



Baixe um leitor de QR code em seu celular e fotografe o código para acessar nosso site.



JULHO-AGOSTO 2012

# Military Review

EDIÇÃO BRASILEIRA

JULHO-AGOSTO 2012

<http://militaryreview.army.mil>



Marinha dos EUA, Cb Cale Hatch

Militares estadunidenses, embarcados no navio USS Blue Ridge, ajudam na preparação do terreno para um jardim em um lar para crianças desfavorecidas na Coreia do Sul, 13 Mar 10.



PB-100-12-07/08  
Headquarters, Department of the Army  
PIN: 103001-000  
*Approved for public release; distribution is unlimited*

Military Review

EDIÇÃO BRASILEIRA



## A Distância Entre Civis e Militares Não Precisa Tornar-se um Abismo p. 2

Ike Skelton

## Considerações Sobre a Força de Pacificação Empregada no Rio de Janeiro p. 19

Tenente-Coronel Carlos Alberto Klinguefus Mendes, Exército Brasileiro

## Armas Cibernéticas: Igualando Condições no Âmbito Internacional p. 61

Ross M. Rustici

CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FORTE LEAVENWORTH, KANSAS





# Military Review

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

**Cel John J. Smith**  
*Editor-Chefe da Military Review*

**Major James Lowe**  
*Subdiretor*

**Redação**  
**Marlys Cook**  
*Editora-Chefe das Edições em Inglês*  
**Miguel Severo**  
*Editor-Chefe,  
Edições em Línguas Estrangeiras*

**Administração**  
**Linda Darnell**  
*Secretária*

**Edições Ibero-Americanas**  
**Paula Keller Severo**  
*Assistente de Tradução*  
**Michael Serravo**  
*Diagramador/Webmaster*

**Edição Hispano-Americana**  
**Albis Thompson**  
*Tradutora/Editora*  
**Ronald Williford**  
*Tradutor/Editor*

**Edição Brasileira**  
**Shawn A. Spencer**  
*Tradutor/Editor*  
**Flavia da Rocha Spiegel Linck**  
*Tradutora/Editora*

**Assessores das Edições Ibero-americanas**  
**Cel Jorge Gatica Bórquez**  
*Oficial de Ligação do Exército Chileno junto ao CAC/EUA e Assessor da Edição Hispano-Americana*  
**Cel Hertz Pires do Nascimento**  
*Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao CAC/EUA e Assessor da Edição Brasileira*

*Foto da capa: Militar estadunidense cumprimenta afegão durante uma operação de cerco e vasculhamento no Distrito de Sangin, Província de Helmand, Afeganistão, 18 Fev 11.*

CFN dos EUA, Cb Dexter S. Saulisbury



## 2 A Distância Entre Civis e Militares Não Precisa Tornar-se um Abismo

*Ike Skelton*

*É de interesse para todo estadunidense zelar e manter boas relações civis-militares, a fim de garantir que as Forças Armadas contem com o apoio do povo ao conduzirem operações em seu nome. Entretanto, boas relações, por si só, não possibilitam alcançar esse fim, e a realidade é que eventos turbulentos da última década afetaram ainda mais esse relacionamento.*



## 13 WHINSEC: Forjando Relacionamentos Internacionais, Fortalecendo Democracias na Região

*Tenente-Coronel José M. Marrero e  
Tenente-Coronel (Reserva) Lee A. Rials, Exército dos EUA*

*Não é exagero dizer que o Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança (WHINSEC) é único em muitos aspectos. Ele treina parceiros internacionais em todos os escalões de liderança: de graduados, cadetes e oficiais a autoridades de segurança pública e servidores civis de nível médio e superior.*



## 19 Considerações Sobre a Força de Pacificação Empregada no Rio de Janeiro

*Tenente-Coronel Carlos Alberto Klinguefufus Mendes,  
Exército Brasileiro*

*Este artigo tem o objetivo de apresentar algumas observações e lições aprendidas que colhemos, durante o período em que servimos nas Forças de Pacificação que atuaram nos Complexos do Alemão e da Penha, a partir de 2010.*



## 28 A Lei e a Ética no Processo Decisório Militar

*A. Edward Major*

*Passar de um processo decisório baseado na sabedoria, experiência e ética para uma excessiva dependência em relação à lei é algo bastante conveniente e comum na sociedade em geral. No contexto militar, uma dependência como essa retira parte da autoridade do comandante, transferindo-a para um auxiliar especializado, o assessor jurídico, que não dispõe de perícia em todo o conjunto de considerações necessárias.*



## 44 Missões Difíceis: Que Lógica Aplicar e Que Ações Tomar

*General (BG) (Reserva) Huba Wass de Czege, Exército dos EUA*

*O êxito em missões militares difíceis, em que os problemas não estão evidentes nem mesmo para especialistas, envolve a aplicação rigorosa da lógica de todos os quatro passos consecutivos do tradicional processo de resolução.*



## 51 Obrigado, Soldado Estadunidense

*Ala'a Ghazala*

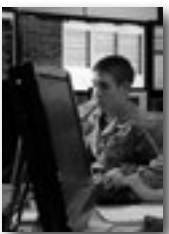
*A mídia ocidental mencionou a falta de consenso entre os políticos iraquianos quanto à apresentação de agradecimentos formais às Forças Armadas dos EUA pelo empenho na liberação do Iraque da tirania, da ditadura e da escravidão, às quais o povo iraquiano vinha sendo submetido por mais de quatro décadas.*



## 53 Opções Políticas para uma "Primavera Cubana"

*Gregory Weeks e Erin Fiorey*

*A história das relações estadunidense-cubanas e a experiência da "Primavera Árabe" fornecem um contexto útil para identificar as respostas de política ideais em uma futura transição política cubana.*



## 61 Armas Cibernéticas: Igualando Condições no Âmbito Internacional

*Ross M. Rustici*

*Este artigo examina como as armas cibernéticas apresentam novos riscos para as sociedades conectadas, explora seu possível impacto sobre os EUA e as implicações dessas novas capacidades e conclui com uma breve discussão das possíveis limitações e problemas relacionados à utilização de armas cibernéticas para a dissuasão.*



## 71 O Pensamento Estratégico em uma Era de Conflito Persistente

*Coronel Chadwick Clark e*

*Tenente-Coronel (Reserva) Richard L. Kiper, Exército dos EUA*

*Este artigo examina a evolução do pensamento sobre a contrainsurgência na primeira década do novo milênio, questiona se ainda estamos aplicando a lógica do passado ou desenvolvendo um novo paradigma e oferece algumas ideias sobre o futuro.*



## 83 Líderes-Jardineiros: Um Novo Paradigma para Desenvolver Líderes Adaptáveis, Criativos e Humildes

*Major Joseph Bruhl, Exército dos EUA*

*O Exército precisa mudar a "avaliação" que usa para recrutar, reter e promover seus oficiais. Ao identificar primeiro o "jardineiro" como o tipo de líder que ele quer cultivar, o Exército pode adaptar seus processos e incentivos para aumentar a quantidade de comandantes adaptáveis, criativos e humildes em suas fileiras.*

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

Official:

JOYCE E. MORROW  
Administrative Assistant to the  
Secretary of the Army  
1219803

*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 Distância Entre Civis e Militares Não Precisa Tornar-se um Abismo

Ike Skelton

Este artigo foi originalmente publicado na revista *Joint Forces Quarterly* (1<sup>st</sup> Quarter 2012).

**Q**UANDO OS ESTADOS Unidos da América (EUA) conquistaram sua independência da Grã-Bretanha, seu povo adquiriu uma desconfiança com relação a manter grandes efetivos militares permanentemente mobilizados, postura que perdurou por boa parte da história do país. Ela foi codificada na Seção 8, do Artigo I da Constituição, que confere ao Congresso poder para organizar e manter um exército, mas limita a destinação de recursos para sua manutenção por rigorosamente dois anos. De 1776 à Guerra da Coreia, sempre que precisou, o governo estadunidense chamou seus cidadãos a pegar em armas e combater. Depois do término de cada guerra, o país reduzia as Forças Armadas, restituindo-as aos níveis de tempo de paz, e os militares voltavam para a vida civil, tal como fez George Washington, depois de liderar o Exército Continental contra as tropas britânicas. As exigências da Guerra Fria, durante o século XX, mudaram esse esquema de ampliação/redução de efetivos, levando à manutenção de grandes Forças permanentes e ao serviço militar obrigatório em tempo de paz.

Em 1973, com o término do conflito no Vietnã e com a grande aversão do público dessa época ao serviço militar obrigatório, foi promulgada a lei que estabeleceu a “Força Totalmente Voluntária” — um evento que teve impacto nas relações civis-militares. Essa nova Força seria composta totalmente de indivíduos que optassem por servir ao país na paz e na guerra e que enxergassem o serviço militar como uma carreira, e não como um emprego temporário. É fato, porém, que até então

o serviço militar obrigatório havia proporcionado uma ponte entre os militares e a sociedade. A maioria dos conscritos acabava retornando às suas carreiras civis tendo experimentado um pouco da vida e da missão dos militares, o que possibilitava melhor transmissão à população em geral sobre o que são as Forças Armadas.

A ideia de cidadãos-soldados não é algo exclusivo dos EUA. Em 1957, a Alemanha Ocidental introduziu o serviço militar obrigatório, que permaneceu em vigor até junho de 2011. Recentemente, um porta-voz do Ministério da Defesa da Alemanha declarou que “desde o início, o serviço militar obrigatório foi visto como um meio constitucional de evitar o militarismo do passado, com a criação de ‘cidadãos de farda’, visando a conectar as Forças Armadas ao resto da sociedade. Todos tinham de servir”<sup>1</sup>. Sem o serviço militar obrigatório, o elo entre os militares e a sociedade poderia se enfraquecer, já que um número menor de civis chegaria a

---

***Cabe à liderança política explicar ao público o que as Forças Armadas estão fazendo e qual é a importância disso.***

servir como militares temporários. A maioria dos estadunidenses não precisa mais se preocupar com a possibilidade de que parentes ou amigos sejam obrigados a alistar-se. E, dessa forma, é provável que não sintam que as Forças Armadas tenham qualquer impacto sobre suas vidas.

---

*Ex-deputado federal pelo 4º Distrito Congressional do Estado de Missouri, EUA, Ike Skelton é Professor Convidado no Instituto para a Ética e Liderança na Segurança*

*Nacional, da National Defense University. É advogado sócio da Husch Blackwell LLP, em Washington, D.C.*

Os militares constituem um subconjunto da sociedade. Embora continuem sendo cidadãos, seus integrantes possuem alguns valores diferentes, como o senso de dever, de contribuição para algo maior, de serviço ao país e de liderança. Além disso, a eles são impostos padrões mais elevados em termos de coragem física, em tempo de guerra. A sociedade admira os civis que agem com bravura sob pressão, mas, para militares, esse comportamento é *exigido*. Essa diferença de valores, conhecimentos e experiência, é algo inerente ao sistema, não sendo algo prejudicial, por si só. Contudo, um afastamento maior entre a sociedade e os militares poderia acarretar graves consequências para estes últimos, à medida que as duas partes tivessem dificuldade em se comunicar e se entender. O colunista Richard Cohen descreveu bem essa situação ao propor que a Força composta apenas de voluntários “possibilita que [os EUA] combatam em guerras em relação às quais o público em geral é, em grande medida, indiferente”<sup>2</sup>. Assim, é de interesse para todo estadunidense zelar e

manter boas relações civis-militares, a fim de garantir que as Forças Armadas contem com o apoio do povo ao conduzirem operações em seu nome. Entretanto, boas relações, por si só, não possibilitam alcançar esse fim, e a realidade é que eventos turbulentos da última década afetaram ainda mais esse relacionamento. Cabe à liderança política, representada pelo Comandante em Chefe e pelo Congresso, explicar ao público o que as Forças Armadas estão fazendo e qual é a importância disso.

