e os civis que discordassem da revogação da política “*Don’t Ask, Don’t Tell*” [literalmente, “*Não pergunte, não diga*”, lei que proibia que um militar assumisse publicamente sua propensão ou intenção de envolver-se em atos homossexuais — N. do T.], enviando suas opiniões por escrito aos seus superiores, ao longo da cadeia de comando, e aos políticos<sup>1</sup>. Quando perguntado sobre essa manifestação feita por um oficial-general, o Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior condenou-a, dizendo: “No final das contas, se há uma determinação política com a qual um militar da ativa discorda... a única solução [para esse militar] não é advogar contra ela; é deixar a Força”<sup>2</sup>.

A discussão em torno da revogação da “*Don’t Ask, Don’t Tell*” mais uma vez trouxe à tona um debate sobre liderança que é fundamental: qual é a forma de manifestação mais adequada para oficiais que discordam de políticas adotadas pela Força? Os chefes e comandantes podem simplesmente se dar ao luxo de deixar o serviço ativo quando discordarem de determinada política — seja ela uma estratégia adotada no Afeganistão ou a permissão para que homossexuais sirvam nas Forças Armadas? Ou

deve prevalecer a responsabilidade que têm para com seus subordinados? Devem permanecer na ativa e trabalhar para, de dentro da instituição, mudar as políticas de que discordam? Até que ponto é obrigação dos comandantes tornarem públicas suas divergências, sem que o relacionamento entre civis e militares seja prejudicado?

Este artigo irá analisar essas questões<sup>3</sup>. Primeiro, tratará das responsabilidades dos comandantes para com a Força Singular a que servem, do ponto de vista dos valores fundamentais do Exército, da Marinha e da Força Aérea. Em seguida, irá discutir a responsabilidade de agirem como subordinados leais às autoridades civis. Por fim, o artigo determinará se pedir o afastamento de um cargo ou a passagem para a reserva por conta de uma divergência está de acordo com os valores militares.

## As Responsabilidades do Comandante para com os Soldados

O modelo de liderança adotado pelo Exército (no *Army’s Leadership Requirements Model*) define três características fundamentais: caráter, presença e capacidade intelectual<sup>4</sup>. Ao aceitar o papel de líder, o comandante deve alinhar seus valores pessoais com os da Força a que pertence, demonstrando por atos e palavras sua adesão a esses princípios solenes<sup>5</sup>. Quando estabelecem seus valores fundamentais, as Forças Armadas não esperam que os militares abandonem seus valores pessoais. Em vez disso, esperam que eles somem seus valores e experiências aos valores institucionais, de modo que possam proporcionar uma sólida liderança a seus subordinados.

---

*O Major Daniel J. Sennott é professor adjunto na Escola de Assessoria Jurídica Militar em Charlottesville, na Virgínia. Ele é bacharel pela Marquette University e doutor em ciências jurídicas pela University of Illinois. Serviu em uma*

*variedade de funções de comando e como oficial de estado-maior, no território continental dos EUA, na Alemanha e no Iraque.*



*Um militar do Exército dos EUA durante missão conjunta com uma tropa do Exército iraquiano, aldeia de Al Muradia, Iraque, 13 Mar 07.*

O Exército expressa esses valores como “lealdade, dever, respeito, serviço abnegado, honra, integridade e coragem pessoal”, e orienta seus comandantes a usá-los como referência, quando tomam suas decisões<sup>6</sup>. Da mesma forma, os três valores fundamentais da Força Aérea — integridade; dever ao serviço antes de a si próprio; e excelência em tudo que fazemos — abrangem muitos dos mesmos temas<sup>7</sup>. Por sua vez, a Marinha e o Corpo de Fuzileiros Navais reforçam esses mesmos conceitos em seus valores fundamentais de “honra, coragem e compromisso”<sup>8</sup>. Analisando os valores fundamentais das Forças, percebe-se que o tema comum é que todos os integrantes, e em particular os comandantes, devem possuir três atributos centrais: honra, coragem e serviço abnegado. Portanto, qualquer militar que pense em deixar o serviço ativo, por discordar de uma política adotada na Força, deveria considerar esses valores antes de tomar sua decisão.

O conceito de honra é, possivelmente, o mais importante dos valores fundamentais. O Exército define honra como um compromisso com o que é o certo, cujo entendimento é duradouro<sup>9</sup>. Da mesma forma, a Marinha se refere à honra como a responsabilidade de “agir de acordo com um código de integridade inquestionável”, bem como o cumprimento das “responsabilidades legais e éticas” de cada um<sup>10</sup>. Por último, a Força Aérea considera a honra como inextricavelmente vinculada à integridade, conceitos que definem o caráter dos militares. Além de fazer “o que é correto, mesmo quando ninguém está observando”, os militares encorajam a livre troca de informações entre superiores e subordinados<sup>11</sup>.

Especificamente, “eles valorizam a franqueza no trato com superiores como sinal de lealdade, mesmo quando suas opiniões são divergentes”<sup>12</sup>. A interpretação comum às Forças Singulares está no entendimento de que a honra é uma característica indispensável ao caráter de um comandante, algo que abrange tudo aquilo que faz a serviço de sua Força ou de seus subordinados.

A segunda característica essencial para a liderança militar é a coragem. Tanto a Marinha como o Exército tratam a coragem como um atributo independente, enquanto a Força Aérea a considera uma parte do atributo integridade. O Exército define coragem pessoal — a coragem moral, em particular — como a capacidade de manter-se firme ante aquilo que acredita ser o certo, bem como a franqueza e a honestidade ante seus superiores<sup>13</sup>. A definição da Marinha é um pouco mais ampla, englobando a coragem para enfrentar as exigências da missão, agindo nos melhores interesses da Força. A Força Aérea, por sua vez, define que o militar é íntegro quando “possui coragem moral e faz o que está certo, mesmo quando isso conduz a consideráveis prejuízos pessoais”<sup>14</sup>. O que

---

**...os comandantes precisam conquistar a lealdade de seus soldados agindo de modo a protegê-los de decisões insensatas, que poderiam prejudicá-los.**

é comum a essas interpretações é a ênfase à coragem moral como sendo equivalente — e, em certas circunstâncias superior — à coragem física<sup>15</sup>.

Por último, todas as Forças Singulares consideram o serviço abnegado como um valor importante. A Força Aérea vincula o serviço abnegado ao dever, definindo-o como “a obediência à tradicional virtude militar de dedicação abnegada ao dever, a qualquer

tempo e sob quaisquer circunstâncias — mesmo arriscando a própria vida, quando isso for exigido”<sup>16</sup>. O Exército considera que o serviço abnegado inclui “fazer o que é certo em prol da nação, do Exército, de sua Organização Militar e de seus subordinados”<sup>17</sup>. A Marinha se refere ao serviço abnegado como um “compromisso”, concitando cada integrante do Departamento da Marinha a “trabalhar em equipe para melhorar a qualidade de nosso trabalho, do nosso povo e de nós mesmos”<sup>18</sup>. Comum a todas essas definições é uma referência à obrigação de todos os militares, e especialmente dos comandantes, para com seus pares. Os comandantes precisam conquistar a lealdade de seus soldados agindo de modo a protegê-los de decisões insensatas, que poderiam prejudicá-los. Contudo, os comandantes também têm deveres para com seus superiores, devendo obedecer às ordens daqueles que são designados para liderá-los. Além disso, os comandantes têm o dever de cumprir suas obrigações funcionais. Quando um comandante assume responsabilidade

sobre sua tropa, é preciso que demonstre completa consciência profissional, ou “um amplo sentimento da responsabilidade que tem, para prestar contribuições pessoais ao Exército, o que será demonstrado por meio de seu esforço dedicado, sua organização, sua atenção pessoal, sua confiabilidade e sua praticabilidade”<sup>19</sup>. Combinados, os valores centrais de honra, coragem e serviço abnegado personificam as responsabilidades que todos os militares possuem, quando a serviço de seu país. Defender esses valores é o dever principal de qualquer comandante militar.

### **As Responsabilidades do Comandante para com o Estado**

Além das responsabilidades para com seus companheiros uniformizados, todo oficial em posição de comando tem responsabilidades igualmente importantes para com seu país. Nos Estados Unidos, o serviço militar é uma responsabilidade sagrada, para a qual as Forças Armadas subordinam-se à autoridade civil. Na



Pete Souza

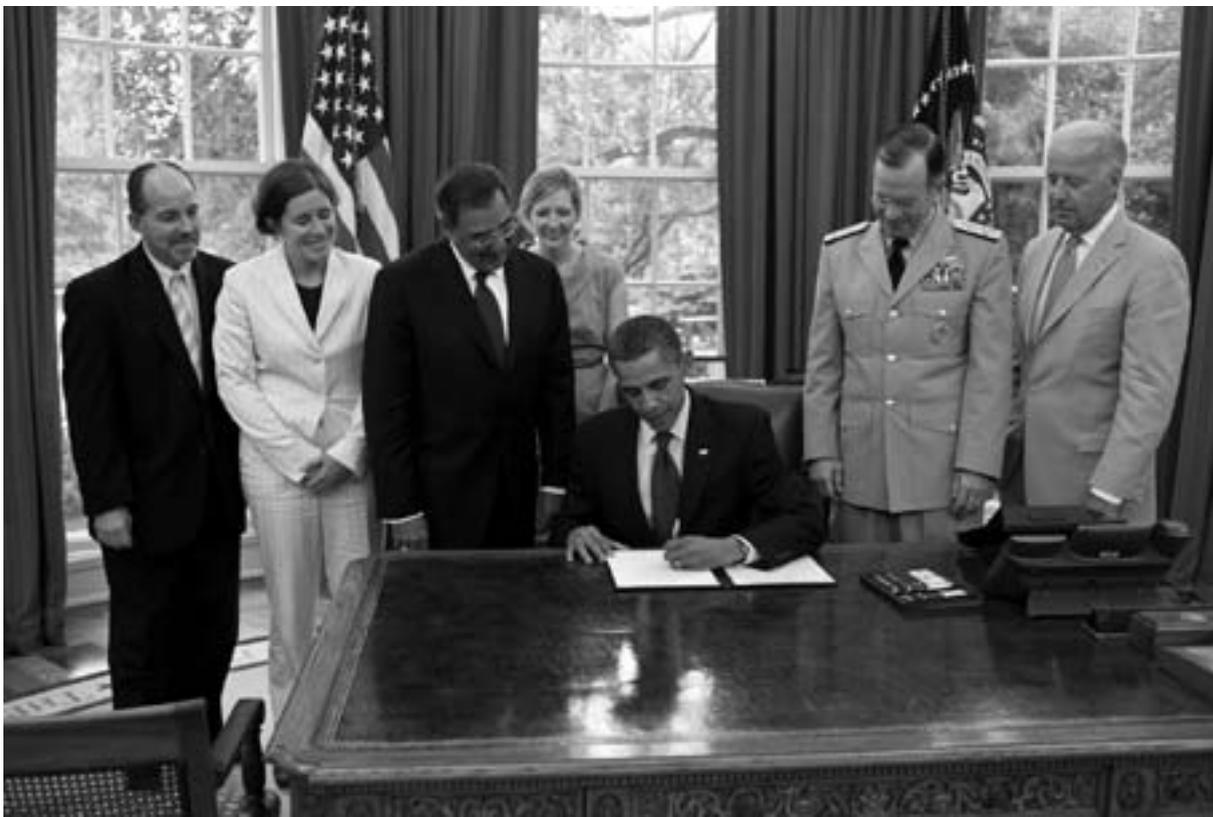
*Em visita ao Iraque, o então Secretário Gates falou aos soldados no Campo Liberty sobre a retirada das tropas, o fim da “Don’t Ask, Don’t Tell” e outros temas polêmicos, 07 Abr 11.*

sua base, uma adequada relação civil-militar envolve o desafio de manter “tropas que sejam suficientemente fortes para fazer tudo que lhes pedem os civis, e que, ao mesmo tempo, sejam suficientemente disciplinadas para fazer apenas o que lhes autorizam os civis”<sup>20</sup>. A sociedade vê qualquer tentativa de influenciar decisões políticas por militares — sejam elas por meio de ações ou com palavras — como uma inadequada mistura entre os poderes militar e político.

Embora os debates sobre o tema relações civis-militares tenham experimentado um recente impulso, as duas principais teorias nessa área datam dos anos 50. No clássico *O Soldado e o Estado*, Samuel Huntington defende a teoria do “controle civil objetivo”, segundo o qual as autoridades civis determinam a política militar, deixando aos militares a responsabilidade pela decisão sobre quais operações são necessárias para cumprir essa política<sup>21</sup>. Fundamental à compreensão da argumentação de Huntington é o conhecimento de teoria liberal, segundo

a qual a preocupação principal do Estado é proteger os direitos individuais dos cidadãos<sup>22</sup>. Isso determina que as Forças Armadas sejam suficientemente fortes para derrotar ameaças externas, enquanto se mantêm obedientes à autoridade civil. Para Huntington, o único modo de obter esse equilíbrio é conceder aos comandantes a liberdade de ação para executarem as operações militares, sem submetê-los à interferência desnecessária das autoridades civis. Huntington acreditava que, para que o controle civil objetivo funcione, em uma sociedade independente como os Estados Unidos, as Forças Armadas devem ser compostas por militares profissionais, capazes de aquiescer ao controle civil<sup>23</sup>.