É preciso compreender três pontos fundamentais quanto ao atual estado das relações civis-militares nos EUA. Primeiro, a distância entre civis e militares está crescendo e se agravando. Segundo, ambos os grupos são responsáveis por isso. Militares e sociedade contribuíram igualmente para seu surgimento e ampliação, e cabe aos dois lados reduzi-lo. Terceiro, há medidas que cidadãos — militares e civis — podem tomar para iniciar uma transformação em seus respectivos lados, para preparar o terreno para relações civis-militares mais próximas, no futuro.



CFN dos EUA, Rhonda L. Martin

Michelle Obama promove campanha nacional para apoiar e homenagear militares e suas famílias.





*Oficiais do alto-comando da Força Aérea dos EUA prestam depoimento sobre o orçamento do exercício fiscal de 2012 perante o Comitê de Apropriações do Senado.*

## Como Reduzir o Distanciamento

O distanciamento entre civis e militares atraiu a atenção dos oficiais mais antigos das Forças e de observadores bem informados. O Almirante Michael Mullen, ex-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, abordou essa questão em vários discursos e artigos, assim como no congresso sobre profissionalismo militar realizado pela National Defense University, em janeiro de 2011. Ele lembrou que “nosso público, nossa base, nossas autoridades: tudo o que somos e tudo o que fazemos vêm do povo estadunidense. Não podemos nos dar ao luxo de perder a sintonia com ele”<sup>33</sup>.

Dados estatísticos deixam em evidência a raiz do problema: menos de 1% dos estadunidenses está atualmente servindo nas Forças Armadas. Dos que não chegam a servir, apenas uma fração minúscula tem alguma conexão com os militares, por meio de parentes, amigos ou colegas de trabalho. Na época do alistamento obrigatório, uma amostra mais representativa da sociedade ingressava nas Forças Armadas. Assim, indivíduos que não teriam escolhido servir, por conta própria, puderam experimentar a vida militar e levar essa experiência para a carreira civil. Atualmente, é possível que civis

que não conheçam ninguém que tenha servido às Forças Armadas sintam-se desconectados delas, por não as entenderem — o que fazem e como suas vidas são afetadas pelo que fazem. Como afirmou Cohen: “A Força Totalmente Voluntária possibilitou que os EUA fossem a duas guerras sem que vários de seus cidadãos chegassem a conhecer alguém que houvesse morrido ou, no mínimo, combatido no exterior”<sup>34</sup>. Isso decorre, em geral, da mentalidade de que, quando o país entra em guerra, as Forças Armadas serão encarregadas, não havendo necessidade, portanto, de que os civis comuns se interessem ou ofereçam suas contribuições para assegurar o êxito no combate.

Além disso, o ritmo e as exigências operacionais da vida castrense restringem o tempo disponível que os militares têm para interagir com a sociedade em geral. Isso reduz a oportunidade para que civis e militares forjem laços pessoais, que possam estimular a comunicação e o entendimento entre eles. A Guarda Nacional e o Componente da Reserva são integrados por homens e mulheres que são empregados a serviço do país — e com frequência, múltiplas vezes — e que depois retornam para suas carreiras civis. Considerando

que possuem envolvimento inerentemente maior na sociedade civil, os integrantes do Componente da Reserva representam, hoje, a melhor “ponte” entre os dois lados.

A existência dessa “distância”, porém, nos indica que devemos continuar nos preocupando com uma potencial crise nas relações civis-militares, como indicada por um estudo de 1999, realizado pelo Triangle Institute for Security Studies<sup>5</sup>. Seus autores, Peter Feaver and Richard Kohn, previram que, se a distância entre as partes continuasse a aumentar, os militares acabariam desenvolvendo uma cultura distinta da sociedade em geral.

A falta de comunicação e de entendimento entre os militares e a sociedade poderia ser prejudicial às Forças, já que, em tese, resultaria em menor apoio para guerras em curso, que, segundo Richard Cohen, é o que estamos testemunhando na atualidade. Menor apoio do público ao esforço de guerra, em meio a crescentes dificuldades econômicas, pode levar a reduções no orçamento de defesa, a maior

difficuldade em recrutamento e manutenção de efetivos e até mesmo a cortes em benefícios, pessoal, treinamento e equipamentos. À medida que o público estadunidense for se desconectando dos militares, ficará menos disposto a conceder total apoio às suas iniciativas. Uma das lições do Vietnã é que é difícil — talvez impossível — sustentar um esforço de guerra sem a compreensão e o apoio ativo da população.

O crescente distanciamento nas relações civis-militares pode ter impactos negativos sobre a manutenção de efetivos, tanto em termos de qualidade quanto de quantidade. Muitos dos indivíduos mais talentosos podem decidir deixar as Forças antes do que pretendiam, se acreditarem que seu trabalho árduo, dedicação e serviço não estão sendo valorizados pela sociedade. E haverá perda de qualidade para as Forças Armadas caso elas não consigam atrair e reter pessoas que sejam altamente inteligentes e qualificadas, que estejam motivadas. Esse ainda não é o caso, mas é preciso permanecer em alerta.



Departamento de Defesa, Cherie Cullen

*Sgt Salvatore Giunta, primeiro militar estadunidense, desde a Guerra do Vietnã, a receber a Medalha de Honra em vida.*

A possibilidade de que isso ocorra ressalta a importância de se começar a lidar com o problema, porque essa tendência preocupante não poderá ser interrompida ou revertida sem que se vá à sua fonte. Com a aproximação do término dos atuais conflitos e até uma ligeira redução na estrutura da força, aliadas ao crescimento da população, a porcentagem de estadunidenses voluntários para a carreira militar diminuirá. Assim, a sociedade ficará ainda menos propensa a demonstrar aos militares o respeito e a gratidão que merecem.

Isso leva ao segundo ponto fundamental. Há duas partes envolvidas nesse distanciamento, e ambas precisam ser analisadas para que se possa entender o problema. Em consequência, há trabalho a fazer por ambos os lados para reduzir a lacuna existente.

Atualmente, muitos integrantes das Forças Armadas estão esgotados, particularmente no Exército. O envolvimento nas guerras no Iraque e no Afeganistão, na operação na Líbia e nas várias atividades de ajuda humanitária deixou

as Forças sobrecarregadas e estressadas. Os militares estão passando muito tempo fora do país, ficando fisicamente desconectados da vida nos EUA. Ao retornarem, o necessário apoio aos que estão servindo no exterior não lhes alivia a carga — justamente quando estão procurando pôr em dia a relação com suas famílias. Assim, as oportunidades para que interajam com civis são limitadas pelas demandas da vida castrense. Os militares do Componente da Reserva não costumam enfrentar tantas dificuldades nessa interação. Contudo, como muitos deles estão optando em permanecer no serviço ativo, as exigências da vida militar estão começando a afetá-los também.

A fadiga dos integrantes das Forças Armadas é agravada pela opinião pública cada vez mais negativa em relação às guerras nas quais os EUA estão envolvidos. A atitude do público não é simplesmente algo abstrato. Ela pode exercer forte impacto sobre os soldados, individualmente. Os militares podem passar a não acreditar que a sociedade se importa com seus sacrifícios.

Força Aérea dos EUA, Adrian Cadiz



*Militares aguardam desembarque de aeronave C-130, na qual retornaram da Operação New Dawn, no Iraque.*



Esse sentimento pode ser intensificado pelas demandas por cortes no orçamento de defesa. A crença de que seu serviço não é valorizado pode levar indivíduos a se afastarem ainda mais da sociedade civil e a buscar a companhia de

---

## ***As oportunidades para que interajam com civis são limitadas pelas demandas da vida castrense.***

seus irmãos de armas, *que os entendem*. Esse problema não é novo. Foi visto depois da Guerra do Vietnã. À época, houve muitos militares que adotaram a seguinte postura: “se eles não se importam conosco, não nos importamos com eles”. Os militares precisam fazer um esforço consciente para não acabarem adotando essa mentalidade. Isso prejudicaria o moral das tropas e intensificaria o problema.

De seu lado, a sociedade estadunidense tem a responsabilidade de se empenhar em reduzir a distância. O sentimento entre os militares, de que não são valorizados, decorre do fato de que grande parte da população não lhes dá o devido reconhecimento. Predomina a mentalidade “longe dos olhos, longe do coração” em relação aos militares — semelhante ao sentimento da sociedade britânica em relação às suas Forças Armadas no final do século XIX. Rudyard Kipling o captou bem no poema “Tommy”:

*For it's Tommy this, an' Tommy that, an'  
“Chuck him out, the brute!”*

*But it's “Saviour of 'is country” when the guns  
begin to shoot.*

O problema do distanciamento entre civis e militares é algo que se autoperpetua. À medida que os militares passarem menos tempo envolvidos ativamente em suas comunidades, a

população estadunidense se tornará ainda mais desconectada deles e menos propensa a dedicar o tempo necessário para entendê-los. Os dois lados se alimentam um do outro, gerando um ciclo que precisa ser interrompido antes que se torne prejudicial tanto para as Forças Armadas quanto para a sociedade em geral.

Na pior das hipóteses, os dois lados desistiriam um do outro, o que nos leva ao terceiro ponto fundamental. Indivíduos de ambos os lados precisam ser proativos e agir, para que se tornem parte da solução. Caso nenhum deles tome alguma providência, a distância pode aumentar, transformando-se em um abismo. Há várias formas para que eles se comuniquem e se aproximem.

## **Sugestões para os Militares**

Os oficiais e sargentos dão a cadência para seus subordinados. Essa é uma dimensão importante do ambiente de comando, frequentemente negligenciada. Esses militares em funções de comando melhoram o ambiente com seu exemplo. Se não dedicam tempo para se envolverem com a comunidade, tornam menos provável que seus subordinados façam disso uma prioridade. As palavras e as ações dos superiores refletem suas atitudes básicas, que, por sua vez, moldam as atitudes e as ações das tropas. Referindo-se à sociedade civil de modo negativo, estarão correndo o risco de reforçar posturas militares desfavoráveis ou indiferentes para com o público. Os oficiais e os sargentos devem dar a cadência, promovendo o respeito mútuo entre os militares e a sociedade.

Isso vem desde a Junta de Chefes de Estado-Maior até os escalões mais baixos. Seria bom se aos comandantes mais antigos, especialmente os oficiais-generais, fosse mandatário proferir um discurso em um fórum público, trimestralmente. Caso o contato com a sociedade civil seja definido como prioridade no alto-comando, os oficiais e sargentos dedicarão tempo para se envolverem nas comunidades e incentivarão ou exigirão que suas tropas ajam da mesma forma.

Os oficiais — especialmente os oficiais-generais — estão em boa posição para afetar a sociedade, porque *são* a liderança militar aos olhos do público. Caso vejam que oficiais estão tentando forjar laços mais fortes entre

---

[Tradução livre: “É Tommy isto, Tommy aquilo e/ ‘Livrem-se dele, esse bruto!’/ Mas é ele o ‘Salvador de seu país’ quando as armas/começam a disparar — N. do T.]



Força Aérea dos EUA, Camilla Griffin

*Visitantes civis fazem fila para conhecer a cabine de um C-17 Globemaster III durante um show aéreo na Base Conjunta de Langley-Eustis, Estado da Virgínia.*

os militares e a comunidade local, os cidadãos ficarão mais propensos a retribuir o gesto e a respeitar e a valorizar o trabalho realizado pelas Forças Armadas. Ao ser vista tentando aumentar a interação, a liderança militar transmitirá à comunidade civil a mensagem de que as Forças Armadas valorizam o cultivo de um bom relacionamento com a sociedade.

Há medidas que oficiais e sargentos podem tomar para iniciar a mudança, no lado militar. No início, é importante que estejam cientes do estado das relações civis-militares no âmbito local, onde estiverem servindo. Devem interagir com a comunidade de duas formas: primeiro, ao incentivar os militares a desempenharem um papel ativo na vida comunitária; segundo, ao convidar a comunidade para conhecê-los melhor. Para aumentar a presença dos integrantes das Forças na comunidade, os militares em funções de comando devem utilizar sua posição de autoridade para influenciar e incentivar as tropas a se envolverem de algum modo — seja filiando-se a um clube cívico, enviando os filhos para uma escola fora da base ou participando

de um time esportivo. O *tipo* de envolvimento é relativamente irrelevante. O que importa é que o público veja os militares e suas famílias como sendo integrantes ativos da comunidade. Os comandantes também devem empenhar-se em designar indivíduos motivados e carismáticos para papéis de ligação com a comunidade. Estes podem mostrar-se extremamente efetivos em desenvolver uma forte campanha de engajamento e ajudar os integrantes das Unidades a se envolverem.

Quanto a convidar a população para aprender mais sobre os militares, os oficiais em comando poderiam realizar alguns eventos abertos ao público, em seus respectivos quartelamentos. Poderiam ser eventos informativos ou cerimônias para homenagear as conquistas de indivíduos. A natureza exata dos eventos é de pouca relevância. O que importa é promover um sentido de inclusão entre os civis locais.

Outra forma de estender a mão à sociedade seria conceder períodos de licença maiores às tropas que retornam ao país após serem empregadas no exterior, determinando aos soldados que

voltem para suas cidades natais para falar sobre suas experiências. Essas palestras poderiam ser realizadas em escolas do ensino médio, reuniões públicas ou almoços em organizações cívicas. Feitas com clara demonstração do orgulho que sentem, essas visitas de militares poderão gerar maior compreensão e respeito e melhorar o nível de conhecimentos da maioria de civis, com respeito aos militares. Com essa solução viria um bônus: a oportunidade poderia ser, também, um facilitador à tarefa de recrutamento.

### Sugestões para os Civis

O foco dos civis, na busca de aprimorar as relações com as Forças Armadas, deve ser o de convidar seus integrantes a participar da vida comunitária. Cada comunidade deve fazer esse esforço. Pode ser algo tão simples quanto convidar militares para falar sobre seu trabalho em escolas do ensino médio ou clubes. O convite para que se filiem a clubes cívicos os fariam sentir-se como integrantes bem-vindos da comunidade. Isso poderia desfazer a tendência do público de enxergar os militares

como um grupo distinto, desempenhando uma tarefa diferente e separada do resto da sociedade. Ajudaria indivíduos civis a compreender o papel que seu país vem desempenhando no âmbito internacional e a ver que as guerras e as iniciativas humanitárias, nos quais o país está envolvido, estão sendo conduzidas por cidadãos como eles. Isso permitiria, ainda, que o público visse o talento extraordinário que os militares exibem em seu trabalho.

As universidades poderiam aumentar a presença militar por meio do Programa de Formação de Oficiais da Reserva e do recrutamento. Isso mostraria aos militares que os encarregados por estabelecimentos de ensino superior valorizam sua presença e incentivam seus alunos a cogitarem ingressar nas Forças Armadas, ao término dos cursos. Esse seria um reconhecimento do serviço militar como uma legítima opção de carreira, a ser considerada por indivíduos instruídos e motivados. Levaria os alunos a perceber que as Forças Armadas não são uma entidade à parte, e sim um grupo de indivíduos que também foram civis um dia,



NDU, Katherine Lewis

*O Almirante Mullen, ex-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, durante sua apresentação ao congresso sobre a profissão militar, na National Defense University.*





Exército dos EUA, D. Myles Cullen

*Uma aluna do ensino médio fala sobre suas experiências no programa “Parceria para o Sucesso de Todos os Estudantes”.*

antes de decidirem dedicar parte de suas vidas para servir ao país. Isso não só iria melhorar a reputação dos militares perante os civis, como também proporcionaria um universo maior de recrutamento, para que as Forças pudessem atrair oficiais e praças talentosos. Desde que a lei “*Don’t Ask, Don’t Tell*” (“Não pergunte, Não diga”) foi revogada, houve um aumento na presença do Programa de Formação de Oficiais da Reserva em universidades particulares. As Universidades Yale e Columbia acolheram de volta o programa, depois que o governo se propôs a eliminar a legislação discriminatória<sup>6</sup>. Esse é um passo na direção certa, mas os líderes civis devem continuar a defender a presença do programa nas universidades e de sua versão juvenil nas escolas de ensino médio em todo o país.

Há outros modos pelos quais os civis podem prestar apoio direto às tropas e suas famílias, e são muitas as oportunidades. Por exemplo,

podem doar verbas ou oferecer seu tempo e talento para ajudar entidades sem fins lucrativos que buscam melhorar a vida de militares feridos em combate ou para apoiar as famílias de militares empregados no exterior. Algumas organizações oferecem serviços e programas para militares que foram feridos em combate, alertando o público sobre suas necessidades e ajudando-os a se adaptarem à nova vida. Outras buscam possibilitar que civis demonstrem seu apoio aos militares que se encontram em serviço no exterior, às suas famílias e aos que estão retornando. Ser ferido em combate pode mudar para sempre a vida de uma pessoa. Os civis devem demonstrar sua gratidão por sacrifícios como esse, melhorando o atendimento dado a esses indivíduos e ajudando-os a obter acesso à educação e ao trabalho.

Em um jantar de homenagem aos ex-combatentes, o Almirante Mullen falou sobre a importância de cuidar dos militares feridos, explicando que:

É preciso que líderes em todo o país, que líderes comunitários se unam, para que nossos veteranos, que estão retornando e que oferecem tamanho potencial, sejam identificados... Eles têm um grande futuro para oferecer ao nosso país e devemos nos unir para assegurar que o futuro deles seja brilhante, pois é o que eles merecem e certamente podem alcançar<sup>7</sup>.

Com as doações e o voluntariado, a sociedade civil mostra aos integrantes das Forças Armadas que seu serviço e sacrifício são valorizados e que ela está empenhada em fazer com que recebam os cuidados e a ajuda de que precisam, para encontrarem empregos e viverem uma vida produtiva.

Contudo, não é preciso que os civis esperem até que haja militares feridos em combate para demonstrar sua compaixão. Existem várias organizações sem fins lucrativos que possibilitam que cidadãos “adotem” militares empregados no combate. Elas promovem o relacionamento entre militares registrados com alguns civis que se oferecem para prestar-lhes apoio, enviando-lhes cartas e itens para melhorar seu dia a dia, enquanto estiverem longe de casa. A proposta é que as tropas recebam correspondência de seu país continuamente,

o que faz com que se sintam apoiados pelos civis a quem servem. Isso poderia aumentar o respeito que os integrantes das Forças têm pela população civil, ao demonstrar que civis apoiam militares desdobrados com quem não tinham nenhuma ligação pessoal, anteriormente. A comunicação com os indivíduos “adotados” por meio de cartas e mensagens eletrônicas também pode aumentar a compreensão geral do público, porque oferece um modo para que se conheça o excelente trabalho e as provações enfrentadas pelos militares. Um ou mais militares poderiam ser adotados por uma família, um clube cívico ou uma sala de aula na escola. Isso possibilitaria uma conscientização e incentivaria que mais civis se envolvessem em apoiar ativamente os integrantes das Forças Armadas.

Outro importante modo pelo qual civis podem demonstrar apoio é ajudando as famílias das tropas durante o desdobramento. Algumas organizações fornecem assistência de emergência a famílias que estejam passando por alguma necessidade. Outras oferecem ajuda financeira, serviço de creche, consertos de carro, reparos domésticos, etc. Ao doarem para causas como essas, os civis mostram que estão prontos para ajudar as famílias dos militares durante sua ausência. Saber que estão cuidando de suas famílias pode tranquilizar os que estiverem em missão no exterior, permitindo-lhes concentrar-se no trabalho e na segurança, em vez de se preocuparem com problemas em casa. Outras organizações enviam cartões de telefone para militares no exterior que precisem de ajuda para ligar para casa. Algo tão simples quanto doar um cartão de telefone demonstra apoio às famílias militares, atenuando o sofrimento gerado por longos períodos de separação. Os civis devem lembrar-se que não são apenas os integrantes das Forças que estão se sacrificando — suas famílias também.

A iniciativa da Casa Branca, denominada “Unindo Forças”, apresentada pela Primeira-Dama dos EUA, Michelle Obama, e por Jill Biden, esposa do Vice-Presidente, fornece mais informações sobre como civis podem apoiar as tropas e suas famílias<sup>8</sup>. A iniciativa possibilita que se façam doações a entidades específicas, oferece um meio de comunicação com as tropas e suas famílias e permite que os civis tomem

conhecimento de organizações, em suas áreas, que se dedicam a apoiar as tropas.

## O Papel da Mídia

Os jornalistas e a mídia integram um setor civil que pode ser especialmente influente na busca do aprimoramento das relações civis-militares, por oferecer um veículo para que os dois lados aprendam um sobre o outro. Muitos civis desenvolvem opiniões sobre as Forças Armadas com base nos jornais e nos noticiários da televisão. Assim, os jornalistas contam com uma capacidade única para informar e, portanto, moldar a opinião pública. Nas diversas cidades, a mídia costuma cobrir o papel dos militares nas respectivas comunidades. Essa é uma boa oportunidade para que as Forças Armadas destaquem as conquistas de seus integrantes, individualmente, e seu envolvimento na comunidade. Assim, em cidades onde há quartéis, a mídia mantém o público informado sobre o que as Forças Armadas fazem no local.

Mas e quanto à mídia em comunidades que não contem com uma presença militar? A mídia nessas cidades divulga algo sobre os militares? E se o faz, que tipo de reportagem é divulgado? Qual é cobertura da mídia quando

---

***Os estadunidenses também devem considerar o papel que eles querem que suas Forças Armadas desempenhem no futuro.***

moradores que façam parte da Guarda Nacional são enviados às operações no exterior? Existe uma conexão entre a cobertura de mídia e o que os moradores civis sabem sobre as Forças Armadas. Em áreas onde não há uma presença militar, os civis provavelmente não ouvem falar muito delas nem sentem impacto algum delas sobre suas vidas. Contudo, os oficiais podem utilizar a mídia em benefício próprio nessas comunidades. Um modo seria manter contato com redações de jornais, para informar os

meios de comunicação sobre o ótimo trabalho que vem sendo realizado por nossos homens e mulheres fardados.

Os militares só costumam aparecer nos noticiários nacionais quando há um grande êxito ou um grande fracasso. Contudo, a mídia dá grande atenção a reportagens de interesse humano, o que representa um canal para a conscientização do público com respeito a organizações e indivíduos dedicados a melhorar a vida dos ex-combatentes. Essa cobertura também pode destacar o que ainda precisa ser feito. Seria algo extremamente positivo se jornalistas de âmbito nacional fizessem maior cobertura de organizações que buscam ajudar os ex-combatentes e as tropas desdobradas e suas famílias. Isso conscientizaria o público sobre as implicações de longo prazo dos sacrifícios feitos pelos integrantes das Forças Armadas. Também estimularia civis a doar dinheiro ou tempo para apoiar essas causas.

Os estadunidenses também devem considerar o papel que eles querem que suas Forças Armadas desempenhem no futuro. A questão foi levantada pelo então Secretário de Defesa Robert Gates, em maio de 2011, ocasião em que ele urgiu cautela quanto a grandes cortes no orçamento de defesa. Afirmou: “Se vamos reduzir os recursos e o tamanho das Forças Armadas dos EUA, é preciso que as pessoas façam escolhas conscientes sobre quais serão as implicações para a segurança do país, assim como para as várias operações militares que estamos conduzindo em todo o mundo, caso missões de menor prioridade sejam reduzidas ou eliminadas”<sup>9</sup>. Cortes estão ocorrendo. Por isso, os civis devem considerar que grau de envolvimento em assuntos internacionais e que tipos de engajamento eles pretendem para as Forças Armadas. Devem dar conhecimento de sua opinião sobre essas importantes questões aos seus deputados e senadores, que são os líderes civis aptos a efetuar mudanças.