Em resposta à teoria de Huntington, Morris Janowitz apresentou a “teoria cívico-republicana”. Janowitz sustenta que, em vez de direitos individuais, o foco principal de um Estado democrático deve ser “o engajamento dos cidadãos nas atividades da vida pública”<sup>24</sup>.



Pete Souza

O Presidente Barack Obama, durante a assinatura do documento que atestou que os requisitos legais para a revogação da lei “Don’t Ask, Don’t Tell” foram plenamente atendidos. O Secretário de Defesa Leon Panetta; o então Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, Almirante de Esquadra Mike Mullen; e o Vice-Presidente Joe Biden observam. Salão Oval da Casa Branca, 22 Jul 11.

Envolver o cidadão no funcionamento do Estado amplia seus interesses, do bem-estar pessoal para o bem-estar comum<sup>25</sup>. Consequentemente, o foco da teoria cívico-republicana de Janowitz está em manter os cidadãos envolvidos no serviço público e fomentar maior entendimento dos assuntos políticos civis entre os militares.

A importância do controle civil sobre as Forças Armadas é central tanto na teoria de Huntington quanto na de Janowitz, e isso se reflete na legislação em vigor nos Estados Unidos. A Seção 3583, do Título 10 do Código dos Estados Unidos, determina que os comandantes e todos aqueles que detêm autoridade no âmbito das Forças Armadas “sejam, eles mesmos, um bom exemplo de virtude, honra, patriotismo e subordinação... [e] que estejam preparados e reprimam toda e qualquer prática dissoluta e imoral, e corrijam, conforme as leis e regulamentos do Exército, todo aquele que incorra nesses erros”. Como fica claro nesse estatuto, o bom comandante é aquele que, entre outros atributos pessoais, aceita subordinar-se à autoridade civil e ao Estado de Direito<sup>26</sup>.

Além disso, o Código Penal Militar (*Uniform Code of Military Justice — UCMJ*) contém um artigo especificamente relacionado à preservação do controle civil. O Artigo 88 do UCMJ, “Desobediência às autoridades”, reza que:

Qualquer oficial de carreira que utilize palavras desrespeitosas contra o Presidente, o Vice-Presidente, o Congresso, o Secretário de Defesa, o Secretário de qualquer dos Departamentos Militares, o Secretário de Segurança Interna ou contra os Governadores e as Câmaras dos Estados, dos Territórios, das Ilhas e Possessões, em que sirva ou esteja presente, deve ser punido, conforme determine uma corte marcial<sup>27</sup>.

Há dois aspectos significativos no Artigo 88. Primeiro, ele proíbe que oficiais de carreira demonstrem desrespeito às autoridades constituídas. Isso se deve, provavelmente, à posição de autoridade atribuída aos oficiais de carreira, como líderes das Forças Armadas que são. Segundo, o artigo fundamenta-se em uma longa tradição. Abster-se de criticar abertamente as autoridades civis tem sido a norma, desde a Guerra da Independência<sup>28</sup>. Ao discutir as relações civis-militares, quando era Presidente

do Supremo Tribunal, Earl Warren afirmou que “[u]ma tradição que cultuamos nos diz que a perpetuação de um governo livre depende da contínua supremacia dos representantes civis do povo”<sup>29</sup>. Nos Estados Unidos, essa longa tradição é mantida nas leis e nos artigos do Código Penal

---

**...no caso de um comandante discordar da política adotada durante um conflito armado, estarão relativamente óbvios os efeitos tangíveis que essa política exercerá sobre o bem-estar dos soldados.**

que proíbem o envolvimento de militares em assuntos políticos.

### **Deixando o Serviço Ativo como Forma de Tornar Pública sua Discordância**

No ano de 1997, o então Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, Tenente-Brigadeiro do Ar Ronald R. Fogleman, solicitou sua passagem para a reserva, após longas considerações em torno das questões discutidas neste artigo. Nos meses que antecederam à sua inesperada aposentadoria, o Brigadeiro Fogleman enfrentou fortes divergências com o então Secretário de Defesa William Cohen<sup>30</sup>. Além da confusão em torno do escândalo de adultério que envolveu o Primeiro-Tenente Kelly Flinn, Fogleman estava particularmente insatisfeito com a punição dada ao oficial que era o encarregado pelo complexo das Torres Khobar, na época em que este foi atacado por terroristas<sup>31</sup>. Fogleman acreditava que o oficial havia feito tudo o que podia para evitar o ataque e que novas punições teriam efeito negativo em toda a Força Aérea<sup>32</sup>. Em função dessas e de outras divergências, Fogleman entendeu que não tinha mais condições de ser um líder eficaz e passou à reserva, depois de haver cumprido três dos quatro anos que teria na função.

## O Impacto na Força

Ao considerar a passagem para a reserva, ou a demissão de seu cargo, como forma de demonstrar suas divergências sobre as políticas adotadas, o comandante militar precisa levar em consideração o impacto de suas ações sobre seus companheiros de farda. Essa análise pode ser difícil, dependendo da natureza do tema político. Por exemplo, no caso de um comandante militar discordar da política adotada durante um conflito armado, estarão relativamente óbvios os efeitos tangíveis que essa política exercerá sobre o bem-estar dos soldados. É previsível que, nas operações realizadas no Afeganistão, decisões estratégicas inadequadas, tomadas no nível político, levem a mortes desnecessárias e afetem o moral da tropa. Há vários precedentes nesse sentido, nos quais os comandantes podem se apoiar ao tomarem suas decisões. Contudo, se a decisão política diz respeito a atos administrativos internos das Forças Singulares, os efeitos no meio militar podem não ser tão evidentes. Um exemplo seria a decisão de permitir que militares homossexuais sirvam abertamente, algo muito mais sutil, cujas consequências não podem ser antecipadas, com certeza. No exemplo citado anteriormente, o Brigadeiro Fogleman tomou a decisão de passar para a reserva baseado não em uma política particular, mas na sua percepção de que os valores institucionais haviam mudado. Em tais casos, os comandantes devem considerar tanto seus próprios valores fundamentais, quanto os valores fundamentais da instituição, antes de tomar sua decisão.

Ao decidirem deixar o serviço ativo, os militares precisam primeiro considerar se essa ação extrema é mesmo necessária para preservar a honra. Como foi dito, a honra é o conceito central que sustenta os valores fundamentais das Forças Armadas. Esse conceito exige que os militares “sigam um código de integridade inflexível” e, ao mesmo tempo, cumpram todas as “responsabilidades legais e éticas”<sup>33</sup>. Se o militar acredita que acatar a decisão política iria comprometer sua honra pessoal, então ele terá deixado de ter condições de se manter no cargo como um verdadeiro líder. Como disse o Brigadeiro Fogleman, quando anunciou sua decisão, “Você, na verdade, deve olhar-se no espelho ao levantar, todos os dias, e se perguntar:

‘Eu me sinto honrado e digno?’”<sup>34</sup> Se a resposta é “não”, deve-se deixar o serviço ativo, sem dúvida. É preciso, no entanto, analisar se a decisão política em tela é um reflexo da mudança nos valores ou simplesmente uma decisão mal tomada, de forma isolada, e que seria passível de ter suas consequências minimizadas por uma liderança competente. Deve-se decidir entre permanecer na ativa e trabalhar para mudar as políticas de dentro da organização ou deixar o serviço ativo e abrir mão de sua possível influência sobre a polêmica questão.

O militar precisará, então, considerar o atributo coragem. Demonstrar coragem moral e fazer “o que é certo, mesmo que o custo pessoal seja alto”, é dever de todo militar<sup>35</sup>. Se um comandante acredita que determinada decisão política terá um efeito negativo sobre os integrantes das Forças Armadas, então ele precisa mostrar coragem em suas convicções e deixar o serviço ativo.

O Brigadeiro Fogleman acreditava que a punição aplicada ao oficial responsável pela segurança nas Torres Khobar havia sido uma decisão política, sem base nos fatos. Ele acreditava que “puni-lo [sem justificativa] teria um efeito negativo sobre os comandantes em geral, provavelmente fazendo com que cheguem à conclusão de que a proteção de suas Forças pretere o cumprimento de suas missões”<sup>36</sup>. Ante a perspectiva de tais consequências negativas para os militares que ele liderava, Fogleman dispunha de poucas opções além da de deixar a Força Aérea. Da mesma forma, não pode se omitir o comandante que estiver convencido de que certa decisão política irá prejudicar significativamente sua tropa, apenas balançando a cabeça e esperando para ver os resultados. Ele deve decidir não tomar parte nessa decisão, independentemente do custo pessoal que isso lhe traga. Essa é a verdadeira essência da coragem moral.

Ao cogitar se deixará ou não o serviço militar o comandante precisa levar em consideração o serviço abnegado como o valor fundamental que é. Em qualquer escalão, os comandantes têm o dever de cumprir suas obrigações para com seus subordinados, pares e superiores. Todo oficial presta um compromisso solene de “desempenhar com dedicação e correção todos os deveres do

ofício” assumido<sup>37</sup>. Ao deixar o serviço ativo, o oficial escolhe encerrar prematuramente esse dever, uma situação que alguns consideram como uma forma inaceitável de fugir às suas obrigações. No entanto, como indicado pelo Brigadeiro Fogleman, se o comandante deixar de se julgar eficiente porque seus pontos de vista pessoais conflitam com os valores fundamentais da instituição, então deixar a Força como forma de serviço abnegado seria a melhor linha de ação. Segundo o ponto de vista de Fogleman, todo comandante atua em dois níveis: como integrante da grande profissão das armas e como indivíduo<sup>38</sup>. Pela perspectiva do integrante da profissão, o comandante deve continuar prestando seus serviços, independentemente de divergências políticas. Contudo, no nível pessoal, se o comandante já não pode liderar efetivamente devido a discordâncias, ele precisa fazer o que é melhor para aqueles a quem serve e deixar o serviço ativo. Quando a permanência no serviço se torna contraproducente, “[e]ntão a instituição se torna mais importante do que o indivíduo, e, ao considerar o valor fundamental do dever ao serviço antes de a si próprio, a escolha se resume entre ficar mais um ano e enfrentar a turbulência ou demitir-se”<sup>39</sup>. Ao considerarem a opção de sair, os comandantes devem avaliar o impacto que sua demissão terá sobre os demais militares, e determinar se os valores de honra, coragem e serviço abnegado a tornam realmente necessária.

### **Uma Forma de Discordar das Políticas Adotadas**

Além do impacto nos demais militares de sua Força, um comandante deve determinar quais impactos negativos sua saída podem ter na instituição militar e na autoridade civil. Um comportamento honrado determina que os comandantes usem de franqueza e façam suas divergências conhecidas. Os comandantes precisam considerar a franqueza como parte integral da lealdade, “mesmo quando oferecem opiniões divergentes”<sup>40</sup>. Contudo, os comandantes não podem dar margem para que outros pensem que sua saída foi um ato político calculado, com vistas a influenciar decisões civis. Fogleman apresentou seu pedido de passagem para a reserva empregando bastante

cuidado quanto à linguagem empregada, bem antes de o Secretário anunciar sua decisão final sobre o oficial das Torres Khobar. Ao submeter o pedido de passagem para a reserva, em vez de demitir-se do cargo, antes da decisão formal, Fogleman evitou qualquer inferência de que ele estaria pedindo demissão em sinal de protesto<sup>41</sup>. Segundo ele, “a razão de ter sido um pedido de passagem para a reserva em vez de afastamento do cargo, é que isso era coerente com tudo que eu havia dito até aquela data, ou seja, isto é um cargo e não uma condenação”<sup>42</sup>. Como Fogleman observou, os comandantes que valorizam a honra precisam manter sua lealdade à autoridade civil, mesmo quando optam por deixar o serviço por divergências em torno de políticas adotadas.

O comandante também deve concluir se, sob o ponto de vista institucional, está realmente demonstrando coragem moral e serviço abnegado quando deixa a Força a que pertence. Deve ser avaliado se de fato está cumprindo os requisitos de sua missão e agindo nos melhores interesses da Força<sup>43</sup>. A partir de uma certa perspectiva, a principal prioridade deveria ser manter líderes fortes, cujos valores sejam os da organização, e evitar que a tensão entre os líderes militares e civis seja percebida. Esse raciocínio seria um argumento em favor da subordinação dos pontos de vista pessoais aos da instituição. Em tais casos, diz Fogleman, “Você ignora. Apenas continua batalhando, trabalhando duro”<sup>44</sup>. No entanto, alguns defenderiam a saída do comandante, quando este não mais puder servir eficientemente à sua Força, em função de diferenças políticas. Se ele permanecer no cargo, poderá se tornar um elemento divisivo. Assim sendo, um comandante deve considerar seus interesses pessoais e os da instituição quando toma a decisão de deixar o serviço ativo como um ato de protesto.

Outro ponto a ser considerado pelo comandante deve ser o impacto que sua saída teria sobre as decisões das autoridades civis e sobre as Forças Armadas. Alguns dizem que o comandante corre o risco de se tornar apenas mais uma “baixa política”, e ver sua saída sendo esquecida, em seguida. Nesses casos, a demissão do comandante terá sido em vão. Esse argumento presume que a saída do comandante tenha pretendido influenciar as decisões das autoridades civis. Como argumentado por Huntington e Janowitz, essas

interferências violam as antigas tradições civis-militares e não devem ser a motivação principal para o afastamento. Ao contrário, um comandante deve deixar sua Força Armada quando acreditar que já não pode servir de forma honrada mantendo suas convicções pessoais. Quando um militar não consegue conciliar seus valores pessoais com os da Força, então praticamente só lhe resta deixá-la. Entretanto, antes de concluir sobre se os valores da Força se tornaram incompatíveis com os seus, ele deve certificar-se de ter feito tudo aquilo que é legalmente possível para influenciar a Força quanto à sua adoção.