Cícero, famoso orador romano, declarou que a gratidão é a maior de todas as virtudes. Hoje em dia, o público talvez não demonstre aos militares toda a gratidão que eles merecem. A sociedade e os integrantes das Forças devem se entender melhor para que se possa estreitar a distância entre eles. A compreensão irá estimular o respeito e, assim, a gratidão. A sociedade deve ter maior

contato com as Forças Armadas, para obter um melhor entendimento. A falta de conhecimentos decorre, muitas vezes, da falta de comunicação e vice-versa. É nessa questão que os dois lados precisam tomar uma iniciativa. Ao estender a mão à comunidade, os militares podem melhorar a comunicação entre os dois grupos, aumentar a compreensão de seu papel e, por fim, levar a sociedade a valorizar mais as Forças Armadas e sua missão. Os civis devem acolher os militares em suas comunidades, apoiar organizações que cuidam das tropas e de suas famílias e assumir um interesse ativo na política e no orçamento de defesa.

As Forças Armadas dos EUA se originaram das milícias estadunidenses do século XVIII, formadas por voluntários que pegaram em armas para apoiar uma causa justa, sem abrirem mão de sua identidade civil. Os civis devem lembrar que é por causa da “Força Totalmente Voluntária” que os estadunidenses não têm mais a preocupação de que um marido, pai, irmão ou filho sejam convocados para o serviço militar obrigatório. Os militares devem respeitar os civis a quem se comprometem a servir, enquanto estes devem apoiar ativamente os que decidem servir, de modo que outros não precisem fazer tal sacrifício. População civil e militares devem lembrar-se de que as Forças Armadas são integradas por homens e mulheres que são, a um só tempo, soldados e cidadãos.**MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. COWELL, Alan. “The Draft Ends in Germany but Questions of Identity Endure”, *The New York Times Global Edition*, 30 Jun. 2011, disponível em: <[www.nytimes.com/2011/07/01/world/europe/01germany.html?\\_>](http://www.nytimes.com/2011/07/01/world/europe/01germany.html?_>).
2. COHEN, Richard. “A Stranger’s War”, *The Washington Post*, 4 Jan. 2011, disponível em: <[www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/03/AR2011010304967.html?\\_>](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/03/AR2011010304967.html?_>).
3. MULLEN, Michael. Speech at National Defense University Conference on Military Professionalism, Washington, DC, 10 Jan. 2011, disponível em: <[http://www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1517?\\_>](http://www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1517?_>).
4. COHEN.
5. FEAVER, Peter D.; KOHN, Richard H. *Civil-Military Relations Study*, Triangle Institute for Security Studies, disponível em: <[www.sanford.duke.edu/centers/tiss/research/emr/civmilpublications.php?\\_>](http://www.sanford.duke.edu/centers/tiss/research/emr/civmilpublications.php?_>).
6. HABERMAN, Clyde. “Renewed Respect for the Military”, *The New York Times*, 31 May 2011, disponível em: <[http://cityroom.blogs.nytimes.com/2011/05/31/renewed-respect-for-the-military/?\\_>](http://cityroom.blogs.nytimes.com/2011/05/31/renewed-respect-for-the-military/?_>).
7. MULLEN, Michael. Speech delivered at the “Stand Up for Heroes” dinner, Washington, DC, 16 Jun. 2011, disponível em: <[www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1619?\\_>](http://www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1619?_>).
8. Joining Forces, disponível em: <[www.whitehouse.gov/joiningforces?\\_>](http://www.whitehouse.gov/joiningforces?_>).
9. GATES, Robert M. American Enterprise Institute Defense Spending Address, Washington, DC, 24 May 2011, disponível em: <[www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1570?\\_>](http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1570?_>).



# WHINSEC

## Forjando Relacionamentos Internacionais, Fortalecendo Democracias na Região

Tenente-Coronel José M. Marrero e

Tenente-Coronel (Reserva) Lee A. Rials, Exército dos EUA

O INSTITUTO DO HEMISFÉRIO Ocidental para a Cooperação em Segurança (*Western Hemisphere Institute for Security Cooperation — WHINSEC*) celebrou seu 10º aniversário em 13 de janeiro de 2011, com uma comemoração especial, da qual participaram o Subcomandante do Centro de Armas Combinadas, dignitários locais, um ex-comandante [do Instituto] e oficiais do Comando do Centro de Excelência de Manobra do Exército dos Estados Unidos da América (EUA). Durante a cerimônia foram apresentadas mensagens gravadas em vídeo, que transmitiam os cumprimentos do Departamento de Defesa e de alguns Comandos Combatentes Unificados, bem como de oficiais-generais de Forças Armadas e Chefes de agências de segurança pública de nações parceiras. O evento serviu como uma plataforma para a reflexão sobre a organização do WHINSEC, com vistas a conduzi-lo por sua segunda década como uma instituição que provê treinamento e formação de qualidade aos integrantes das Forças de segurança do Hemisfério Ocidental. O distinto orador convidado foi o Embaixador dos EUA no Brasil, Thomas A. Shannon, ex-Subsecretário de Estado para Assuntos do Hemisfério Ocidental. Ele discursou sobre a evolução dos relacionamentos na região e do apoio continuado do WHINSEC na manutenção dos EUA como o parceiro

preferido, durante este século XXI e no futuro. O WHINSEC é um reflexo e uma demonstração evidente do compromisso dos EUA para com a segurança, a estabilidade e a prosperidade das Américas.

Apesar de seu pequeno tamanho e orçamento diminuto, o WHINSEC exerce um papel significativo no sistema educacional das Forças Armadas dos EUA. Os parlamentares estadunidenses apoiam essa organização porque, embora atue nos escalões tático e operacional, ela tem um impacto estratégico na política externa dos EUA — não apenas no Hemisfério Ocidental. Colocando de modo mais simples: é uma organização apta à “economia de forças”, que tem baixo custo mas que, ao mesmo tempo, rende grandes dividendos estratégicos.

O reconhecimento quanto às realizações do WHINSEC vem de seus “clientes”, em particular os comandantes do Comando Norte e do Comando Sul das Forças Armadas dos EUA. Ao longo do anos, os comandantes que se sucederam nesses cargos vêm elogiando o Instituto em seus depoimentos ao Congresso. Subordinado ao Comando de Instrução e Doutrina do Exército dos EUA, o WHINSEC implementa o modelo de instrução militar em vigor na Força. Seus currículos sempre seguem sólidos modelos pedagógicos e estão de acordo com a doutrina em uso nos EUA. Isso garante o mais alto nível

---

*O Tenente-Coronel José M. Marrero é o atual chefe do estado-maior do WHINSEC. Suas funções anteriores incluem analista sênior da Política Nacional de Controle de Entorpecentes da Casa Branca; estrategista militar na Divisão de Estratégia, Planos e Política, no Quartel-General do Exército, e professor adjunto da Academia Militar dos Estados Unidos. Marrero possui o título de Mestrado pela Vanderbilt University.*

*O Tenente-Coronel (Reserva) Lee A. Rials é o oficial de relações públicas do WHINSEC. É bacharel em Inglês pela Murray State University. Rials serviu em uma variedade de funções de comando e estado-maior durante sua carreira militar de mais de 21 anos.*



*O Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança, Forte Benning, no Estado da Geórgia.*

de qualidade para a instrução e o treinamento dos alunos que recebe.

As contribuições dessa organização aos EUA vão muito além do alcance do Departamento de Defesa, representando o início de relacionamentos entre países que permitem que nosso hemisfério e nosso mundo se tornem um lugar mais seguro e pacífico.

### **Condições Geopolíticas**

No passado, os conflitos ocorriam basicamente entre Estados-nação, mas passamos a viver em um mundo onde há novas dinâmicas geopolíticas. As ameaças se tornaram transnacionais e nos colocaram em perigo, a todos. Além disso, todos enfrentamos desafios impostos pela natureza e pelo nosso comércio diário. Nenhuma nação, por mais forte que seja, poderá enfrentar esses desafios sozinha; qualquer êxito no combate a essas ameaças transnacionais dependerá da cooperação internacional. Isso exige a formação de parcerias e relacionamentos.

As parcerias internacionais, tal como as amizades pessoais, não são desenvolvidas de

um dia para outro. Elas são cultivadas por meio de um processo que envolve comunicação efetiva entre as partes, apoio recíproco e identificação de objetivos comuns, o que leva ao entendimento mútuo, à confiança e à disposição de compartilhar sacrifícios.

### **Onde entra o WHINSEC**

Com menos de 250 pessoas, entre militares, civis e integrantes de órgãos de segurança pública de várias nações, e operando com menos do que 1/50.000 do orçamento de Defesa, o WHINSEC atua tanto como um poderoso promotor de parcerias estratégicas quanto como um eficaz construtor de capacidades. A organização reúne militares, civis e policiais (quase 14.000, de 34 países, ao longo dos últimos onze anos) para ministrar-lhes instruções em idiomas comuns a todos (espanhol e inglês), que aprimoram as capacidades profissionais tanto das nossas próprias Forças de segurança como das nações parceiras. É um foro único no âmbito do hemisfério, no qual estudantes e instrutores dos EUA e estrangeiros aprendem uns com os outros,

gerando o tipo de relacionamento pessoal que conduz à cooperação internacional.

O WHINSEC tem exercido um papel fundamental na preparação de nossos amigos e aliados no Hemisfério Ocidental para conduzirem operações de manutenção da paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo as missões no Haiti e em Angola. Seu Curso de Operações da Paz inclui módulos de aprendizado a distância da ONU, para que oficiais que completem o curso estejam bem preparados para participar das equipes multinacionais que desempenham essas missões. Os relacionamentos fomentados no WHINSEC também incentivaram contribuições com meios à segurança de nações parceiras, em cinco ocasiões, no cenário mundial (como no Iraque e no Afeganistão).

Embora o WHINSEC tenha, com efeito, impacto estratégico, seus cursos possuem grande valor nas áreas tática e operacional, não apenas pela instrução que oferece, mas também no compartilhamento de conhecimentos e de experiências por aqueles que enfrentam os desafios transnacionais comuns a todas as nações. Os cursos de operações antinarcóticos melhoram as habilidades dos integrantes de Forças militares e de segurança pública que estão comprometidos a lutar contra esse mal que não respeita fronteiras. A experiência do WHINSEC contribui para aumentar a efetividade na investigação de organizações narcotraficantes, na interdição do tráfico de drogas e no envio de seus chefes aos tribunais. Os cursos de

assuntos civis melhoram a capacidade das Forças militares, quase sempre os primeiros a responder na ocorrência de desastres, como inundações, terremotos e furacões. Cursos de assistência médica preparam paramédicos inexperientes para prestarem tratamento em nações que possuem grandes áreas sem cobertura médica. Embora os profissionais treinados no Instituto sejam, na maioria, militares, em muitos casos retornarão aos seus países como os únicos peritos médicos disponíveis em certas comunidades civis isoladas. Os cursos de engenharia proporcionam uma variedade de habilidades, algumas puramente militares, mas que frequentemente têm emprego no meio civil.

O Instituto desenvolveu seu Curso de Carreira para Capitães com base no curso ministrado no Centro de Excelência de Manobra. Ele também é ministrado em espanhol, para que os profissionais de nossas nações parceiras e os capitães do Exército dos EUA possam aprender e compartilhar experiências em um ambiente que emprega a doutrina militar mais atualizada, com apoio de tecnologia no estado da arte.

O curso equivalente ao Curso de Estado-Maior [considerado pelo Exército dos EUA como um curso de nível intermediário ou ILE (*Intermediate Level Education*) — N. do T.], com duração de 49 semanas, espelha exatamente o curso de mesmo nível conduzido no Forte Leavenworth. Oficiais estadunidenses e estrangeiros frequentam esse curso, compartilhando experiências e aprendendo uns com os outros, o que permite ampliar seus conhecimentos culturais e habilidades linguísticas. Por meio do ILE, estudantes do WHINSEC podem obter o mesmo título de Mestrado em Artes e Ciências Militares oferecido aos oficiais-alunos que concluem o Curso de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA, no Forte Leavenworth.

## O Programa de Imersão Cultural e Linguística para Cadetes dos EUA

Essa é uma iniciativa que data de época anterior ao início do Programa de Entendimento Cultural e Proficiência em Idiomas do Comando de Cadetes do Exército dos EUA. O WHINSEC recebe cadetes de West Point e do Programa de Preparação de Oficiais da Reserva (ROTC,



Departamento de Defesa

*Treinamento de fast-rope durante um curso de operações antinarcóticos do WHINSEC. Setenta e oito estudantes de sete nações parceiras participaram desse curso de nove semanas, no final de 2011. O curso foi planejado para treinar pessoal no planejamento e na execução de operações antinarcóticos.*



na sigla em inglês), para colocá-los ao lado de cadetes das nações parceiras, com o objetivo de proporcionar-lhes uma inigualável experiência de imersão cultural e no idioma, com excelente relação custo-benefício. O curso serve como um laboratório de aprendizado para a imersão de cadetes dos EUA no idioma espanhol, enquanto eles convivem e trabalham com cadetes da Colômbia, da República Dominicana, ou de qualquer uma das outras nações que enviam cadetes ao WHINSEC. Instrutores de vários países do hemisfério ensinam e compartilham suas vastas experiências com eles, falando apenas em espanhol. Segundo os resultados de pesquisas de opinião, os cadetes gostariam que esse programa fosse ampliado. Um deles, que havia estudado espanhol por muitos anos e tinha tido a oportunidade de morar no exterior, disse que a experiência de imersão no WHINSEC permitiu-lhe aprender mais do que em todas as aulas de espanhol em sua “escola secundária e na universidade, juntas”.

---

### **...embora atue nos escalões tático e operacional, o WHINSEC tem um impacto estratégico na política externa dos EUA...**

A Escola de Sargentos (Noncommissioned Officers Academy) Roy Benavidez oferece cursos que melhoram aspectos de liderança entre os graduados. Se considerarmos as ameaças e condições existentes, veremos que a maioria das operações militares e policiais são de natureza assimétrica, o que exige uma execução descentralizada. Essas operações de pequenas frações precisam de sargentos profissionais, confiáveis e bem treinados para assumir o controle sempre que necessário, de modo a cumprir a missão.

A Escola de Sargentos conduz um curso que se destina aos comandantes de frações (o *Small Unit Leaders Course*) e um curso para o desenvolvimento profissional dos sargentos

(o *NCO Professional Development Course*), que prepara graduados para assumir e liderar grupos de combate e pelotões, na ausência de seus comandantes. O Curso de Desenvolvimento Profissional de Graduados é oferecido três vezes por ano em espanhol e uma vez em inglês, para os países caribenhos de língua inglesa. Em breve haverá um curso baseado no currículo da Academia de Sargentos-Maiores (*Sergeants Major Academy*) do Exército, adaptado para satisfazer às necessidades de nossas nações parceiras.

Todos os cursos do WHINSEC enfatizam a liderança como tema central e são sólidos em termos doutrinários, o que atende às demandas dos países amigos e aliados do hemisfério. O modelo de aprendizado adotado pelo WHINSEC apoia os interesses e objetivos da política externa dos EUA no Hemisfério Ocidental, garantindo que seus alunos, como integrantes de uma organização militar ou de segurança pública, entendam a necessidade de fazer o que é moral e eticamente correto, quando estiverem cumprindo suas missões.

### **Democracia, Direitos Humanos e Ética**

A lei que determinou a criação do WHINSEC estabelece que o Instituto ensine cinco temas específicos sobre democracia e direitos humanos a todos os alunos, em todos os cursos. Os temas são: direitos humanos, obediência às leis, processo institucional, controle civil sobre as Forças Armadas e o papel das Forças militares em uma sociedade democrática. O WHINSEC ampliou essa obrigatoriedade de modo a dedicar 10% de cada curso a esses temas, no mínimo, não apenas ministrando os assuntos, mas também incorporando os princípios no treinamento — os valores democráticos, éticos e de direitos humanos não são somente ensinados, mas vividos. Eles são parte do clima de comando e do ambiente de trabalho.

### **Estendendo a Mão**

Além dos cursos presenciais e das equipes móveis que ministram cursos em diferentes países, o WHINSEC está envolvido em muitos outros eventos nos EUA e no exterior, como seminários, simpósios e trocas de informações



*O Cel Felix L. Santiago, Comandante do WHINSEC, fala a alunos do instituto e da Escola Naval de Instrução e Treinamento Técnico para Pequenas Embarcações sobre o sucesso do exercício de campanha conjunto que eles acabaram de concluir no Centro Espacial Stennis, Estado do Mississippi, 06 Mar 09.*

com peritos das diversas áreas de seu interesse. Em quase todos os casos, são atividades conjuntas, interagências, intergovernamentais e multinacionais, que também oferecem oportunidades de gerar relacionamentos.

O WHINSEC atua sob a supervisão de uma “Junta de Visitantes” composta por indivíduos nomeados pelo Secretário de Defesa, que devem ser acadêmicos e integrantes de organizações de direitos humanos; por autoridades políticas eleitas que representam os Comitês das Forças Armadas, tanto do Senado como da Câmara dos Deputados; pelos comandantes do Comando de Instrução e Doutrina do Exército, do Comando Sul e do Comando Norte dos EUA; e por um representante do Departamento de Estado. Ser submetido a escrutínio por um grupo tão proeminente confere grande credibilidade ao Instituto.

Diferentemente do que ocorre com outras organizações que trazem estudantes estrangeiros aos Estados Unidos, o WHINSEC pode ser totalmente responsável pelos cursos de carreira para seus alunos. Muitos frequentam o WHINSEC

desde o curso de cadete até o ILE, passando pelo curso de capitães.

Não é exagero dizer que o Instituto é único em muitos aspectos. Seus cursos — abertos a militares, civis e pessoal de segurança pública — enfatizam os princípios da profissão das armas. O WHINSEC treina parceiros internacionais em todos os escalões de liderança: de graduados, cadetes e oficiais a autoridades de segurança pública e servidores civis de nível médio e superior. Eles são engajados pelo Instituto no início de suas carreiras, quando estão mais receptivos à assimilação dos méritos e princípios de respeito aos direitos humanos e à democracia. Muitos de seus ex-alunos são escolhidos para ocuparem cargos nos escalões mais altos de suas instituições de Defesa nacional e/ou em órgãos do governo de seus países. Os integrantes do WHINSEC estão sintonizados linguística e culturalmente ao hemisfério e podem interagir com alunos em todos os níveis, fomentando parcerias e gerando relacionamentos duradouros.

O WHINSEC foi condecorado com o título de Unidade Superior do Exército (*Army Superior*

*Unit Award*), que foi estabelecido pelo Secretário do Exército para reconhecer o desempenho excepcional em “missão difícil e desafiadora, sob circunstâncias extraordinárias”.

O comando e o corpo docente do WHINSEC orgulham-se da localização escolhida para abrigar o Instituto. É o ambiente mais propício para formar futuros comandantes e habilitá-los a resolver problemas militares. O Centro de Excelência de Manobra, no Forte Benning, é o mais importante do Exército dos EUA, que uniu forças com o WHINSEC para auxiliar no reforço das capacidades deste.

A celebração do 10º aniversário do WHINSEC sinalizou o início de mais uma década no trabalho de ajudar outros países a mitigar seus próprios desafios de segurança, apoiar metas de cooperação em segurança e gerar relacionamentos internacionais. Essa seguirá sendo a missão do Instituto. É um investimento em salvar vidas hoje e reduzir ameaças transnacionais de amanhã.

Durante os últimos dez anos, ele exerceu um papel crucial em capacitar nossos amigos e aliados a conduzir operações de manutenção da paz, de socorro em situação de calamidade e de combate ao tráfico — apenas para citar algumas das operações. Os profissionais que frequentaram seus cursos “experimentaram” o que há de bom na democracia e no estilo de vida e nos valores dos EUA, e informalmente se tornam embaixadores da boa vontade, por toda a região.

Como integrante do Comando de Instrução e Doutrina do Exército, o WHINSEC conta com uma reputação de excelência, tanto nos EUA quanto no exterior. O Instituto vislumbra uma nova alvorada, empenhando-se para oferecer alguns dos seus cursos em outras regiões do globo terrestre. Com a contínua liderança do Departamento de Defesa, o WHINSEC permanecerá com seu alcance estratégico, apoiando nossos esforços para preparar amigos e aliados para, juntos, enfrentarmos ameaças hemisféricas. **MR**

Recentemente, o Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança (WHINSEC) ampliou seus cursos, passando a oferecê-los a subtenentes, capitães e oficiais superiores. A Escola de Sargentos Roy P. Benavidez administra o projeto piloto para o Curso de *Senior Enlisted Advisor* [praça mais antiga de um comando — N. do T.], que teve início no dia 1º de julho deste ano. Esse curso, com duração de dez semanas, baseia-se em aulas do Curso para *Sergeants Major* [sem equivalente no EB — N. do T.], do Exército dos Estados Unidos, e ajudará os sargentos mais antigos ou de graduação equivalente a compreender o impacto estratégico das operações e a servir junto aos altos-comandos. O WHINSEC oferece o Curso de Carreira para Capitães, cujo currículo é utilizado no Centro de Excelência de Manobra no Forte Benning, na Geórgia. O Comando de Instrução e Doutrina (TRADOC) do Exército dos EUA aprovou, recentemente, a certificação de nível “F” de Ensino (MEL-F) para o referido projeto piloto, a ser realizado entre julho e dezembro deste ano. Pela primeira vez, os capitães estadunidenses que falam espanhol participarão do curso com estudantes de nações amigas. Os alunos do Curso de Ensino de Nível Intermediário do WHINSEC (curso do Exército, proveniente da Escola de Comando e Estado-Maior no Forte Leavenworth, Kansas) agora podem obter o Mestrado em Artes e Ciências Militares enquanto recebem a instrução interna de um ano no Instituto. Isso irá permitir que os estudantes internacionais, junto com seus companheiros estadunidenses, obtenham um Mestrado nos Estados Unidos no idioma inglês ou espanhol.



# Considerações Sobre a Força de Pacificação Empregada no Rio de Janeiro

Tenente-Coronel Carlos Alberto Klinguelfus Mendes, Exército Brasileiro

*Quer queiram, quer não... Que atinja nosso orgulho profissional militar, ou não; é inevitável. Mais dia, menos dia, as Forças Armadas vão ser empregadas de forma mais contundente, não digo permanente, mas semipermanente, na garantia da lei e da ordem, particularmente no que diz respeito à segurança pública. Por isso, eu acho que temos que nos habituar com essa situação e, mais do que nos habituar, nos preparar.*

—Gen Ex (R1) Alberto Mendes Cardoso, Exército Brasileiro<sup>1</sup>

**O** EMPREGO DO EXÉRCITO Brasileiro em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) se faz constante ao longo da história. Todas as constituições que o Brasil já teve legitimaram a atuação das Forças Armadas em situações de excepcionalidade, para o pronto restabelecimento da ordem pública, sempre por ordem direta do Presidente da República.

Apesar disso, esse tipo de emprego da Força Terrestre ainda suscita controvérsia em vários segmentos da sociedade e os debates que acompanharam a atuação do Exército na contenção da recente onda de violência na cidade do Rio de Janeiro comprovam essa afirmativa.

Este artigo tem o objetivo de apresentar algumas observações e lições aprendidas que colhemos, durante o período em que servimos nas Forças de Pacificação que atuaram nos Complexos do Alemão e da Penha, a partir de 2010. Nossas conclusões indicam que pacificar uma área implica não somente aplicar o poder militar necessário, mas envolver os diversos setores do poder público para modificar substancialmente a situação das comunidades-alvo. Em todos os casos, a

aplicação do poder militar não pode ser um fim no processo de pacificação, mas será, sem dúvida, um importante meio capaz de favorecer a reestruturação da Ordem Pública, agindo principalmente nas necessidades básicas da população.