Deixar as Forças Armadas em função de uma divergência sobre determinada política adotada é uma decisão complexa para qualquer comandante. Embora “votar pela ausência” pareça ser algo

simples, a decisão envolve avaliar o impacto sobre os demais integrantes das Forças Armadas e sobre as relações entre civis e militares. A decisão é extremamente pessoal, o que exige que se avalie seus próprios valores e os das instituições a que se serve — civil ou militar. Independentemente de a divergência estar relacionada a questões administrativas, como a “*Don’t Ask, Don’t Tell*”, ou a decisões operacionais, como o efetivo das tropas empregadas no Afeganistão, o comandante deve determinar se essas decisões expressam uma mudança fundamental nos valores institucionais, ou se tratam simplesmente de algo que necessita que ele se adapte. Em ambos os casos, os valores fundamentais de honra, coragem e serviço abnegado devem ser buscados, para orientá-lo em sua decisão. **MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. LTG Benjamin Mixon, Letter to the Editor: “Let Your Views Be Known” *Stars and Stripes*, 8 Mar. 2010. De acordo com a carta escrita pelo Gen Div Mixon, Comandante do Comando Componente do Exército no Pacífico:  
“Os recentes comentários sobre os efeitos adversos da revogação da política ‘*Don’t Ask, Don’t Tell*’ foram bem apropriados.  
É comum ouvirmos declarações de que a maioria dos integrantes das Forças Armadas é favorável à revogação dessa política. Não creio que isso esteja correto. Eu suspeito que muitos militares, suas famílias, os ex-combatentes e os cidadãos estão se perguntando o que fazer para interromper a imprudente revogação de uma política que logrou obter um equilíbrio entre o desejo de servir e o comportamento aceitável, para os cidadãos.  
É chegada a hora de escrever a seus representantes eleitos e à cadeia de comando e expressar suas opiniões. Se nós que estamos em favor de manter a política atual não nos manifestarmos, não haverá a menor chance de que ela seja mantida”.
2. DREAZEN, Yochi J. “Military Makes it Tougher to Oust Gays”, *Wall Street Journal*, 26 Mar. 2010. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB20001424052748704094104575143361700873600.html>>.
3. Embora o estudo de caso deste artigo utilize o exemplo de um oficial-general que passou à reserva, a análise resultante se aplica a comandantes em todos os níveis.
4. U.S. Army Field Manual (FM) 6-22, *Army Leadership* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], October 2006), Figure 2-2.
5. *Ibid.*, p. 4-2.
6. *Ibid.*
7. Department of the Air Force (USAF), Doctrine Document 1-1, *Leadership and Force Development* (Washington, DC: GPO, 18 February 2006), p. 4-7.
8. Department of the Navy (USN), Instruction 5350.15C, *Department of the Navy Core Values Charter and Ethics Training* (Washington, DC: GPO, 31 January 2008). O documento também se aplica ao Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos.
9. FM 6-22, p. 4-6.
10. USN Instruction 5350.15C.
11. USAF Doctrine Document 1-1, p. 5.
12. *Ibid.*
13. FM 6-22, p. 4-6.
14. USAF Doctrine Document 1-1, p. 5.
15. O debate sobre qual é a mais extraordinária das virtudes — a coragem moral ou a coragem física — tem sido constante, há centenas de anos. Como o orador Wendell Phillips observou no início do século XIX, “A coragem física é um instinto animal; a coragem moral é muito mais elevada e verdadeira”. COFFEY, MAJ William T. *Patriot Hearts* (Colorado Springs: Purple Mountain Publishing, 2000), p. 117.
16. USAF Doctrine Document 1-1, p. 4-6.
17. FM 6-22, p. 4-6.
18. USN Instruction 5350.15C.
19. FM 6-22, p. 4-6.
20. FEATHER, Peter. “Civil Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control”, *Armed Forces & Society* (Winter 1996): p. 149.
21. HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Belknap Press, 1957); BURK, James. “Theories of Democratic Civil-Military Relations”, *Armed Forces & Society* (Fall 2002), p. 7.
22. HUNTINGTON, p. 149. Como Huntington explica, as funções tradicionais de um Estado independente são: “a função política de ajustar e sintetizar os interesses dentro da sociedade; a função legal de garantir os direitos do indivíduo; e a função econômica e social de ampliar as oportunidades para o autoaperfeiçoamento individual”.
23. BURK, p. 10.
24. JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1971); BURK, p. 10.
25. *Ibid.*
26. SNIDER, Don M. *Dissent and Strategic Leadership of the Military Professions* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008).
27. Uniform Code of Military Justice, Article 88 (2008).
28. United States v. Howe, 37 C.M.R. 429 (1967).
29. *Ibid.*
30. KOHN, Dr. Richard H. “The Early Retirement of General Ronald R. Fogleman, Chief of Staff, United States Air Force”, *Aerospace Power Journal* (Spring 2001): p. 2.
31. *Ibid.*
32. *Ibid.*
33. USN Instruction 5350.15C.
34. KOHN.
35. USAF Doctrine Document 1-1, p. 5.
36. KOHN.
37. 5 U.S.C. 3331 (2010). Mesmo que tenha sido do comandante a decisão de se demitir do cargo, a decisão final dependerá das autoridades civis das quais ele discorda. Ao tornar-se oficial de carreira, ele passa a servir à vontade do Presidente, o que significa que as autoridades competentes podem negar qualquer pedido de afastamento de cargo. Nesse caso, o oficial seria moralmente obrigado a continuar no mesmo cargo e função. SWAIN, Richard. “Reflection on an Ethic of Officership”, *Parameters* (Spring 2007), p. 4.
38. KOHN, p. 13.
39. *Ibid.*
40. USAF Doctrine Document 1-1, p. 5.
41. *Ibid.*, p. 11.
42. *Ibid.*
43. USN Instruction 5350.15C.
44. KOHN, p. 13.

# A Carroça na Frente dos Bois: A Estratégia e o Processo Orçamentário dos EUA

Major Matthew M. McCreary, Exército dos EUA

**D**EZ ANOS DE guerra no Afeganistão esgotaram a paciência da população estadunidense, e a administração do Presidente Obama já admite que a estratégia de saída do país levará em consideração uma avaliação mais tolerante sobre o desempenho do governo de Cabul. As mudanças de estratégia ocorridas nos últimos três anos introduziram alguns milhares de soldados e bilhões de dólares adicionais no esforço de guerra dos Estados Unidos da América (EUA) — o resultado foi uma ampliação súbita do comprometimento do país para com o Afeganistão. Com a morte de Osama bin Laden e a definição de um prazo para o início da retirada de tropas, o presidente passou a considerar uma nova reavaliação acerca das operações, com vistas a definir os próximos passos.

O problema, como demonstrado por recentes eventos no Afeganistão, é que o processo de formulação de orçamentos do governo dos EUA pode facilmente minar a estratégia. A formulação de estratégia é o resultado de um detalhado planejamento que visa a obter resultados bem definidos. Estratégias levam tempo para amadurecer e produzir resultados, mas há quem utilize o orçamento, que considera um espaço temporal bem mais curto, para manipular, mudar ou ampliar as prioridades estratégicas dos EUA. Em vez de trabalhar com base na estratégia escolhida e apoiá-la, o ciclo orçamentário anual incentiva os formuladores de política e gerentes de programa a adotarem uma perspectiva míope, que se concentra nas necessidades imediatas. Por exemplo, alguns legisladores usam o ciclo

orçamentário para apoiar programas benéficos para seus eleitores, e alguns gerentes de programa buscam promover a ampliação ou a continuação de programas que controlam. As duas ações ameaçam a eficácia das operações dos EUA, porque confundem as necessidades de curto prazo com os requisitos de longo prazo. Os órgãos do governo e os membros do Congresso podem exercer significativa influência negativa sobre a estratégia militar no Afeganistão, sempre que buscarem atender a objetivos pessoais sem entenderem as implicações de suas ações sobre o esforço de guerra.

Se o orçamento estiver realmente sendo utilizado para influenciar a estratégia, não estaremos pondo a carroça na frente dos bois? Este artigo analisa o processo de formulação de estratégia, como as autoridades civis e militares priorizam os esforços em um ambiente com limitação de recursos e os efeitos do ciclo orçamentário anual na estratégia dos EUA no Afeganistão. No final, sugerimos algumas soluções novas para resolver problemas que afetam muitos órgãos e rotinas da administração federal.

## Estratégias em Geral

Estratégias eficazes são planos de longo prazo que alinham objetivos e recursos. Em geral, são amplas na sua abrangência e amadurecem com o passar do tempo. Ou seja, é preciso esperar anos para que seus resultados substantivos sejam percebidos. Na situação ideal, os planejadores estratégicos combinam os objetivos com uma variedade de métodos (formas) e meios (recursos)

---

*O Major Matthew M. McCreary é estudante de pós-graduação na George Washington University em Washington, DC. Ele é bacharel em Economia e Ciência Política pela Ohio State University e recentemente trabalhou na Agência de Assuntos Internacionais Ligados ao Combate*

*a Narcóticos e à Imposição da Lei (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs) do Departamento de Estado. Atuou em operações de combate no Iraque e no Afeganistão.*

para acomodar limitações de toda ordem, de políticas a financeiras. Como observa o analista Harry Yarger, “A estratégia é o *como* (com que método ou conceito) a liderança utilizará o *poder* (os meios ou recursos) disponível no Estado para exercer controle sobre certas circunstâncias e áreas geográficas para cumprir os objetivos (os fins) que apoiam os interesses do Estado”<sup>1</sup>.

Há vários teóricos que deixam de considerar o impacto das limitações fiscais quando tecem seus comentários sobre as estratégias. No entanto, essa compreensão — de que nem todas as prioridades receberão recursos financeiros — é essencial para o desenvolvimento de qualquer estratégia, especialmente em tempos de cortes no orçamento federal. É preciso que se façam concessões e se negociem alternativas. É por isso, portanto, que as prioridades estratégicas dos EUA enfocam os esforços do estabelecimento de Defesa. Um dos propósitos da *Revisão Quadrienal da Defesa* (*Quadrennial Defense Review*) do Departamento de Defesa (DOD, na sigla em inglês) é priorizar objetivos e, com isso, orientar como o Departamento

deverá trabalhar para que receba os recursos necessários durante o processo orçamentário<sup>2</sup>. Da mesma forma, a *Estratégia Nacional de Segurança* (*National Security Strategy*) traça as prioridades do presidente, que por sua vez, deve orientar a alocação de recursos do orçamento. Infelizmente, o governo não pode arcar com todos os projetos que deseja executar. Por isso, os documentos mencionados servem ao propósito de fazer com que haja foco adequado nos esforços da nossa nação para a execução de sua estratégia, tanto com relação à Defesa quanto à segurança nacional como um todo, e para identificar as áreas consideradas essenciais que deveriam receber verbas.

Uma vez que as autoridades tenham estabelecido as prioridades, o orçamento federal deve ser preparado de modo que fins, métodos e meios estejam compatíveis. À medida que os recursos (o dinheiro) são compatibilizados com as prioridades estratégicas nacionais, alguns cortes surgem como necessários. Pode ocorrer que as circunstâncias imponham que o governo deixe de atender aos objetivos de baixa prioridade, devido



Departamento de Defesa. Erin A. Kirk-Cuomo

*O Presidente Barack Obama durante entrevista coletiva sobre as Prioridades da Defesa, acompanhado dos Secretário e Subsecretário de Defesa, Leon Panetta e Ashton Carter, 5 Jan 12.*

às limitações fiscais ou de mão de obra. Os riscos decorrentes desses cortes devem ser considerados. O processo orçamentário pode ser altamente contencioso, mas o sistema funcionará como planejado desde que os programas que apoiam objetivos estratégicos cruciais sejam financiados de acordo com sua prioridade. Contudo, raras são as vezes em que o processo funciona como previsto, especialmente na administração federal.

## A Lacuna entre Orçamentos e Estratégia

Há duas razões principais que justificam a falta de conexão entre o ciclo orçamentário e a estratégia:

**Horizonte temporal.** Primeiro, o ciclo orçamentário e o processo de formulação de estratégia operam em horizontes temporais diferentes. Os orçamentos são formulados todos os anos e preveem gastos para um ano à frente, enquanto as estratégias projetam três, quatro ou cinco anos no futuro. Consequentemente, o orçamento acaba refletindo as mudanças nas prioridades domésticas e internacionais, enquanto as mudanças na estratégia passam por um longo e demorado processo de análise de conjuntura. Em termos simples, estratégias são semelhantes a navios-aeródromos, porque levam muito tempo para mudar seu curso, enquanto os orçamentos são como lanchas de competição — altamente manobráveis e capazes de mudar o curso com rapidez.

**Quantidade de Envolvidos.** Segundo, a quantidade de participantes que influenciam o orçamento é enorme, quando comparada ao número dos que influenciam a estratégia. A preparação do orçamento é um esforço colaborativo, que envolve o governo como um todo. Os gerentes de programa de vários órgãos executivos fornecem informações e lutam intensamente pela sobrevivência de seus programas, enquanto os legisladores no Congresso, junto com seus funcionários, trabalham para apoiar projetos que eles acreditam ser benéficos ao esforço de guerra e, *ao mesmo tempo*, aos seus eleitores. Em contrapartida, o desenvolvimento de estratégia envolve somente um pequeno grupo de intelectuais bem posicionados. É um processo isolado, conduzido pela liderança do país apenas.