## O Emprego de Meios das Forças Armadas no Rio de Janeiro

No início do mês de novembro de 2010, organizações criminosas da Cidade do Rio de Janeiro passaram a desencadear uma série de ações retaliatórias contra o incremento das ações policiais do Governo do Estado contra seus redutos, iniciadas com a instalação das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Essas ações retaliatórias foram caracterizadas por ataques sistemáticos a veículos particulares e de transporte público, a postos policiais e a delegacias, na tentativa de gerar um ambiente de terror para os habitantes da cidade do Rio de Janeiro.

---

## Os Complexos do Alemão e da Penha estiveram à margem da presença do Estado por muito tempo.

Em razão dessa onda de violência, o Governador do Estado do Rio de Janeiro empregou os meios julgados necessários, a partir de 21 Nov 10, conduzindo operações que, inicialmente, consistiram

---

*O autor é tenente-coronel de Cavalaria, instrutor da Seção de Operações de Garantia da Lei e da Ordem da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e, nessa condição, participou da Op Arcaño, no período de 10 de*

*fevereiro a 15 de novembro de 2011, exercendo as funções de Subcomandante das Forças-Tarefa REI e AVAI e Chefe da seção de Assuntos Cíveis da Força de Pacificação Arcaño IV.*

na entrada em força na Vila Cruzeiro, na comunidade do Complexo da Penha, a fim de controlar esta região de vital importância para as Forças de Segurança Pública. Esta ação já contou com o apoio de meios logísticos do Ministério da Defesa (mais especificamente, da Marinha do Brasil) e resultou na conquista de alguns objetivos limitados.

Na sequência, o Governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou novo apoio ao Ministro da Defesa, para que fosse dada continuidade ao processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro, com o emprego temporário das Forças Armadas para a preservação da ordem pública nas comunidades dos citados Complexos<sup>2</sup>. O apoio das Forças Armadas foi autorizado pelo Presidente da República, com a criação de uma Força de Pacificação (F Pac).

A F Pac foi subordinada diretamente ao Comando Militar do Leste (CML), responsável pela coordenação das ações em ligação com o Governo Estadual e, por intermédio do Comando do Exército, com o Ministério da Defesa. Para o cumprimento da missão de preservação da ordem pública, a Força de Pacificação acordada passou a ter a seguinte constituição:

- a) Comando: um oficial-general do Exército;
- b) Tropas do Exército: duas Forças-Tarefa, valor Batalhão de Infantaria;
- c) Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

(PMERJ): um Comando de Polícia Militar (PM) e dois Batalhões de Campanha de PM;

d) Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: uma Delegacia de Polícia Civil;

e) também foram incorporadas equipes de Inteligência, Comunicação Social, Operações Psicológicas e, na Operação Arcanjo IV, uma Seção de Assuntos Cíveis. A logística inerente às operações ficou com o Destacamento Logístico criado para esse fim.

As ações foram desencadeadas em coordenação com os Batalhões de Polícia Militar (BPM) de Campanha, com a Polícia Civil do Estado e demais integrantes da F Pac. A atuação isolada de pessoal das polícias militar e civil foi restringida, em função dos imperativos de coordenação e controle que essa forma de atuação demandava. A mesma regra foi aplicada à atuação de quaisquer elementos não integrantes da F Pac, e pela mesma razão.

A partir de então, diferentes tropas do Exército Brasileiro (EB) passaram a se revezar na constituição da F Pac a cada três meses, aproximadamente. Os resultados dessa atuação conjunta com o Estado do Rio de Janeiro puderam ser verificados imediatamente ao início da atuação da F Pac (vide quadro-resumo, a seguir).

| INDICADOR ESTRATÉGICO   | 28 NOV 09 a<br>27 NOV 10 | 28 NOV 10 a<br>23 NOV 11 | Diferença |        |
|---|--------------------------|--------------------------|-----------|--------|
|   |                          |                          | Absoluto  | %      |
| Homicídio doloso  | 121                      | 110                      | -11       | -9,1   |
| Latrocínio  | 10                       | 6                        | -4        | -40,0  |
| Resistência com morte do opositor   | 73                       | 25                       | -48       | -65,8  |
| Lesão corporal seguida de morte   | 4                        | 0                        | -4        | -100,0 |
| Letalidade violenta<br>(homicídio+latrocínio+auto de<br>resistência+lesão seguida de morte) | 208                      | 141                      | -67       | -32,2  |
| Roubo de veículo  | 1.560                    | 1.047                    | -513      | -32,9  |
| Roubo de aparelho celular   | 571                      | 367                      | -294      | -35,7  |
| Roubo a transeunte  | 3.016                    | 2.183                    | -833      | -27,6  |
| Roubo em ônibus   | 411                      | 286                      | -125      | -30,4  |
| Roubo de rua<br>(transeunte+celular+coletivo)   | 3.998                    | 2.836                    | -1162     | -29,1  |

### Resumo dos índices de violência imediatamente antes e depois da Operação Arcanjo IV<sup>3</sup>.



Fotos do autor

*Vistas parciais dos Complexos do Alemão e da Penha.*

## O Ambiente Operacional

A Área de atuação da F Pac compreende uma região de aglomerado urbano vertical com uma população de cerca de 140.000 habitantes. Ela abrange os Complexos da Penha e do Alemão, tendo em sua formação aproximadamente 22 comunidades.

Caracteriza-se por irregularidade no traçado das vias, construções populares disseminadas nas encostas das elevações e deficiente infraestrutura de serviços públicos.

Esses Complexos estiveram à margem da presença do Estado por muito tempo. Em ambos os Complexos, a carência de infraestrutura de serviços, de transportes públicos, de saneamento básico, de assistência médico-hospitalar, de escolas, de faculdades, de creches e de locais de lazer e cultura proporciona um ambiente receptivo a soluções paliativas de sobrevivência social, baseadas na ilegalidade e na informalidade.

A Força Adversa é representada pelo Comando Vermelho. Esse grupo criminoso é constituído, na sua maioria, por jovens do sexo masculino na faixa etária de 15 a 35 anos. Entretanto, há crianças, mulheres e pessoas de mais idade atuando como olheiros (vigias), mensageiros, fogueteiros (responsáveis pelo alerta) e condutores de droga.

O armamento utilizado era de diversos tipos e calibres incluindo, em alguns casos, armas portáteis anticarro<sup>4</sup>.

## O Que Podemos Aprender com as Operações Arcanjo

**Acima de tudo, a área pacificada pertence aos moradores.** É de vital importância para

a missão que isso seja bem compreendido e trabalhado junto aos moradores das comunidades-alvo. Somente dessa forma a população dos Complexos do Alemão e da Penha, outrora subjugada por criminosos e descrente no poder do Estado, passará a confiar nas Instituições Estatais e principalmente se sentir como parte do processo de Pacificação. Por isso, a valorização da população se faz essencial.

Essa valorização ocorre quando a população vê suas denúncias serem atendidas e esclarecidas com presteza, quer seja nos casos voltados à busca de criminosos ou aos locais de homizio, quer seja nos momentos de questionamentos em relação à atuação da tropa ou mesmo ao incentivo para o aprimoramento das comunidades. Como consequência, comprometem-se com o processo de Pacificação.

Sabe-se que durante anos essas pessoas viveram onde o poder das armas era soberano e sobre o qual não cabiam questionamentos. Essa força criminosa também se fez presente, em muitas ocasiões, executando um papel de agente social, adquirindo remédios, comida e realizando eventos para os moradores, aproveitando-se da ausência do Estado. Assim, é impensável agir junto à população local com a expectativa de contar com sua boa vontade apenas porque se tem o poder legal nas mãos. Durante o tempo em que lá estive, a pergunta que mais ouvi foi: “E quando o Exército for embora?”. Essa indagação demonstra qual é o pensamento da população sobre o futuro, e é aí que se deve atuar, pois se constata que a maioria da população vê com esperança a Pacificação e há um aumento dessa



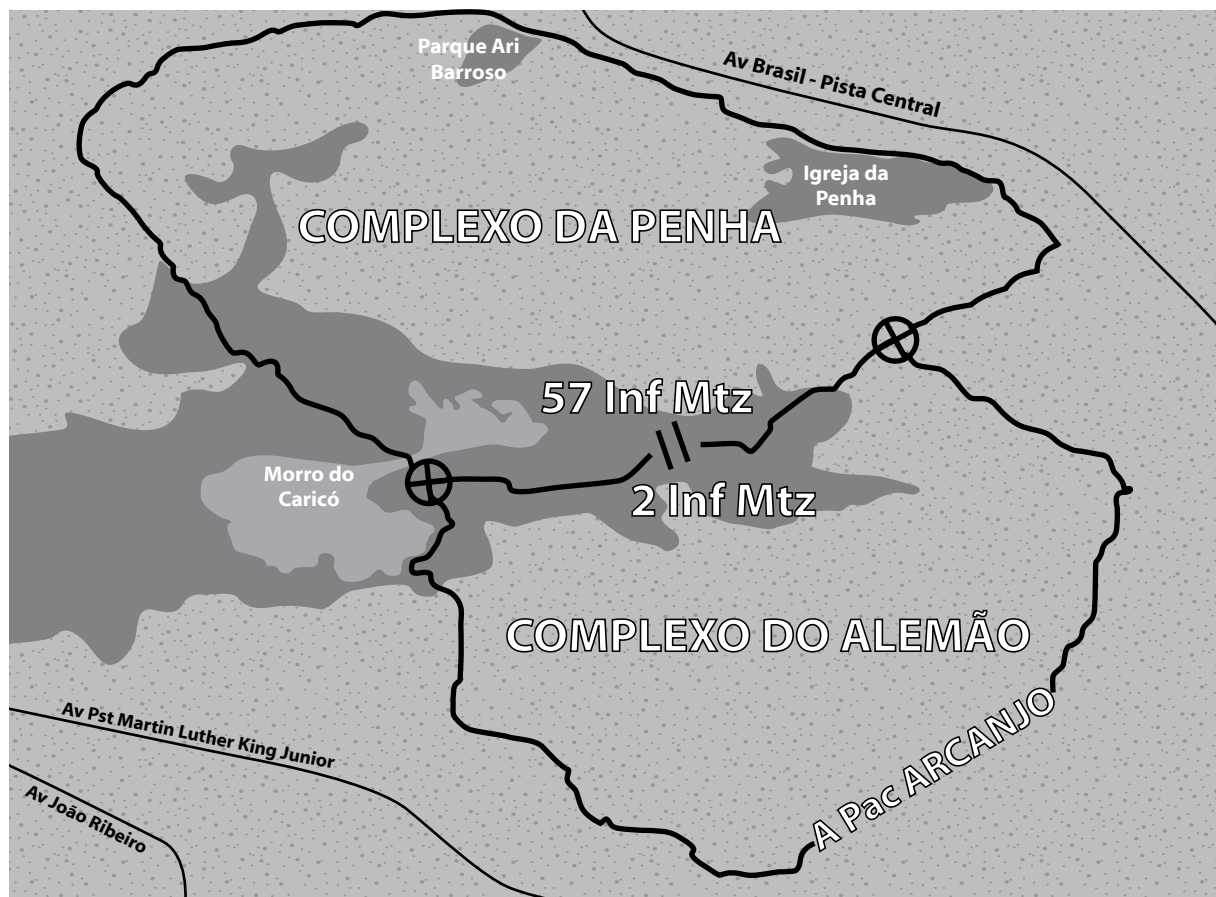
visão à medida que se valorizam suas atitudes. Portanto, faz-se fundamental ouvi-la e entendê-la e não tentar doutriná-la.

A formação militar incentiva a iniciativa, mas deve-se estimular a população a participar do processo, permitindo-lhes: “tomar a frente” em certas decisões. Isso os fará entender que a mudança é lenta, porém permanente, e que lhes pertence, tanto nos aspectos de segurança como naqueles que se referem à infraestrutura e condições de vida. Afinal, é a Comunidade onde vivem, e eles a conhecem, melhor do que qualquer outro grupo.