Na clássica análise que Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky produziram sobre a implantação

de programas federais para a geração de empregos em Oakland, nos anos 70, há um destaque para algo que eles chamaram de a complexidade da ação conjunta. Em essência, eles descobriram que se tornava cada vez mais difícil (e menos provável) chegar a um acordo a cada novo participante ou ponto de decisão que era acrescentado ao processo, em um cenário particular<sup>3</sup>. Descobriram que uma “multiplicidade de participantes e perspectivas se combinavam para produzir uma formidável corrida com barreiras para o programa”<sup>4</sup>. Admitir maior número de gerentes de programa e formuladores de política (que tenham autoridade para influenciar o processo orçamentário) acaba se transformando em um aumento da quantidade de defensores dos interesses específicos de cada uma das organizações envolvidas. Além de diluir a responsabilidade individual, a grande quantidade de atores diminui radicalmente a probabilidade de que os objetivos estratégicos sejam alcançados. O impacto nas prioridades estratégicas pode ser drástico, particularmente se os legisladores tomarem decisões atendendo à plataforma política

---

***Há vários teóricos que deixam de considerar o impacto das limitações fiscais quando tecem seus comentários sobre as estratégias. No entanto, a compreensão dessas limitações é essencial, particularmente em tempos de cortes no orçamento federal.***

de seus partidos, ou não estiverem seguros sobre a direção que a estratégia pretende seguir, ou ainda, se caírem vítimas de uma ampliação da missão original. Seria necessário que houvesse uma liderança muito forte para que o foco estratégico não se perdesse do objetivo principal.

No atual processo, são os membros do Congresso, seus funcionários e vários burocratas

que detêm o poder de determinar a estratégia *de facto*, utilizando-se do processo orçamentário. E isso ficou extremamente evidente na estratégia dos EUA no Afeganistão.

## **O Orçamento como a Causa — O Desvio Estratégico no Afeganistão**

A guerra no Afeganistão está para entrar no seu décimo primeiro ano e o combate de hoje difere muito daquele que enfrentei quando era um jovem comandante de pelotão, em 2002. Naquela época, havia um efetivo de aproximadamente 5 mil militares na Operação *Enduring Freedom*<sup>5</sup>. Depois do desvio estratégico ocorrido durante o governo Bush (principalmente em função do engajamento no Iraque), mais tropas foram enviadas ao teatro de operações para fazer frente ao aumento da agressividade da Al Qaeda e à situação de segurança que se encontrava em declínio. Hoje, há mais de 100 mil militares dos EUA naquele país. Esse nível de compromisso mostra a mudança de prioridades dos EUA (do Iraque para o Afeganistão). No entanto, com a ampliação do esforço de guerra, tornou-se mais difícil do que nunca manter o foco estratégico.

**Gerentes de programa.** Gerentes de programa são capazes de influenciar a estratégia por meio dos pedidos de recursos enviados ao Congresso Nacional, e o problema gerado dessa forma se espalha por toda a administração federal. Esses gerentes lutam com unhas e dentes para que novos programas sejam adotados ou para defender aqueles existentes que são de seu interesse (particularmente quando estão ameaçados de sofrerem corte). Uma vez aprovado o orçamento, tudo se repete, no ciclo orçamentário seguinte. Certos gerentes ficaram tão absortos em seus programas específicos que se esqueceram do verdadeiro objetivo que levou os Estados Unidos ao Afeganistão — derrotar a Al Qaeda e prevenir sua reorganização no país ou no vizinho Paquistão. Ao defenderem suas causas com tanta veemência, os gerentes de programa perderam o foco sobre a meta principal dos EUA e inconscientemente contribuíram para a ampliação dos objetivos estratégicos dos EUA — o que inclui a reconstrução nacional.

A defesa apaixonada de suas agendas — ainda que seja com a melhor das intenções — traz perigo adicional à estratégia formulada. Como

exemplo, podemos citar os gerentes de programa da Agência de Assuntos Internacionais Ligados ao Combate a Narcóticos e à Imposição da Lei (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*), do Departamento de Estado. O problema não é que eles sejam maus cidadãos — longe disso. São patriotas comprometidos que apoiam totalmente o objetivo do governo Obama de “inquietar, desorganizar e derrotar a Al Qaeda em suas áreas seguras e prevenir seu retorno ao Paquistão e ao Afeganistão”<sup>6</sup>. O problema é que eles têm, inconscientemente, se tornado vítimas de sua própria obsessão. Alguns exemplos nos ajudarão a esclarecer.

Os programas ligados ao sistema prisional no Afeganistão começaram em 2005, como um assunto secundário, mas evoluíram rapidamente para algo monumental. Há três anos, o pedido orçamentário para esse programa era de US\$ 19 milhões. Desde então, os recursos solicitados subiram radicalmente, para US\$ 80 milhões no ano fiscal 2011<sup>7</sup>. Em 2009, os Estados Unidos já haviam demonstrado seu comprometimento para com o sistema penitenciário no Afeganistão, com a inauguração de um presídio que custou US\$ 60 milhões em Parwan. Além disso, foram abertas licitações com valores entre US\$ 15 milhões e 20 milhões para a ampliação da prisão de Pol-

---

***Ao defenderem suas causas com tanta veemência, os gerentes de programa perderam o foco sobre a meta principal dos EUA e inconscientemente contribuíram para a ampliação dos objetivos estratégicos dos EUA...***

e-Charkin, em Cabul<sup>8</sup>. Mais especificamente, o dinheiro destinava-se a atender às necessidades críticas de infraestrutura relacionadas com a

segurança e a administração da prisão, além de buscar padrões internacionais mínimos para a saúde e bem-estar dos presos<sup>9</sup>. O simples fato de o país estar envolvido em atividades como essa mostra como os EUA se desviaram da estratégia original, no Afeganistão. Além disso, o aumento de verbas destinadas à reconstrução do país, ao longo dos últimos anos, reforça esse ponto de vista. Embora as evidências estejam dispersas por vários setores e sejam difíceis de verificar, a ampliação do programa não pode ser atribuída a uma piora da situação local, mas aos gerentes de programa nos EUA, que buscam novas formas de

ampliar suas atuações no teatro de operações. Eles trabalharam duro para apoiar o esforço de guerra, mas, infelizmente, acabaram alcançando áreas que estão além dos objetivos dos EUA.

Os Estados Unidos forneceram US\$ 12,1 milhões para melhorar o sistema jurídico do Afeganistão em 2010<sup>10</sup>. Tal como ocorreu com o sistema penitenciário, esse programa começou pequeno, em 2003, com as metas de estender e melhorar o acesso à justiça aos pobres e marginalizados e, ao mesmo tempo, ampliar o conhecimento do público em geral sobre temas relacionados aos direitos e à Justiça<sup>11</sup>. Apesar da intenção original ter sido louvável, o programa agora passou a demandar a construção de vários postos de atendimento para “ampliar o alcance de suas atividades e assegurar que os afegãos tenham acesso à representação legal em todas as províncias do país”<sup>12</sup>. Tais programas, ainda que sejam bons para o Afeganistão, não estão alinhados com nosso objetivo principal. Evidências circunstanciais indicam que os gerentes dos programas frequentemente buscam novas formas para expandir suas atividades além do que propunham seus propósitos originais. Estava em seus interesses ver seus programas mantidos ou ampliados. Seu trabalho foi apenas justificar o quão importante eram determinados programas às autoridades dos



Exército dos EUA, AM Ernesto Hernández Fonte

*Militares da Marinha dos EUA chegam à base aérea de Kandahar, Afeganistão, 22 Jan 10. Eles pertenciam a um dos dois batalhões de Engenharia da Marinha que foram enviados ao país, quando da decisão pelo aumento de efetivo na missão.*

diversos órgãos do governo e aos membros do Congresso. No entanto, programas como os listados anteriormente estão além do escopo da nossa missão no Afeganistão. Nem a construção de presídios nem a melhoria da prestação de serviços jurídicos apoiam nosso objetivo principal — inquietar, desorganizar e derrotar a Al Qaeda.

O vínculo mais provável com nossos objetivos no país estaria em promover “um governo mais capaz, responsável e efetivo no Afeganistão, que sirva seu povo e possa um dia tornar-se funcional com algum apoio internacional, particularmente no que diz respeito à segurança interna”<sup>13</sup>. Com uma relação tão claramente indireta, é fácil dizer que praticamente quaisquer programas, especialmente os que levam a grandes despesas, aprimoram a capacidade do governo da nação anfitriã. Não há dúvidas sobre esses programas demonstrarem determinação por parte dos EUA e apoiarem os esforços de contrainsurgência; contudo, o fato de soldados dos EUA estarem operando as prisões e empresas estadunidenses terceirizadas estarem construindo as instalações mina qualquer afirmação de que a missão melhora a capacidade do governo afegão — particularmente porque os afegãos estão insuficientemente equipados para assumir a responsabilidade por essas instalações, quando nos retirarmos. Esse tipo de apoio dá

claras evidências de que estamos engajados na reconstrução nacional do Afeganistão.

A experiência demonstra o nível de influência que os gerentes de programa têm sobre o processo de elaboração do orçamento federal. Em última análise, a culpa é das autoridades em Washington, que não exercem uma supervisão responsável sobre o processo. O Departamento de Defesa não está isento desse problema.

Um velho ditado diz que quando tudo é prioridade, nada é prioridade. Esse é o problema que o DOD enfrenta com a recente expansão dos gastos com contrainsurgência, contraterrorismo e operações de estabilização, apesar do estabelecimento de prioridades na *Revisão Quadrienal da Defesa*. Parece-nos bem provável que os gerentes de programa tenham buscado apoio a seus programas e, assim, contribuído para outro vultoso orçamento do DOD<sup>14</sup>. Apesar de seu apoio incondicional a várias missões de sua pasta, até mesmo o então Secretário de Defesa Gates reconheceu o problema, criticando a proposta como sendo “matemática, não estratégia”. Gordon Adams acrescentou que “[e]ssa agenda ilimitada de missões não se constitui em uma estratégia. É uma lista de compras que justifica o sempre crescente engajamento militar global dos EUA e, claro, mais recursos vultosos com os quais o país não pode arcar”<sup>15</sup>. Os gerentes dos programas têm a capacidade de influenciar nossa estratégia no Afeganistão pelo processo orçamentário. A não ser que exerçamos mais supervisão e ajustemos os programas aos objetivos estratégicos, esse problema irá perdurar.

**Más práticas de gestão.** O ônus não fica somente com os gerentes de programa. Podemos atribuir muitas das más práticas de gestão à quantidade exagerada de administradores seniores dentro do nosso governo. A enormidade da burocracia governamental dos EUA cria oportunidades para que algumas autoridades aleguem isenção de responsabilidade ou até desconhecimento acerca das decisões tomadas por seus subordinados. Em outras palavras, certos gestores não estão questionando o porquê de certos programas terem sido incluídos nos pedidos orçamentários. A natureza da nossa burocracia valoriza o processo decisório fragmentado, que faz com que se questione se solicitações de recursos devem ou não incluir financiamento para a construção de escolas de saúde no Afeganistão

com dinheiro dos contribuintes. Isso é realmente algo que o governo deve fazer? O fato de haver burocratas que responderiam sim demonstra o quanto esse “desvio” está arraigado e tem deturpado nossa estratégia no Afeganistão.

## O Papel do Congresso

Os legisladores e seus auxiliares administrativos podem afetar estratégia de uma forma parecida. Os deputados dependem do apoio de seus eleitores e, portanto, seu sucesso depende de benefícios tangíveis que eles possam prover aos seus eleitores. O resultado é uma perspectiva míope por parte de membros do Congresso, com emendas orçamentárias individuais ditadas por questões regionais internas dos EUA, pois isso lhes fornece benefícios visíveis imediatos. Em outras palavras, o Congresso adotou uma mentalidade de curto prazo à custa da estratégia de longo prazo. É possível que programas que gerem empregos sejam benéficos a determinado distrito eleitoral, mas será que eles apoiam os objetivos estratégicos definidos pelo Presidente e pelo Conselho de Segurança Nacional? Na maioria dos casos, a resposta é um retumbante *não*. Além do mais, eles comprometem a credibilidade do Congresso, do Departamento de Defesa e da própria estratégia nacional.

Inúmeras ocorrências que envolvem essa “ação generosa” do Congresso resultaram problemáticas, politicamente. Por exemplo, no ano fiscal de 2005, a Lei de Dotação Orçamentária Consolidada incluiu US\$ 50 milhões em emendas destinadas a programas voltados para o atendimento das necessidades de mulheres e meninas afegãs<sup>16</sup>. Apesar do benefício óbvio de tais programas, eles não têm qualquer relação direta com nosso objetivo de inquietar, desorganizar e derrotar a Al Qaeda e prevenir seu retorno. Se nos valemos de uma definição do objetivo que seja muito ampla, poderemos argumentar que esses programas apoiam a estratégia, mas esse apoio indireto é equivalente à irrelevância. No contexto atual, os programas voltados para as mulheres não nos ajudam a derrotar a Al Qaeda; portanto, não devemos gastar dólares dos contribuintes para apoiá-los. Aqui, de novo, o processo orçamentário fornece uma abertura para que indivíduos exerçam influência indireta sobre a estratégia dos EUA.

As emendas orçamentárias aprovadas pelo Congresso não afetam apenas o Departamento de

Estado. De fato, a Seção 9012 da Lei de Dotação Orçamentária da Defesa, de 2012, autoriza US\$ 150 milhões ao Departamento de Defesa para operar uma Força-Tarefa de Negócios e Operações de Estabilização no Afeganistão<sup>17</sup>. Mais especificamente, essa Seção fornece recursos da verba de operações de contingência no exterior ao Secretário de Defesa, para “executar projetos no ano fiscal de 2012 com vistas a assistir ao comandante do Comando Central dos EUA no desenvolvimento de vínculos entre as operações militares dos EUA no Afeganistão, sob a Operação *Enduring Freedom*, e os elementos econômicos do poder nacional dos Estados Unidos”<sup>18</sup>. Dessa forma, parece que a guerra no Afeganistão tornou-se uma oportunidade econômica para as empresas estadunidenses. É possível que, por uma razão ou outra, um ou mais deputados tenham considerado a força-tarefa como uma forma de beneficiar as empresas em seus distritos eleitorais. Esse apoio não ocorre sem um custo. Ele retira recursos de atividades essenciais necessárias para o êxito no Afeganistão (como, por exemplo, do treinamento de policiais afegãos). De novo, vemos

como o processo de elaboração do orçamento é usado para ampliar o alcance das operações, com prejuízo dos objetivos estratégicos da nossa missão no país.

Esse tipo de emenda orçamentária prejudica a capacidade do DOD de alcançar os objetivos traçados — um problema crucial quando os Estados Unidos se encontram engajados simultaneamente em duas guerras. As destinações orçamentárias geram um desvio estratégico e comprometem o apoio aos objetivos estratégicos de longo prazo. Em 2007, por exemplo, o Auditor Geral do DOD identificou 2.587 emendas orçamentárias relacionadas a congressistas e seus distritos (inferiores a US\$ 15 milhões, cada uma) o que perfazia um valor total de US\$ 5,87 bilhões. A maioria pertencia a programas não executados no Afeganistão e pelo menos cinco sequer apoiavam os objetivos fundamentais do Departamento de Defesa<sup>19</sup>.

Uma informação como essa nos deveria fazer parar para refletir. Ela mostra como a liberação de recursos pode ser determinada



Departamento de Defesa. Erin A. Kirk-Cuomo

*O Subsecretário de Defesa Ashton Carter; o Vice-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior Almirante de Esquadra James A. Winnefeld Jr. e a Subsecretária para Políticas de Defesa, Michele Flournoy, durante coletiva no Pentágono, 05 Jan 12.*

pelos acréscimos à lei orçamentária, com pouca ou nenhuma preocupação quanto ao atendimento às prioridades estratégicas. Como já mencionado, as emendas orçamentárias são atraentes para os congressistas porque geram emprego em distritos eleitorais. Mas também colocam o Departamento de Defesa em um terreno escorregadio, com potencial perda de credibilidade.

A alocação de verbas segundo esse sistema, no orçamento da Defesa, também ameaça a credibilidade do Congresso. Não passam de um recurso legislativo que serve aos interesses pessoais. Isso retira dinheiro das verdadeiras prioridades — como a guerra no Afeganistão —, o que o torna ainda mais perturbador. Essa é uma forma subreptícia de financiar projetos que beneficiam os eleitores de determinado distrito eleitoral (e os membros do Congresso a ele associados). Ela mina a credibilidade do Congresso porque é um exemplo claro de abuso de poder pelos membros do legislativo. No final das contas, os gerentes de programa, os funcionários legislativos e os próprios membros do Congresso são responsáveis por nossos sucessos e fracassos no Afeganistão. Eles precisam reconhecer o papel que exercem como autoridades, enxergar as falhas do sistema e optar por não tirar partido de um sistema imperfeito.

## **Colocando as Coisas de Volta nos Devidos Lugares**

Embora não seja algo fácil de resolver e que, provavelmente, irá exigir várias tentativas antes de chegarmos à fórmula certa, há medidas que podemos tomar para efetivamente vincular o orçamento à estratégia e, assim, prevenir que burocratas inconscientemente comprometam os objetivos estratégicos.

Primeiro, podemos analisar minuciosamente as solicitações dos gerentes de programa antes de incluí-las em qualquer pedido orçamentário formal. Para tanto, é preciso que os gestores e as autoridades em cada agência do governo ajam com responsabilidade na supervisão desses pedidos, antes de submetê-los ao Gabinete de Orçamento e Gestão e ao Congresso. Alguém tem de atuar como aquele “intermediário isento” que toma as decisões difíceis, prevenido, assim,

que programas que não apoiem os objetivos estratégicos sejam levados adiante.

Segundo, precisamos cobrar mais comprometimento dos membros do Congresso e de seus gabinetes, compelindo-os a relacionar as emendas orçamentárias que apresentam segundo os objetivos estratégicos que apoiam. Por exemplo, uma emenda orçamentária que destine recursos para uma fábrica de munição pode ser vinculada a um objetivo estratégico no Afeganistão ou à alguma outra meta traçada pelo DOD.

Terceiro, os órgãos governamentais poderiam ter programas que apoiassem suas respectivas participações em dada estratégia particular, listados como itens individuais dentro de sua parte do orçamento. Como no caso das emendas orçamentárias, a justificativa para a inclusão de programas no orçamento deve estar relacionada ao apoio que proporcionam aos objetivos estratégicos. A justificativa deve basicamente declarar, de forma clara, qual objetivo fundamental está sendo apoiado por cada programa particular, algo semelhante à forma como as Forças Armadas vinculam missões específicas com linhas de ação. Os benefícios ocorreriam de dois modos: haveria mais transparência e esse artifício atuaria como um sistema de freios e contrapesos, pois a justificativa para cada item seria exposta a um exame segundo o senso comum. As autoridades poderiam ser mais facilmente responsabilizadas porque os programas individuais, junto com as emendas orçamentárias, estariam relacionados aos objetivos estratégicos, tornando mais difícil mascarar as motivações por traz das emendas perante o público.

Enfim, deveria ser tarefa de um único Ministério administrar os planos de longo prazo — particularmente os relacionados à guerra — que lidaria com recursos fornecidos por todos os participantes, para fins de gestão. Obviamente, seria necessário apoio do Congresso para que uma única organização do governo fosse incumbida com tamanha autoridade. O candidato ideal para lidar com o ônus das operações de contingência no exterior é o Departamento de Defesa, porque ele já é o responsável pela defesa da nação. Contratos de Objetivos entre os diversos órgãos devem ser suficientes para

transferir os recursos (ao menos no início). O processo só tende a melhorar ao longo do tempo. Será necessário trabalho duro para desenvolver e aprimorar o processo e conquistar eficiência, mas está claro que os benefícios visualizados justificam o esforço.

## Conclusão

No final, precisaremos decidir se o orçamento apoiará a estratégia ou se a estratégia será simplesmente uma *raison d'être* para um orçamento que não para de crescer. Neste momento, parece-nos que ele está sendo usado para influenciar a estratégia, ou seja, colocamos a carroça na frente dos bois.

O processo de desenvolvimento e implantação de estratégia dos Estados Unidos está disfuncional. Há muita gente com possibilidade de exercer influência sobre ele. Alguns o fazem de modo inconsciente, baseando-se no comprometimento cego para com a causa. Outros atuam de modo intencional, explorando o processo para atender a seus interesses próprios. Em ambos os casos, a solução para o problema está nos “intermediários neutros” que seriam os responsáveis por tomar as decisões difíceis necessárias para manter o país concentrado nos objetivos estratégicos. Podemos melhorar; e foi essa a finalidade deste artigo: a melhor integração entre os processos de elaboração de orçamento e de formulação de estratégia. **MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. YARGER, Harry R. “Towards a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model”, in *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 2nd Edition, ed. J. Boone Bartholomees (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2006), p. 107. Yarger é analista de estratégias militares.
2. “O Departamento de Defesa analisa os recursos disponíveis e os riscos segundo quatro objetivos prioritários: vencer as guerras atuais; prevenir e dissuadir conflitos; estar preparado para derrotar adversários e vencer em uma ampla gama de continências; e preservar e aprimorar uma Força composta por 100% de voluntários”, *Quadrennial Defense Review* (2010): p. v.
3. PRESSMAN, Jeffrey e WILDAVSKY, Aaron. *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973), p. 102-10. Os autores acompanharam a sequência e os pontos de decisão do programa de obras públicas da EDA (Agência de Desenvolvimento Econômico, dos EUA) e concluíram que o aumento no número de participantes e de pontos de decisão resulta em diminuição da probabilidade de sucesso.
4. *Ibid.*, p. 102.
5. BELASCO, Amy. *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues*: Congressional Research Service Report #R40682, 2009. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011, p. 29. Esse relatório fornece uma análise detalhada dos efetivos durante o período de 2002 a 2008, utilizando cinco fontes independentes.
6. White Paper of the Interagency Policy Group’s Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, 2010. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan\\_White\\_Paper.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2011, p. 1.
7. Os pedidos para programas relacionados ao sistema prisional, para cada ano, são os seguintes: 2009: US\$ 19M; 2009 Suplementar: US\$ 46M; 2010: US\$ 65M; 2010 Suplementar: US\$ 85M; 2011: US\$ 80M, *2011 INL Program and Budget Guide* (United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2011), p. 133.
8. CULLISON, Alan. “U.S. Set to Open New Afghan Prison”, *Wall Street Journal*, 17 November 2009. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB125832165575649413.html>>. Acesso em: 11 jul. 2011. CARLETON, Kenneth. *U.S. Army Corps of Engineers, Afghanistan Engineer District-North request for proposal, 2010*. Disponível em: <<http://www.aed.usace.army.mil/contracting/W5J9JE-10-R-0063S.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2011.
9. Além disso, o relatório observa que o objetivo fundamental para a Agência de Assuntos Internacionais Ligados ao Combate a Narcóticos e à Imposição da Lei (INL, na sigla em inglês) no Afeganistão era “ajudar a reconstruir um sistema prisional afegão que seja seguro e que atenda a padrões humanitários internacionais”, *INL Program and Budget Guide*, p. 129.
10. O site internet oficial da Embaixada dos EUA em Cabul fornece dados sobre os programas da INL. Disponível em: <[http://kabul.usembassy.gov/pr\\_2712.html](http://kabul.usembassy.gov/pr_2712.html)>. Acesso em: 19 jul. 2011.
11. O site internet da Organização Internacional de Direito do Desenvolvimento (International Development Law Organization) fornece dados sobre os programas

- de acesso à Justiça. Disponível em: <<http://www.idlo.int/english/Programs/Afghanistan/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 21 jul. 2011.
12. *Ibid.*
13. White Paper, p. 1.
14. O orçamento de defesa proposto era de US\$ 708 bilhões para o ano fiscal 2011. O pedido orçamentário incluía US\$ 549 bilhões em verba discricionária para os programas da Defesa e US\$ 159 bilhões para apoiar as operações de contingência no exterior, principalmente no Afeganistão e no Iraque. O site internet do Departamento de Defesa fornece dados sobre o pedido Orçamentário (Budget Request) de 2011. Disponível em: <<http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=13281>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
15. ADAMS, Gordon. “Unfinished Business: Ten huge challenges Bob Gates leaves behind”, *Foreign Policy*, p. 3 June 2011. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/03/unfinished\\_business?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/03/unfinished_business?page=full)>. Acesso em: 12 jul. 2011. “Gates permitiu que o sentimento de que era necessário ampliar a missão se espalhasse pelas Forças Armadas, particularmente pelas Forças terrestres. Em vez de se valer da Revisão Quadrial da Defesa do ano anterior para estabelecer prioridades claras à missão, ele concordou com a ampliação das missões da Defesa, para as quais foram atribuídas prioridades iguais. A contrainsurgência, a reconstrução nacional, as operações de contraterrorismo e a estabilização e reconstrução receberam a mesma prioridade que a dissuasão convencional, a dissuasão nuclear, o repositonamento de tropas e as operações humanitárias. Todas são iguais; e a intenção declarada é trazer o nível de risco para o mais próximo de zero quanto possível, em todas, ao mesmo tempo.
16. Mais especificamente, o A Lei de Dotação Orçamentária Consolidada de 2005 (H.R. 4818, P.L. 108447) incluía US\$ 50 milhões para programas voltados às mulheres e às meninas, incluindo US\$ 7,5 para organizações não governamentais lideradas por mulheres. Além disso, a Seção 305 da Lei de Reforma da Inteligência e Prevenção ao Terrorismo de 2004 (S. 2845, P.L. 108-458) requeria que o presidente formulasse uma estratégia de cinco anos para o Afeganistão, que incluísse apoio aos direitos das mulheres, com maior participação delas na política. Veja, também, MARGESSON, Rhoda e KRONENFELD, Daniel. *U.S. Assistance to Women in Afghanistan and Iraq: Challenges and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report #RL33227, 2006. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/59925.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.
17. Em 8 Jul 11, a lei foi aprovada na Câmara dos Deputados e aguardava aprovação pelo Senado. *Department of Defense Appropriations Bill, Report of the Committee on Appropriations*, 2011. Disponível em: <[http://appropriations.house.gov/UploadedFiles/FY\\_2012\\_DEFENSE\\_FULL\\_COMMITTEE\\_REPORT.pdf](http://appropriations.house.gov/UploadedFiles/FY_2012_DEFENSE_FULL_COMMITTEE_REPORT.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2011, p. 319.
18. O site internet “Govtrack” fornece a versão mais atualizada do Projeto de Lei de Destinações Orçamentárias para a Defesa em 2012 (2012 Defense Appropriations Bill). Disponível em: <<http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h112-2219>>. Acesso em: 15 jul. 2011.
19. BRODSKY, Robert. “Defense earmarks went beyond mission, IG says”, *Government Executive*, 21 July 2008. Disponível em: <<http://www.govexec.com/dailyfed/0708/072108rb1.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

# As Verdadeiras Lições Aprendidas para os Comandantes, após Anos de Combate

Tenente-Coronel (Reserva) Joe Doty e Subtenente Jeffrey E. Fenlason, Exército dos EUA

**O**S MAIS DE dez anos em que os Estados Unidos da América (EUA) estiveram envolvidos nas atuais guerras proporcionaram várias oportunidades para que aprendessem lições que poderão ser utilizadas no desenvolvimento de futuros comandantes — sejam eles oficiais ou praças. Ainda não se sabe quantas e quais dentre essas lições serão transformadas em temas, currículos e métodos pedagógicos nas escolas e programas de desenvolvimento de comandantes da Força. Este artigo analisa o Exército como uma organização que aprende e recomenda que sejam incluídos estudos sobre a dimensão humana nas escolas e programas de desenvolvimento de liderança.