Em um artigo publicado em agosto de 1917, no *The Arab Bulletin*, T.E. Lawrence ofereceu o seguinte conselho àqueles que iriam se aventurar pelo difícil caminho do entendimento da cultura árabe: “Não tente fazer muito com suas próprias mãos. É melhor que algo seja feito de modo razoável pelos árabes do que por você, com perfeição. É a guerra deles e você deve ajudá-los, não vencê-la para eles. Na verdade, também, sob

as condições peculiares da Arábia, seu trabalho prático talvez não seja tão bom como talvez você pensa que é. Talvez eles levem mais tempo e não fique tão bom como você gostaria, mas é melhor que eles o façam”<sup>5</sup>. Em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, onde se busca a Pacificação, isso também é aplicável.

**Aceitação da tropa na área de pacificação pela Comunidade.** A legislação que regula a atuação em Operações de Garantia da Lei e da Ordem prevê uma ação episódica, ou seja, que a Força Armada permaneça por um curto período de tempo em emprego. Esse curto período tem por objetivo evitar que a Força Armada seja vista como tropa de ocupação e está diretamente ligado às percepções populares do impacto das atividades militares da Força de Pacificação sobre a vida deles. Desde o momento em que a Força entra em uma área a ser pacificada, tem-se de pensar nisso, buscando alcançar as expectativas da população, o que é sem dúvida uma corrida contra o tempo.



Esboço mostrando a divisão em áreas de responsabilidade durante as operações.

Após um ano de Pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha, muitas das expectativas dos moradores não se concretizaram, como os alargamentos de ruas e saneamento básico, como na comunidade de Matinha. Desde o início das operações se fez todo o possível para, em conjunto com o Poder Público, responder às necessidades dos moradores. Assim, foram reparados os prejuízos causados pelas operações militares e houve o acompanhamento das obras de infraestrutura e restauração dos serviços básicos, iniciativas mediadas pela Seção de Assuntos Cíveis — tudo com o propósito de estender a visão positiva da Força de Pacificação. Mesmo com tais ações, mais cedo ou mais tarde, a presença constante das tropas do Exército nas ruas tende a produzir desgaste no relacionamento destas com os moradores locais, caso a retirada demore a ocorrer.

Em determinadas ocasiões, os infortúnios, como danos em veículos, telhados e materiais particulares, ação sobre civis sem antecedentes criminais e as ações dos pontos de bloqueio e controle em vias urbanas e outras atividades durante as operações, tornaram-se incômodos de tal monta que, somados às deficiências nas soluções de infraestrutura e necessidades sociais, fizeram com que o Exército fosse considerado menos pacificador, menos mão amiga, e mais como ocupante.

A conclusão é única: é impositivo que o braço forte da Força de Pacificação e as ações de melhora das condições de vida atuem com brevidade. A aceitação junto às Comunidades somente é mantida com o respaldo da parceria Poder Público-Comunidade em toda a área de Pacificação e não apenas em um dos Complexos.

**Disponibilidade de recursos financeiros: condição fundamental.** Em uma missão de pacificação o recurso financeiro afasta mais criminosos do que a munição letal. No Rio de Janeiro, desde o início da operação em novembro de 2010, quando a ação do crime organizado desmoronou e o enfoque mudou para a reconstrução social, ter recursos para mostrar à população a retomada da área pelo Poder Público se tornou de extrema importância. O desafio é obter recursos e transformá-los em resultados tangíveis.

O governo do Rio de Janeiro planejou obras para os Complexos da Penha e do Alemão em um montante a ser desembolsado até 2016, atingindo a cifra de R\$ 1,3 bilhão, segundo a Secretaria Estadual de Obras. São obras que vão desde o revestimento de vias, empregando concreto projetado; passando por revitalização de escadarias, reflorestamento, construção de passarelas, demolição de casas, retirada de entulhos, contenção/cercamento de encostas até o apoio em projetos de moradia. Algumas de pequeno porte, como pintura de escolas, reparos de pequena monta em edificações e cercamento de áreas públicas (como parques), são executadas pela tropa de engenharia à disposição das Forças-Tarefa. É importante frisar que essa mudança na estrutura física da área aumenta a credibilidade da Força de Pacificação.

**A atividade de Assuntos Cíveis.** Em uma Operação de Pacificação isto é um fator ímpar a ser considerado. Como já afirmamos neste artigo, a ação de pacificar implica que o Poder Público se organize e faça convergir os serviços essenciais e as ações da iniciativa privada, de modo a garantir total concentração de esforços em prol do bem-estar da população na área pacificada. Portanto, é vital que as lideranças nos níveis político municipal, estadual e federal estejam decisivamente engajadas, bem como os líderes das comunidades locais.

Esse fato foi observado algum tempo depois do início da Operação Arcanjo II, quando se começou a notar que se deveriam priorizar os esforços para assegurar que um maior número possível de Instituições e de pessoas tivesse interesses no sucesso dos Complexos da Penha e do Alemão. O emprego das operações psicológicas permitiu e permite angariar simpatizantes à causa da Pacificação, mostrando aos moradores e à sociedade externa os efeitos benéficos da atuação da F Pac. No entanto, o mais importante foi despertar nos moradores das Comunidades o desejo de querer que a Pacificação desse certo.

Com isso, percebeu-se que houve um aumento na vontade de “pacificar” da população, acompanhando as novas iniciativas, os novos projetos ou os programas inseridos na área de pacificação e lhes dando retorno. Nesse contexto, incluiu-se o acompanhamento e apoio às atividades do Programa de Justiça Itinerante,

desenvolvido pelo Departamento de Avaliação e Acompanhamento de Projetos Especiais-DEAPE, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com objetivo de dar amplo acesso à Justiça e fomentar a cidadania, por meio de ações regulares que visam a: levar o Poder Judiciário até o cidadão; contribuir para a universalização e democratização do direito de acesso à Justiça, priorizando o atendimento às comunidades mais carentes; buscar soluções conciliadas como fórmula de pacificação social eficiente; promover a regulamentação documental dos cidadãos e principalmente integrar os juízes às comunidades, promovendo uma mudança de relacionamento entre a sociedade civil e o Poder Judiciário.

Para acompanhar essas ações foi criada, em caráter de experimentação doutrinária, uma Seção de Assuntos Cíveis no Estado-Maior da F Pac, a fim de apoiar as duas Forças-Tarefa e a Força de Pacificação como um todo, mantendo a ligação entre os executores desses projetos e programas e as comunidades. É necessário ressaltar que durante a operação foi possível constatar que essa Seção não deve ficar sob a chefia do responsável pela Comunicação Social, pois existe uma diversidade de missões que cabe a cada área envolvida. Sem sombra de dúvida, o emprego da Seção de Assuntos Cíveis em parceria com a Seção de Comunicação Social possibilitou melhor levantamento das necessidades da população, redirecionamento dos esforços interagências e, principalmente, difusão das ações da Força de

---

***...o conhecimento cultural é tanto uma questão de bom senso, quanto uma necessidade para o sucesso da Força de Pacificação.***

Pacificação à sociedade e ao público-alvo da área de pacificação. O emprego da Seção de Assuntos Cíveis em Operações de GLO se configurou como multiplicador da ação de Pacificar.

**Análise de Risco e Lei do Efeito Reverso.** É o que ocorre quando, ao se dedicar intensamente a

um objetivo, se obtém o resultado contrário. Isso é passível de ocorrência nas Operações da Força de Pacificação. Nas operações desenvolvidas no bojo da missão de pacificar, a análise detalhada sobre os efeitos das atividades desenvolvidas é muito importante. É fundamental ensinar aos comandados que todas as ações realizadas trarão uma consequência, a favor ou contra a missão. E que ações desastradas não recairão somente sobre o executor, mas sobre toda a Força de Pacificação.

A questão não é coibir o arrojo e a iniciativa tão necessários em operações desse porte, mas fazer com que os militares envolvidos percebam o quanto a avaliação de resultados é inerente à equipe, aos militares envolvidos com planejamento e, óbvio dizer, aos militares executantes. A ocorrência de um disparo de 7,62mm em um beco, sem um alvo bem definido, tem grande probabilidade de vir a acertar um morador e levar todo o trabalho da Força de Pacificação a ser questionado pela mídia.

Ao planejador cabe questionar se a realização de determinada operação fará com que se obtenha um maior apoio da população ou se haverá um afastamento ainda maior. É certo que existem ocasiões nas quais se deve estar preparado para assumir os riscos inerentes à operação, mesmo que com uma avaliação adversa. Um exemplo foi quando após disparos de fuzil contra uma Patrulha, ainda na Operação Arcanjo II, o Comando da Força-Tarefa decidiu iniciar uma operação de vasculhamento e controle da área considerada. A necessidade de mostrar à Força Adversa a pronta-resposta da Força-Tarefa sem sombra de dúvida afetou o “ir e vir” da população, como na ação de traficantes que dispararam contra uma patrulha na Vila Cruzeiro e deixaram uma criança ferida pelo disparo criminoso, ou quando não se autorizou a realização de determinados eventos públicos locais.

Outro exemplo é o das operações de busca e apreensão, que somente ocorriam após uma criteriosa análise da veracidade dos dados, visando reduzir, ao máximo, a possibilidade de ações desencadeadas em domicílios de moradores inocentes. Sabe-se que as operações sem uma análise criteriosa geram efeitos negativos e enorme desgaste para a Instituição militar. Por isso, as ações da Força de Pacificação buscavam proporcionar segurança à população civil, ao



mesmo tempo em que cerceavam a liberdade de deslocamento e de atuação da Força Adversa.

Após a conclusão de operações na Vila Cruzeiro/Complexo da Penha, difundia-se às Comunidades o que havíamos feito e o porquê, empregando, entre outros meios, os integrantes da Seção de Assuntos Cíveis (pela proximidade que possuíam com os moradores), inserindo-se os agradecimentos pela colaboração.

**O trabalho de Inteligência.** O sucesso das operações esteve condicionado aos dados fornecidos pelo órgão de Inteligência do escalão superior, neste caso, da Força de Pacificação. As Forças-Tarefa possuíam Seções de Inteligência com meios para produzir e difundir conhecimentos, mas não para analisá-los. As Companhias de Fuzileiros das Forças-Tarefa possuíam células de Inteligência, empregando militares dos próprios pelotões de fuzileiros. O fato de esses militares comporem as diferentes frações das Companhias e participarem de missões de patrulhamento, diariamente, era limitador do acompanhamento da situação.

O desenvolvimento dessas células de Inteligência empregando pessoal voltado somente para essa atividade é de vital importância. Dessa forma, as Companhias têm condições de operar com maior eficiência e efetividade no esforço de busca, não se atendo apenas a manter uma carta de situação, na qual os eventos estejam registrados. Elas coletam dados como fotografias de locais onde ocorreram denúncias, descrevem alvos e proporcionam direções para a sua localização, assim como outras informações sobre as Comunidades.

A Força de Pacificação possuía em sua Seção de Inteligência elementos para análise de dados das fontes humanas, de imagem e de sinais. Essa



*As operações de pacificação incluíram patrulhas na serra da Misericórdia.*

Foto do autor

possibilidade permitia operações em áreas com maior definição da mancha criminal, evitando os grandes vasculhamentos que não surtem efeito em áreas densamente povoadas, com um aglomerado de construções em área topográfica verticalizada, como as favelas.

A velocidade de processamento de dados da F Pac foi fator primordial para as ações das Forças-Tarefa, uma vez que a Força Adversa possuía grande mobilidade e capacidade de se homiziar. Essa forma de atuação da Inteligência é fundamental para impedir que as forças adversas, em consequência a mancha criminal, enraizem-se em uma área e comecem o processo de intimidação e reorganização danoso à Pacificação.

**O terreno humano nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem.** Estudar e refletir sobre a cultura e o modo de viver da população e depois interagir com ela em uma área de pacificação é fundamental para o sucesso de uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem. Às vezes, o chamado “terreno humano” possui valor muito maior do que a fisiografia da área de Operações. Assim, essa ação de pacificar implica em atuar junto e sobre a população para que se atinjam os objetivos. E como agir sobre aquilo que desconhecemos? Ou será que devíamos conhecer — afinal, não temos todos a mesma nacionalidade?