## Como Aprendemos

Considerando que o Exército é uma organização com capacidade de aprender, é imperativo que as lições sejam tiradas da sua própria história — tanto com o que deu certo, como com o que deu errado. Práticas reflexivas comuns, como as análises pós-ação, relatórios dos comandantes, treinamentos, aconselhamento e orientação de desempenho, são todas adequadas à uma organização que aprende. Além disso, o Exército tem diversas redes para a troca de conhecimentos inseridas no portal “*Army Knowledge Online*” (AKO) na internet, para atividades militares como Inteligência, fogos, saúde, manobra, comunicações e serviço religioso, bem como todo o repositório do Centro de Lições Aprendidas do Exército e do Sistema de Conhecimentos de Comando em Combate (*Battle Command Knowledge System*, em inglês). Esses recursos são verdadeiros fóruns “de mão dupla”

(de cima para baixo e vice-versa) que disseminam e compartilham informações do Exército, para o Exército. Na internet, *companycommand.com* e *platoonleader.com* são dois fóruns onde são compartilhadas lições aprendidas e melhores práticas a partir da base, entre oficiais subalternos. Todos esses fóruns permitem que os usuários compartilhem novas ideias e lições, que podem — ou não — serem institucionalizadas e incluídas na instrução ou no treinamento.

Em sua clássica obra sobre o assunto, *A Quinta Disciplina*, Peter Senge, um dos principais estudiosos e defensores de organizações que aprendem”, as define como sendo aquelas “nas quais as pessoas expandem continuamente sua capacidade de gerar os resultados que realmente querem, onde novos modelos para a expansão da forma de pensar são cultivados, onde a aspiração coletiva é liberada e onde as pessoas estão continuamente aprendendo como aprender, juntas”.

Ele acrescenta que as organizações que aprendem são possíveis porque:

Além de estar em nossa natureza aprender, nós adoramos aprender... A maioria de nós, em algum ponto de nossas vidas, fez parte de uma equipe notável, um grupo de pessoas que trabalhavam juntas e de forma extraordinária — que confiavam umas nas outras, que complementavam os pontos fortes de umas e compensavam as limitações das outras, que tinham objetivos comuns maiores que suas próprias metas e que produziram resultados extraordinários... A equipe que

---

*Joe Doty, Ph.D. é oficial da Reserva do Exército que atualmente trabalha como consultor de liderança e ética. Ele é formado pela Academia Militar dos EUA, foi comandante de batalhão e serviu como Vice-Diretor do Centro para a Profissão e a Ética do Exército.*

*O Subtenente Jeffrey E. Fenlason é um infante com mais de 22 anos de serviço, que atualmente serve na 101ª Divisão Aeroterrestre. Ele serviu em diversas funções como comandante de pequenas frações e, mais tarde, junto aos estados-maiores de batalhão, brigada e divisão. Ele publica textos sobre desenvolvimento de líderes e treinamento sobre ética militar em seu blog pessoal “Leader Net”.*



Um cabo do 3º/1º Regimento de Fuzileiros Navais, acompanhado por soldados das Forças de Segurança Iraquianas durante operação nas ruas de Haditha, Iraque, 04 Out 05.

se tornou notável não o era, no princípio — aprendeu como produzir resultados extraordinários<sup>1</sup>.

Senge propõe que as organizações que aprendem sejam fundamentadas no “desenvolvimento de três principais capacidades de aprendizagem: estimular as aspirações, desenvolver diálogo reflexivo e compreender a complexidade”<sup>2</sup>.

Nada que há nos pensamentos ou palavras de Senge é incongruente com os objetivos do Exército hoje ou com os traçados para o ano 2025. Na verdade, as ideias de Senge talvez ajudem o Exército a aprender com mais efetividade a alcançar suas metas em 2025 — e mesmo depois disso — em termos de um verdadeiro desenvolvimento intencional e sistemático de seus líderes.

O que Senge discute apoia a doutrina de desenvolvimento de líderes, e a doutrina, por sua vez, apoia o que ele escreve. O livro *The Army Leader Development Strategy (ALDS) for a 21st Century Army* (“A Estratégia para o Desenvolvimento de Líderes para um Exército do Século XXI”, em tradução livre), de 25 de

novembro de 2009, chama a atenção para um “compromisso equilibrado entre os três pilares do desenvolvimento de líderes: a instrução, o ensino e a experiência... nossa estratégia de desenvolvimento de líderes é parte de uma campanha de aprendizado. Ela busca ser tão flexível e inovadora como os líderes que precisa desenvolver”. A campanha demanda uma análise atenta e ponderada do que constitui o aprendizado e de como consegui-lo. Três aspectos críticos em qualquer ambiente de aprendizagem são: conteúdo (ou currículo), método pedagógico (a arte e ciência do ensino) e a vontade de aprender do aluno.

O modelo de estilos de aprendizado elaborado por David Kolb descreve as diferentes formas que indivíduos utilizam para aprender. Todas elas se concentram em algum tipo de pensamento reflexivo dos indivíduos sobre o que acabaram de experimentar, ler e ouvir<sup>3</sup>. O modelo de Kolb é um ponto de partida, que nos ajuda a entender que cada atividade empreendida por um soldado segue um elemento baseado na experiência, sobre o qual o soldado se dá conta enquanto



*Policiais conduzem o então Cb Steven Dale Green, da 101ª Divisão Aeroterrestre, após ele ter sido condenado à prisão perpétua, 21 Mai 09. Ele foi declarado culpado pelo estupro e morte de uma adolescente e pelo assassinato de sua família.*

reflete e pensa sobre ele. Em outras palavras, o soldado “*pensa no passado e age com vistas ao futuro*”.

O cumprimento da missão é apenas uma parte das demandas impostas ao militar no ambiente operacional. Refletir sobre as experiências vividas e empregar o conhecimento decorrente para melhorar suas ações subsequentes também é necessário. E isso equivale a aprender para melhorar o desempenho. A simples atitude de criar hábitos — pensando no passado e agindo com vistas ao futuro — fomenta as aspirações, desenvolve conversas reflexivas e nos ajuda a compreender complexidades. No Exército, histórias e vinhetas frequentemente empregam essa poderosa técnica de aprendizado. Se fizermos um esforço para tornar o hábito de refletir deliberadamente enquanto agimos, o resultado será o verdadeiro aprendizado.

A obra sobre práticas reflexivas de Donald Schön também defende a noção de pensar no passado e de agir com vistas ao futuro. Schön discute as organizações que, para melhorar seu desempenho, buscam a reflexão (e o registro) de suas experiências<sup>4</sup>. O denominador comum é uma “reflexão sistêmica” tanto individual como em equipe — o hábito de cada indivíduo e equipe conduzir uma “análise pós-ação”, na qual soldados e comandantes se esforçaram conscientemente na busca do aprendizado, para que não se repitam os erros do passado.

Com o tempo, a reflexão sistêmica e as lições aprendidas levarão à elaboração de nova documentação de instrução e novos métodos pedagógicos nas escolas e programas onde líderes do Exército são preparados. Considere-se, por exemplo, quão benéfico para o Exército seria se todos os soldados envolvidos nos eventos mais importantes da nossa história tivessem refletido de modo sistêmico

sobre o que viram, pensaram e fizeram, e se o Exército tivesse reunido e catalogado essas informações para uso em seus programas de desenvolvimento de líderes.

### **Lições Colhidas para Comandantes e Líderes**

As Operações *Iraqi Freedom* e *Enduring Freedom* (OIF e OEF, segundo suas siglas em inglês) proporcionaram inúmeras passagens de onde se podem retirar ensinamentos. Os Sargentos Salvatore Giunta e Robert Miller e o Cb Ross McGinnis são apenas alguns, dentre tantos militares, que exibiram lealdade, coragem pessoal e cumprimento abnegado do dever, e que estabeleceram um padrão a ser seguido; tomaram a iniciativa, desempenharam

corajosamente e escolheram fazer o que era certo, mesmo ante as adversidades.

Contudo, como é normal acontecer, quando se trata da natureza humana, grande parte do aprendizado e do desenvolvimento acontece em virtude dos fracassos ou dos eventos psicológicos e emocionais negativos. Não temos dúvida de que a grande maioria dos soldados faz o que é certo, mesmo sob circunstâncias difíceis, mas também sabemos que é normal que coisas ruins aconteçam. E nossos adversários irão se valer da mídia, da internet e de redes de relacionamento para explorar arditamente os erros cometidos pelas Forças dos EUA, por menores que sejam, para avançar seus próprios objetivos táticos e estratégicos.

Uma análise dos infelizes e trágicos incidentes que ocorreram na OIF e na OEF proporciona casos para estudo, reflexões e lições aprendidas (aquilo que é tangível e se pode “levar para casa”), que comandantes cômicos devem conhecer e estar atentos para que não reapareçam, tanto em si próprios, quanto em seus soldados.

O propósito aqui não é:

- ser repetitivo ou enfático em torno das coisas ruins;
- criticar as decisões tomadas a partir da confortável posição de quem já conhece as consequências;
- apresentar soluções que teriam sido melhores;
- questionar as personalidades dos envolvidos nos eventos; ou
- modificar a versão dos fatos e recontar o que se passou.

Nosso objetivo é tão somente ajudar os comandantes terrestres a aprender — a aprender de verdade. Queremos registrar e dar destaque àqueles ensinamentos que podem — e devem — estar no “kit” de cada comandante (neste caso em seus corações e mentes), e que se referem à dimensão humana da guerra. Tudo para melhor orientá-los no sentido de estarem atentos e não repetirem os mesmos erros cometidos no passado. Também queremos chamar a atenção para temas comuns que ocorreram em combates ao longo dos últimos anos — e que irão continuar acontecendo, nos anos vindouros.

Alguns breves resumos de casos notórios ocorridos durante a OEF e a OIF:

**O “esquadrão da morte”.** Houve um pequeno grupo de soldados da 2ª Divisão de Infantaria que, supostamente, teria organizado um “esquadrão da morte” no final de 2009 ou início de 2010. Alguns deles teriam matado dois ou três afegãos que não estavam armados e tampouco constituíam uma ameaça, e depois modificaram o local para que parecesse que as mortes estavam relacionadas ao combate. Eles supostamente também teriam cometido outras violações das normas e leis, como coletar “troféus de guerra” e tirar fotografias junto a cadáveres dos inimigos.

**As mortes de Haditha.** Em novembro de 2005, em Haditha, no Iraque, fuzileiros navais dos EUA teriam supostamente matado 24 iraquianos como parte de um ataque de retaliação após um comboio do 3º/1º Regimento de Fuzileiros Navais ter sido atingido por um explosivo improvisado que matou o Cabo Miguel Terrazas e feriu gravemente outro fuzileiro. Ao menos três oficiais foram repreendidos oficialmente por não terem informado e investigado adequadamente as mortes. Seis fuzileiros navais suspeitos não chegaram a ser acusados formalmente. Um dos envolvidos foi processado criminalmente, mas acabou declarado inocente. Recentemente, o promotor do caso ofereceu um acordo ao comandante do grupo de combate, que se declarou culpado por negligência no cumprimento do dever, em troca de uma sentença mais leve.

**As mortes no canal.** Três praças da 172ª Equipe de Combate de Brigada foram declarados culpados pela execução sumária de quatro iraquianos que haviam sido detidos, em abril de 2007. Supostamente, essa “matança no canal” (como chamou um documentário da rede de TV CNN) teria sido uma resposta à prematura libertação de detidos que, depois de ficarem presos por apenas alguns dias, retornavam imediatamente à luta.

**Os assassinatos de Samarra.** Quatro soldados da 101ª Divisão Aeroterrestre foram declarados culpados pela morte de três detidos durante a Operação *Iron Triangle*, perto de Samarra, Iraque, em maio de 2006. Eles teriam supostamente liberado os detidos, atirando em seguida, para que parecesse uma tentativa de fuga.

**O incidente da ponte do Rio Tigre.** Em janeiro de 2004, soldados da 4ª Divisão de

Infantaria teriam supostamente obrigado dois iraquianos a se jogar de uma ponte sobre o Rio Tigre. Um deles morreu. Um oficial e um graduado foram declarados culpados de crimes cometidos durante esse episódio (tentativa de lesão corporal e obstrução da justiça). O comandante do batalhão desses militares teria, também supostamente, tentado esconder a verdade sobre o incidente.

**O estupro e os assassinatos em Mahmudiya.** Em março de 2006, perto de Mahmudiya, Iraque, quatro soldados da 101ª Divisão Aeroterrestre mataram quatro iraquianos não combatentes, entre eles uma mulher que foi estuprada antes de ser morta. Os quatro soldados foram declarados culpados pelos crimes de estupro e homicídio.

**Abu Ghraib.** Onze soldados foram declarados culpados por maus-tratos a detidos e por outros crimes ligados a esse caso ocorrido na prisão de Abu Ghraib, no Iraque, e que foi amplamente divulgado pela mídia.

**Os maus-tratos de detidos em Bagram.** No início de 2002, na Base Aérea de Bagram, no Afeganistão, ocorreram supostos casos de maus-tratos de detidos, cometidos por militares estadunidenses, que se tornaram destaque em um documentário da CNN, sob o título “*Taxi to the Dark Side*” (“Taxi para o Lado Escuro”, em tradução livre). Pelo menos 15 indivíduos foram acusados e cinco foram condenados por crimes cometidos.

Esses oito incidentes descritos brevemente — como tantos outros, nos conflitos que tiveram a participação dos EUA (mais notoriamente o incidente de My Lai, no Vietnã, em 1968) — salientam o que *pode* ocorrer em uma guerra. Obviamente, esses casos não refletem o que é o Exército dos EUA, nem sua ética profissional ou tampouco os sete “Valores do Exército”. É possível, mesmo, que sequer sejam exemplos de falta de liderança.

Contudo, eles indicam a necessidade de melhorar a instrução dos comandantes, para que reconheçam sinais de abandono da ética. Ademais, precisamos enfrentar a realidade de que as Forças Armadas são um reflexo da sociedade, e que um dos incidentes — o estupro e assassinatos em Mahmudiya, no Iraque — foi, provavelmente, o resultado da presença de um criminoso em meio à tropa.

O mais importante, sob o ponto de vista do aprendizado, é o fato de que os incidentes foram resultado da ocorrência de alguns dos nove — se não todos — eventos psicológicos e emocionais que podem existir em um ambiente de combate complexo, incerto e altamente estressante e volátil. Os nove eventos são:

**Autorização.** É quando há a percepção de que a cadeia de comando sanciona, aprova ou prescreve determinado comportamento. É possível identificá-lo quando ouvimos, por exemplo, “Eu simplesmente segui as ordens”, ou “Isso é o que meus comandantes querem/esperam que eu faça”.

**Transferência de responsabilidade.** É quando há a percepção de que existe alguém — que não ele próprio — para arcar com a responsabilidade de atos antiéticos cometidos.

**Transformação em rotina.** Ocorre quando soldados se acostumam gradualmente a agir de modo errado e a cometer abusos, e o comportamento antiético passa a ser algo rotineiro. Como exemplo, é possível que se ouça que “Nosso trabalho é assim mesmo”. Um atleta que usa drogas por anos a fio, para melhorar seu desempenho físico, ou adolescentes que pagam por um filme e veem dois ou três no cinema são exemplos que ocorrem no meio civil. A condução rotineira e diária da chamada “solução final” pela Alemanha nazista, durante a Segunda Guerra Mundial, é o exemplo mais marcante de como um comportamento errado pode ser aceito como rotina.

**Desumanização/desqualificação.** Ocorre quando os soldados perdem o respeito por outros ou os julgam “pessoas inferiores”. Soldados nessas condições talvez acreditem que estão sendo forçados a proteger ou a ajudar pessoas que não são seus semelhantes, de quem não gostam. Durante a Guerra do Vietnã, o uso de termos pejorativos como “gooks” [utilizado para referir-se aos asiáticos — N. do T.] indicava que alguns militares estadunidenses tinham desprezo pelo povo local.

**Desengajamento moral.** Ocorre quando os soldados ficam tão estressados e fatigados física, mental e psicologicamente que eles se desengajam cognitivamente do raciocínio moral e ético ou simplesmente deixam de pensar no assunto. Geralmente, ocorre na

forma de algum tipo de autoilusão (mentindo a si próprio), racionalização (os fins justificam os meios), ou perda da consciência lógica, ou do raciocínio coerente. É comum que esse comportamento surja a partir da transformação de comportamentos antiéticos em rotina. Em alguns casos, um soldado talvez não pense em termos de certo e errado — ou talvez nem pense —, simplesmente agindo sem pensar.

**Moralidade “entre parênteses”.** É algo que se observa quando um soldado atribui um conjunto de valores ou crenças a uma situação (por exemplo, quando está em uma operação no exterior), mas age com valores diferentes em outra (quando volta ao “mundo real”). Ou, em outras palavras, “O que ocorre no teatro de operações fica no teatro de operações”<sup>5</sup>.

**Lealdade inadequada.** Refere-se ao soldado que coloca sua lealdade aos companheiros, ou à sua fração de combate, acima dos valores da organização — os Sete Valores do Exército. O soldado que comete um ato antiético para proteger ou cuidar de um companheiro de grupo de combate é um exemplo.

**Pressão dos pares.** Ocorre a partir da influência dos companheiros ou da Unidade a que pertence o militar, que pode obscurecer sua capacidade de agir ou pensar sozinho (falta de coragem moral).

---

### **...ameaças psicológicas e emocionais devem ser conhecidas e entendidas pelos comandantes e líderes.**

**Pensamento do grupo.** É semelhante à pressão dos pares, quando o peso das ideias do grupo suprime a capacidade do soldado de pensar e agir sozinho (falta de coragem moral).

Alguns desses conceitos podem atuar isoladamente sobre o pensamento e o bem-estar emocional do soldado, embora, geralmente, ajam combinados. Quando alguns desses eventos comportamentais exercem influência sobre um militar, coisas ruins podem acontecer. Pode-se afirmar que todos os nove eventos influenciaram

as ações dos soldados e comandantes em My Lai e Abu Ghraib. Nos demais casos, talvez apenas alguns desses eventos tenham exercido papel significativo. Embora exista vasta pesquisa acadêmica documentada sobre esses eventos comportamentais, eles não são complicados demais para que sejam deixados de lado pelos comandantes<sup>6</sup>. Estes, oficiais ou graduados, são profissionais inteligentes, instruídos e bem-intencionados. Sua capacidade de *reconhecer* “o que pode ocorrer” talvez seja mais que o necessário para mitigar tais ocorrências. O mais importante, sob a ótica do desenvolvimento de líderes, é que essas ameaças psicológicas e emocionais devem ser conhecidas e entendidas pelos comandantes e líderes. As reuniões de comando e de estado-maior e as análises pós-ação devem tratar do problema e incluir seu estudo no treinamento antes dos desdobramentos em operações. Sendo mais dogmático, seria possível afirmar que elas devem ser itens do *checklist* de todo comandante em campanha.

Os nove eventos comportamentais são tipicamente *humanos*. O Exército funciona no ramo que lida com seres humanos — indivíduos; seres emotivos que pensam e são diferentes, uns dos outros. Não existem duas pessoas iguais. Não é o produto de uma linha de montagem, onde se pode reproduzir o mesmo exato modelo um ano mais tarde. Não há um “método científico” rígido que influencie pessoas no cumprimento de suas missões. Adestrar soldados — e transformá-los em líderes — é trabalho de artífices meticolosos, e não fruto do processamento de milhares de peças que se juntam para completar a montagem. Considerando que existe o livre arbítrio, também haverá atrito, incerteza, interação psicológica e oportunidades. Os comandantes precisam compreender a natureza complexa dos seres humanos, quando em combate.

As declarações abaixo, que foram retiradas de investigações e discussões sobre os incidentes mencionados anteriormente, são exemplos de sinais que possivelmente estejam afetando subordinados e que os comandantes devem ser capazes de reconhecer:

“Ele exibiu extremo ódio com relação ao inimigo e geralmente se referia a eles como selvagens”.

“Vamos proteger o povo ou matar insurgentes”?

“Quando você percebe que o mundo ao qual você pertence não é feito com concreto, mas com ilusões, os resultados podem ser devastadores”.

“Não ligo a mínima se eu morrer”.

“Não temos efetivo suficiente, mas ninguém se importa”.

“Certas pessoas não deveriam voltar vivas”.

“O Exército tem grandes comandantes e comandantes que estão moralmente falidos”.

“Eu o desafio a imaginar a frustração sentida quando, após ter sido engajado pelo fogo inimigo por várias horas, lograr a captura de alguns deles, apenas para vê-los libertados dois dias depois, porque alguém da área de detenção disse que seriam necessárias mais informações sobre eles”.

“Não lhes diga sobre [isso, ou aquilo]”.

“Havia um clima tóxico na Unidade”.

“Frequentemente nos víamos lutando contra os mesmos inimigos, de novo e de novo”.

“Matem todos os homens em idade de serviço militar [que encontrarem na área,] no objetivo”.

“Precisamos matar mais”.

Claro que essas citações devem ser interpretadas dentro do contexto em que foram produzidas. Soltas, essas frases podem adquirir um significado negativo e ameaçador, ao passo que, inseridas em seu contexto talvez não indiquem problema algum. O contexto é importante. Contudo, a tela de radar do comandante deve captar o sinal de possíveis problemas quando ele começar a ouvir comentários como esses e, nesse caso, ele deve começar a sondar o ambiente de sua Unidade. Além disso, os comandantes devem prestar atenção aos soldados que se comportem de forma errática e antissocial. Um soldado que maltrata e mata cães e gatos representa uma clara advertência, por exemplo.

Curiosamente (e coincidentemente) depois do incidente de My Lai, a investigação do General de Divisão William Peers descobriu nove fatores que exerceram influência para que esse evento trágico ocorresse:

- falta de treinamento adequado;
- atitude para com o povo local (falta de sensibilidade cultural);



Força Aérea dos EUA, Sgt. Manuel J. Martinez

*Soldados do 10º Grupo de Forças Especiais dos EUA durante um exercício conjunto/combinado anual com duração de duas semanas — o Emerald Warrior 2011 — em Fort Walton Beach, Flórida, 01 Mar 11.*

- atitude permissiva;
- fatores psicológicos;
- fatores organizacionais;
- natureza do inimigo;
- planos, ordens e intenção do comandante;
- atitude das autoridades do governo;
- liderança<sup>7</sup>.

Os mesmos eventos psicológicos que levaram ao incidente de My Lai seguem sendo uma ameaça aos nossos soldados e comandantes — e sempre serão. Do ponto de vista do aprendizado, os nove eventos comportamentais discutidos são um subconjunto dos nove fatores descobertos em My Lai — a atitude com relação à população local; os fatores psicológicos; a natureza do inimigo; os planos e ordens e a liderança. E isso ocorreu em 1968 — o que chama nossa atenção para a necessidade de aprender; *aprender de verdade*, com o passado. Militares estadunidenses cometeram atrocidades em todas as guerras de que os EUA tomaram parte, inclusive durante a Segunda Guerra Mundial, como no caso dos prisioneiros alemães que foram mortos em Dachau, na Alemanha<sup>8</sup>; ou quando prisioneiros alemães e italianos foram mortos em Biscari, na Itália<sup>9</sup>. Esses exemplos históricos são poderosas lembranças de como o lado negro do combate pode influenciar os pensamentos, as emoções e o comportamento de soldados e líderes.

## Outras Recomendações

Além da necessidade de instruir militares sobre os aspectos psicológicos citados, propomos que a alteração dos currículos da Força incluam temas que discutam os desafios contextuais e ambientais, que os militares possivelmente venham a experimentar, quando em combate. Ensinar e debater esses e outros desafios irá preparar melhor os futuros comandantes para algumas das dificuldades que poderão enfrentar no combate. A lista que apresentamos inclui, mas não deve se limitar a:

- [o risco de] vencer no nível tático, mas perder no operacional e no estratégico;
- relatos do eventos com veracidade — e consequências da tentativa de alterá-los;
- casos de corrupção e suborno;
- a situação das empresas contratadas na área do combate;
- a falta de recursos;

- a existência de expectativas não realistas no campo de batalha;
- comandantes desligados da realidade, nos escalões mais baixos; e

● efetivo insuficiente e sobrecarga de missões. É óbvio que alguns dos desafios apresentados nessa lista estão fora da esfera de influência de um soldado ou sargento comum. De fato, comandantes de grupo de combate e mesmo sargentos-adjuntos e comandantes de pelotão talvez tenham pouca influência sobre a maioria desses desafios — mas os comandantes em todos os escalões devem estar conscientes de que eles existem. Os comandantes terão de estar cientes de outros desafios que provavelmente irão enfrentar; como, por exemplo:

- decisões sobre aumentar o efetivo da Força no Teatro de Operações;
- tentativas de forjar falsos indícios em incidentes com baixas;
- troféus de guerra;
- vingança como motivação;
- a necessidade de controlar suas próprias emoções e as de seus soldados; e
- a atitude que leva a “se ninguém falar nada, não descobrirão o que aconteceu”.

São esses os tipos de desafios que os comandante de grupo de combate, os sargentos-adjuntos e os comandantes de pelotão podem controlar diretamente. São desafios de liderança que cabem a cada indivíduo — mas que também são assuntos que dizem respeito aos comandantes — e que são influenciados pelo ambiente gerado pelo comando. O comandante precisa reconhecer quando os soldados se sentem ameaçados e determinar o momento em que precisa recorrer a uma medida drástica. São os comandantes que escolhem (ou permitem que seus subordinados escolham) levar uma arma a mais durante as patrulhas, para que possam deixá-la ao lado de uma vítima morta por engano, na tentativa de fazer com que pareça que a tropa sofrera uma ataque. Os comandantes criam a realidade que serve para justificar suas ações quando estiverem atuando. São os comandantes que deixam que seus soldados cedam aos seus instintos mais baixos e sucumbam à “sede de sangue”. São os comandantes que permitem que ocorram mortes por vingança. O Exército não tolera esse comportamento, claro; tampouco usa de pretextos

para admitir que ele seja aceitável, em certas circunstâncias. Acima de tudo, essas escolhas são individuais e precisam ser vistas dessa forma. Contudo, a liderança exercida por comandantes fortes, instruídos e bem informados, pode exercer influência positiva sobre as escolhas individuais.

Os comandantes devem ser capazes de:

- reconhecer um não combatente;
- compreender os riscos a que os não combatentes estão sujeitos e como tratá-los;
- reconhecer os riscos a que estão submetidos os locais protegidos por lei;
- deixar clara sua intenção, para que todos seus subordinados a entendam;
- identificar quando o clima de comando estiver se tornando questionável; e
- saber quando intervir para coibir a ocorrência de transgressões.

Todos esses temas devem ser abordados pela instituição e pelo comando — dizem respeito à liderança. Contextualmente, todos começam com o ambiente de comando e todos estão relacionados à capacidade de os comandantes controlarem suas próprias emoções e as de seus subordinados. Primeiro, o comandante precisa dominar a autoconsciência e o autocontrole; depois, considerar o contexto político e emocional. Somente após dominar esses aspectos será capaz de definir como abordar os demais (não combatentes, risco, sítios históricos protegidos e outras responsabilidades).

Sob uma perspectiva pedagógica — em um ambiente escolar ou obedecendo a um programa de desenvolvimento profissional para oficiais ou graduados —, os comandantes podem analisar e debater casos reais empregando a metodologia adequada para estudos de caso, tomando o cuidado de incluir um análise dos nove eventos psicológicos recomendados. Essa técnica exigiria uma pesquisa dos fatos específicos a cada caso, seguida de um debate contextualizado sobre os aspectos da dimensão humana envolvidos. O desafio, nesse caso, seria garantir que as personalidades dos envolvidos nos incidentes não fossem consideradas no ambiente de estudo, a menos que o conhecimento dessas personalidades fosse essencial para a experiência de aprendizado. O objetivo de tais sessões deve ser um aprendizado concreto — e não a “proteção de reputações de indivíduos”. Os estudantes

podem refletir sobre aspectos captados nos casos e discutir as lições aprendidas de seu próprio cabedal de conhecimentos, suas experiências e sua visão sobre cada caso. É lógico imaginar que a mesma técnica de estudo de casos aplicada ao treinamento anterior aos desdobramentos operacionais surtirá efeito semelhante sobre os futuros comandantes.

## **Aprendizado Verdadeiro por meio do Conhecimento Pessoal e do Autocontrole**

Aprender, crescer e desenvolver-se são escolhas que indivíduos e organizações fazem durante toda sua existência — elas não acontecem por acaso. Nunca desistir de aprender coisas novas na vida é uma escolha consciente que exige um alto nível de conhecimento de si próprio e de autocontrole<sup>10</sup>. Os comandantes precisam conhecer-se o suficiente para saber até onde vai seu conhecimento (o que sabem) e quando, onde e o que precisam aprender (o que não sabem). Pessoas que desejam aprender durante toda a vida precisam possuir um nível de consciência que lhes permita ver que não possuem conhecimentos suficientes em algumas áreas e, então, tomar as providências necessárias para suprir essa falta — ou seja, agir com autocontrole. Todo comandante que acha que sabe tudo ou que não tem nada para aprender acaba preparando o terreno para seu próprio fracasso, o fracasso de sua Unidade e, conseqüentemente, o não cumprimento de sua missão. Introduzimos alguns temas específicos que acreditamos que os comandantes precisam saber, quando estiverem atuando em combate.

Para que comandantes bem fundamentados profissionalmente entendam, aprendam e se adaptem, é preciso que pratiquem o autocontrole habitualmente — o que deve ser resultado natural de um nível de autoconsciência adequado (vale observar que é possível ser autoconsciente sem que se tenha, necessariamente, autocontrole). Quando os comandantes já estão conscientemente ligados no que pensam e sentem e em como pensam (metacognição), devem passar a controlar tais pensamentos e sentimentos para melhor combinar com o contexto que experimentam. Os comandantes que praticam o autocontrole precisam estar concentrados em seus pensamentos e emoções de modo a melhor controlá-los, quando lideraram

Força Aérea dos EUA, Sgt. Jonathan Lovelady



*Forças Especiais do 4º Batalhão, do 10º Grupo de Forças Especiais enquanto preparam seu equipamento antes de embarcar em uma aeronave KC-130 Hercules da Força Aérea dos EUA, no Centro Espacial John C. Stennis, Mississippi, durante o exercício Emerald Warrior 2011, 08 Mar 11.*

seus subordinados. Só pode haver benefícios no fato de líderes estarem mais bem informados e mais conscientes sobre a dimensão humana e os conceitos que introduzimos neste artigo.

No Exército, comandantes lideram pessoas, na maior parte do tempo — não organizações. O desenvolvimento e entendimento de pessoas (a dimensão humana) deve ser um propósito fundamental de todos os programas de desenvolvimento de líderes — no mesmo nível em que se busca a proficiência tática e técnica. Igualmente importante: os comandantes devem buscar programas que lhes permitam estudar a si próprios (para desenvolver e praticar a autoconsciência) — quem são, como pensam, por que pensam assim e quais seriam as possíveis consequências das decisões tomadas com base em seus processos e modelos mentais<sup>11</sup>.

Recomendamos que o conhecimento pessoal receba mais atenção no desenvolvimento de líderes. Entendemos que, ao concentrarmos uma grande parte de nossos esforços em nós mesmos, estaremos desenvolvendo comandantes com reconhecido caráter moral, com a capacidade de

considerar o ambiente ao seu redor com olhar crítico (incluindo seus subordinados), ficando atentos às ameaças mais comuns que atingem a dimensão humana, e tomar decisões em proveito de sua intenção, sempre de acordo com os valores da nação e do Exército. O verdadeiro desenvolvimento de líderes começa em cada um de nós<sup>12</sup>.

Quanto mais conhecimento do comportamento humano e da dimensão humana os comandantes possuírem, melhor irão entendê-los e, possivelmente, influenciá-los. Um sólido conhecimento dos eventos psicológicos e emocionais e dos temas recorrentes que aqui recomendamos pode ser um ponto de partida. Por exemplo, os pensamentos e as emoções de um comandante podem levá-lo a buscar algum tipo de vingança irracional contra um inimigo “imoral”, em função deste último ter provocado a perda trágica de alguns de seus soldados. O modo como (e se) os comandantes administram essa motivação para vingança (tanto cognitiva quanto emocionalmente) irá afetar seu ciclo decisório, seu raciocínio ético e, em última instância, seu comportamento.

Destaque para o projeto “Higidez Total do Soldado” (*Comprehensive Soldier Fitness*), desenvolvido pelo Exército dos EUA em conjunto com a Universidade da Pensilvânia, que visa a melhorar a capacidade de resistência de militares e suas famílias, que consideramos como um excelente meio para ensinar autoconsciência e autocontrole<sup>13</sup>. Uma parte significativa do projeto veio do departamento de Psicologia da universidade e tenta ensinar como dosar as emoções, controlar impulsos e empregar análise causal. Essas três habilidades são exemplos clássicos de conhecimento pessoal e autocontrole. O programa ensina, por exemplo, habilidades que permitem que o aluno entenda a sequência “evento desencadeador–crenças–consequências”, e saiba com evitar “armadilhas do pensamento” (erros de pensamento) e como reconhecer “icebergs” (modelos mentais extremamente arraigados)<sup>14</sup>. Os comandantes que estiverem bem informados sobre as ameaças e eventos comportamentais que discutimos e que pratiquem habitualmente as habilidades citadas irão entender melhor a si mesmos, controlar seus próprios pensamentos e comportamentos, liderar seus soldados, mitigar as ameaças, garantir que somente ocorram comportamentos éticos e cumprir a missão.

## Resumo

Quando em combate, os comandantes precisam estar conscientes dos muitos efeitos psicológicos e emocionais negativos que o estresse e a violência do combate podem exercer sobre os seus

subordinados: os nove eventos comportamentais que discutimos. Currículos transmitidos segundo métodos pedagógicos sólidos e treinamento bem planejado serão capazes de instruir, treinar e desenvolver os comandantes para:

- reconhecer indícios de perigo em seus soldados;
- reconhecer indícios de perigo em si mesmos;
- raciocinar segundo padrões éticos; e
- reconhecer uma situação que envolva problemas éticos, mas que talvez não esteja tão evidente.

O Centro da Profissão e Ética do Exército (*Center for the Army Profession and Ethic*) aborda essas duas últimas áreas. Os comandantes que conhecem a si próprios devem habitualmente perguntar-se — e a seus subordinados mais próximos — se existe qualquer indício negativo em suas Unidades. Buscar conhecer quais são os desafios éticos que suas Unidades enfrentam ou podem enfrentar no futuro também deve gerar um questionamento permanente, junto às suas tropas.

Se essa capacidade e esse conhecimento exigem que se prepare um *checklist*, façamos um, então. O que irá nesse *checklist* e em futuros currículos deve ser baseado em anos de lições aprendidas pelo Exército dos EUA — uma organização que aprende. Considerando o ambiente estratégico atual — com as operações no Afeganistão e no Iraque —, o momento nos parece adequado para melhorar nossos programas e escolas de desenvolvimento de líderes. O que fizemos foi propor algum conteúdo específico, para ajudar nesse esforço. **MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. SENGE, Peter. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (New York: Doubleday, 1990).
2. Ibid.
3. KOLB, David. *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development* (Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, Inc., 1984).
4. SCHÖN, Donald. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action* (New York: Basic Books, Inc., 1983).
5. DOTY, Joseph e TENACE, Shawn. “What Goes on in Theater Stays in Theater?” *Army Magazine*, January 2009.
6. Por exemplo, AQUINO, K. e REED, A. “The Self-importance of Moral Identity”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(6) (1999): p. 1423-30; BANDURA, Albert. “Moral Disengagement in the Perpetration of Inhumanities”, *Personality and Social Psychology Review*, 3(3) (1999): p. 193-209; BANDURA, Albert. *Self-Efficacy: The Exercise of Control* (New York: Cambridge University Press, 1995); BARGH, J. “Automatic and Conscious Process of Social Information”, in WYER, R.S. e STULL, T.K., eds., *Handbook of Social Cognition*, Vol 3 (Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1984), p. 1-44.
7. PEERS, LTG William. *The My Lai Inquiry* (New York and London: W.W. Norton and Company, 1979).

8. BUCHNER, Howard. *Dachau: The Hour of the Avenger: An Eyewitness Account* (Metairie, Thunderbird Press, Inc., 1986).
9. WEINGARTNER, James. “Massacre at Biscari: Patton and an American War Crime”, *The Historian*, 52(1) (1989): p. 24-39.
10. Definimos autoconsciência como o monitoramento habitual e intencional dos próprios pensamentos (metacognição ou pensar sobre como se pensa), sentimentos, emoções e comportamentos. Definimos autocontrole como o controle habitual e intencional dos próprios pensamentos, sentimentos, emoções e comportamentos.
11. SENGE.
12. AVOLIO, Bruce. *Leadership Development in Balance: Made/Born* (Mahwah, NJ: Erlbaum, 2005).
13. CASEY, George. “Comprehensive Soldier Fitness: A Vision for Psychological Resilience in the United States Army”, in SELIGMAN, M. e MATTHEWS, M., eds., *American Psychologist* (Special Issue on Comprehensive Soldier Fitness), 66(1) (2011): p. 1-3.
14. REIVICH, K. e SHATTE, A. *The Resilience Factor: Seven Essential Skills for Overcoming Life’s Inevitable Obstacles* (New York: Broadway Books, 2002).

# MILITARY REVIEW COMEMORA 90 ANOS



**N**O DIA 2 DE ABRIL de 2012, a *Military Review* comemorou seu 90º aniversário.

A primeira edição da revista, 'janeiro de 1922', foi, na verdade, publicada em 10 de fevereiro daquele ano, com o título *Instructor's Summary of Military Articles*. Foram impressos 600 exemplares. Em 1942, a revista adotou seu título atual e, em abril de 1945, antes mesmo do término da Segunda Guerra Mundial, passou a ser publicada também em espanhol e em português.

A *Military Review* continua a ser publicada nos três idiomas, com circulação bimestral de cerca de 18 mil exemplares, distribuídos em 86 países, que, com as edições especiais, perfazem um total de 140 mil exemplares distribuídos anualmente. Entre os leitores e assinantes estão

membros do Congresso, comandantes em todos os escalões, embaixadas dos EUA e de outros países, universidades, bibliotecas e órgãos ligados à imprensa.

A *Military Review* oferece um fórum profissional para o livre intercâmbio de ideias e o debate sobre as políticas, a doutrina e as atividades de interesse do Exército, servindo como uma permanente ferramenta de educação para os militares que buscam desenvolver suas habilidades de liderança. Os autores dos artigos são militares e civis, americanos e estrangeiros. Entre os militares que submetem seus artigos, há integrantes das três Forças.

Para visualizar edições atuais ou anteriores da *Military Review*, enviar um artigo ou fazer a assinatura, acesse o nosso site: <http://usacac.army.mil/cac2/militaryreview/>.