Foto do autor

*Crianças moradoras das áreas pacificadas desfilam em apoio às ações do Exército.*

Em uma primeira reflexão, parece que o fato de atuar em território nacional não apresenta diferenças, porém em uma reflexão mais acurada, percebe-se que tais diferenças existem e são inúmeras. Um país de dimensões continentais abriga em sua população grupos humanos com hábitos culturais diversos, desde variações alimentares a comportamentos distintos, que necessitam ser compreendidos pelos militares que compõem uma força de pacificação.

Essas diferenças culturais tornam a missão de pacificação mais complexa porque inserem a ação do militar em um contexto sociocultural às vezes divergente daquele a que ele se julgue pertencente. Durante o período de operação, todos os níveis de comando mantiveram permanente o questionamento sobre quais eram os hábitos culturais das Comunidades e o uso do bom senso. A ação dos comandantes de fração junto a seus homens para o entendimento do direito ao modo de vida dos moradores reduziu em muito os desgastes envolvendo incidentes entre moradores e tropa.

É fundamental que no preparo da tropa se apresente quem compõe a população da área de pacificação e seus valores socioculturais. A convivência diária entre *tropa e moradores* se torna difícil quando não se compreendem os hábitos, o dia a dia, as lideranças comunitárias e a história remota e recente da Comunidade. A partir

do momento em que a tropa aprendeu a conviver com os hábitos da população, respeitar suas necessidades, sem deixar de cumprir sua missão, a tarefa da Força de Pacificação se tornou mais simples, e o respeito ao soldado pela Comunidade aumentou. A interação *tropa-moradores* favoreceu a confiança, pois os mesmos não viam a tropa do Exército Brasileiro como Força opressora, mas como seus protetores.

Após seis meses de operação, é possível afirmar que o conhecimento cultural é tanto uma questão de bom senso, quanto uma

necessidade para o sucesso da Força de Pacificação. Admite-se que se aprende por meio de erros e acertos, na fase inicial, sobre essas características culturais, mas, passado o aprendizado inicial, o domínio da cultura local se mostrou como um dos mais eficientes meios para a conquista dos objetivos da missão de pacificar.

**A liderança nas pequenas frações.** Muitos dos nossos comandantes de Pelotão e Grupos de Combate eram militares recém-saídos das Escolas de Formação e a liderança que lhes foi ensinada foi colocada à prova em situações que não se costuma transmitir em bancos escolares: ao invés de lidarem com turbas compostas somente por indivíduos com 20 anos de idade ou mais, defrontaram-se com grupos formados também por mulheres e crianças. Ainda assim, agiram com iniciativa, inovação, determinação e coragem, os ingredientes essenciais em muitas das situações adversas.

O êxito desses jovens comandantes deveu-se à preocupação em todos os níveis (do comandante da Força-Tarefa aos comandantes de grupo de combate) em se fazer presentes junto à tropa, isto é, participar de patrulhas em becos e ruas, servindo de exemplo; estar com a tropa durante o dia, a noite e a madrugada. Em missões dessa natureza, o comprometimento de todos, o pensamento de que “a equipe não racha” deve

ficar nítido; postura contrária pode conduzir a missão ao fracasso e a problemas no trato com a população.

Durante a fase da preparação, ministraram-se instruções abordando as situações possíveis e a postura a ser adotada. Essa antevisão das situações permitiu o enfrentamento real das crises com serenidade, minimizando os casos em que comandantes de pequenas frações eram surpreendidos ao terem de tomar decisões importantes em curtíssimo lapso de tempo.

**O entendimento da missão.** Nas operações de Pacificação o repasse à tropa do entendimento do que se quer dela é o mais importante. É fundamental que a tropa compreenda qual é sua missão e qual é o entendimento no nível político da situação em que aquela se encontra. Se isso não for feito, surge um descompasso entre as ações da tropa e o que se planejou no mais alto nível decisório, com consequências desastrosas. Para muitos isso pode parecer óbvio, no entanto, pela sua importância, vale a pena salientar.

Todos devem ter conhecimento e compreensão da missão a ser executada, porque, caso contrário, os objetivos do nível tático podem não ser os mesmos do nível político. E se um comandante entende, por exemplo, que deve realizar patrulhas de combate com a agressividade comum às operações convencionais, em vez da energia exigida nas Operações de Manutenção da Lei e da Ordem, seus subordinados poderão fazer o mesmo e incorrerem em maus tratos a suspeitos e moradores, resultando em uma indesejável

ultrapassagem dos limites de atuação. E nada é mais destrutivo para o trabalho de Pacificação do que isso. Portanto, faz-se imprescindível que, desde o início da missão, todos os integrantes da Força de Pacificação saibam aonde devem chegar e qual o caminho a seguir.

## Conclusão

A preparação para confrontar o Inimigo pressupõe um nível de agressividade; confrontar uma Força Adversa, outro nível. Esta é a chave para o preparo e o cumprimento da missão. Mas, em ambas as situações, tem-se a população civil envolvida (representada por homens, mulheres, crianças e idosos), quer seja na defesa externa quer na situação de não guerra, que deve ser respeitada em seus valores, cultura, cidadania e assistida em suas necessidades, para que se possibilite a consecução última de toda ação militar: a obtenção e manutenção da paz.

Após um ano de ocupação dos Complexos do Alemão e da Penha pelas Forças de Pacificação, a queda dos índices de criminalidade<sup>6</sup> comprova o acerto da iniciativa, mas chama a atenção para a necessidade de eficácia nas operações atuais e futuras. Para as tropas do Exército Brasileiro, isso significa não apenas manter o nível de entendimento cultural de seus integrantes, mas também o esforço em prol da compreensão da complexidade do verbo Pacificar em todas as suas vertentes — cultural, política, econômica, forças adversas e população —, bem como da capacidade de antever e contornar óbices e de sobrepujar possíveis reverses. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. Durante palestra proferida na ECEME por ocasião do Ciclo de Estudos de Política e Estratégia, em 2003.

2. A atuação do EB nos Complexos da Penha e do Alemão teve início com o ofício do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Por intermédio desse documento, ele solicitou ao Presidente da República o emprego temporário de militares das Forças Armadas para a preservação da Ordem Pública nessas duas comunidades até 31 Out 11 (ou seja, por um período de onze meses), nos termos dos § 2º, 3º e 4º do Art. 15 da Lei Complementar Nr 97/1999 e dos Art. 2º, 3º e 5º do Decreto 3897/2001. Em setembro do mesmo ano, os governos estadual e federal retificaram para junho de 2012 a data de retirada do Exército e assunção da área pelas Forças de Segurança do Estado do Rio de Janeiro.

3. De acordo com o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP). A análise enfocou dados de três delegacias policiais (22ª, 38ª e 44ª DP) que atendem às comunidades do Alemão e da Vila Cruzeiro e também aos bairros do entorno (Engenho da Rainha, Tomás Coelho, Inhaúma, Del Castilho, Maria da Graça, Olaria, Penha, Penha Circular, Brás de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral e Jardim América).

4. Foram identificados revólveres dos calibres “.38”, “.357”; pistolas semi-

automáticas dos calibres 9mm, “.38”, “.40”, “.45”; metralhadoras leves MP5, Beretta, Uzi, INA; e fuzis de assalto FAL, PARA-FAL, M16, M4, AK 47, Ruger, Beretta, entre outros.

5. Esta é uma tradução livre de um dos 27 artigos de T.E. Lawrence — popularmente conhecido como Lawrence da Arábia. — publicado pelo *The Arab Bulletin*, em 20 de agosto de 1917. Uma versão desses artigos está disponível em [www.pbs.org/lawrenceofarabia/revolt/warfare4.html](http://www.pbs.org/lawrenceofarabia/revolt/warfare4.html). Acessado em 10 fev 2012. Outra versão pode ser encontrada no artigo do General David Petraeus, do Exército dos Estados Unidos, publicado na edição brasileira de maio/junho de 2006, da *Military Review*.

6. Dados referentes somente à área de Pacificação. Segundo os índices fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), a partir de uma coleta de dados de delegacias policiais da região (22ª, 38ª e 44ª Delegacias), houve diminuição de 9,1% nos casos de homicídios dolosos (com intenção de matar), os roubos a coletivos decresceram 19,9% e a veículos 44,3%. No entanto, a estatística mais significativa, uma vez que reflete diretamente na sensação de segurança da população, é a de redução de roubo a transeunte. Esse número caiu, praticamente, à metade, de 1.380 para 768.

# A Lei e a Ética no Processo Decisório Militar

A. Edward Major

**É** COMUM QUE OS comandantes de Unidades militares consultem seus assessores jurídicos, particularmente quando o conflito se intensifica. A busca por um assessoramento jurídico vem aumentando e tornando-se preponderante no Exército, até mesmo quando se trata de situações de emprego operacional<sup>1</sup>. “Também está claro que, do ponto de vista dos comandantes... a assessoria jurídica é essencial para a eficácia das operações de combate no ambiente atual — ela hoje está ‘à testa’ e não mais na retaguarda”<sup>2</sup>. Esse é o ponto de interseção entre a Profissão Jurídica e a Profissão das Armas, que vêm evoluindo para que possam funcionar juntas com mais efetividade. Este artigo explora a atual dependência do processo decisório militar em relação a aspectos legais. Busca oferecer uma orientação para melhor utilização da lei e, ao mesmo tempo, recomendar cautela, para que a dependência de considerações legais não se torne excessiva.

Que papel exerce o direito na sociedade? O *site* WikiAnswers afirma: “O direito determina o que é certo ou errado na visão do público”<sup>3</sup>. Contudo, ele às vezes é visto como o guardião da moral e o remédio para todos os problemas. Basta considerar o volume cada vez maior de leis internacionais e de legislação nacional, o aumento no número de litígios, o crescimento dos departamentos jurídicos dos órgãos governamentais e de empresas privadas e a progressiva dependência da sociedade em relação à lei para a resolução de disputas<sup>4</sup>. Por compreenderem que suas ações serão, em última instância, avaliadas com base nos padrões previstos por lei, os comandantes buscam, naturalmente, obter orientações jurídicas, para certificar-se de que estão em conformidade e evitar serem responsabilizados legalmente. No meio castrense dos Estados Unidos da América

(EUA), isso significa maior dependência de pareceres e orientações dos advogados e da assessoria jurídica das Forças.

Preocupar-se mais com os aspectos legais é uma tendência louvável. Gera uma oportunidade para o diálogo e a análise das situações, reconhecendo que um advogado tem uma importante perspectiva profissional a oferecer, “para melhorar as chances de que [o comandante] entenda os aspectos não cinéticos de uma ação, antes de empregar soluções cinéticas”<sup>5</sup>. Com uma análise jurídica, as discussões e a consideração de alternativas, efeitos e resultados levam a melhores decisões. De modo geral, consideramos admirável essa ampliação do alcance do Estado de Direito. Melhor ser regido por alguma forma de direito consuetudinário do que pelos caprichos de um ditador — como afirmado por muitos, recentemente, na “Primavera Árabe”. É louvável, portanto, o papel do assessor jurídico no esforço militar.

Contudo, faz-se necessária uma análise mais aprofundada, para considerar em detalhe as limitações desse aporte legal. Este artigo examinará:

- A substituição da ética pela lei.
- As limitações da visão jurídica.
- Como a ética profissional militar (EPM) complementa a análise jurídica.

## A Substituição da Ética pela Lei

Percebe-se o perigo crítico de se substituir a ética pela lei no refrão: “Se for legal, então não deve haver problema!” No trato com clientes, um advogado do meio civil quase sempre constata que, sendo legalmente admissível, um ato será considerado satisfatório e, assim, executado sem hesitação, independentemente de haver algum conflito moral. Edmond Nathaniel Cahn propôs que o direito consiste na personificação de nossos

---

*A. Edward Major, advogado no setor civil há 25 anos, tem ávido interesse na interação entre o Direito e questões de segurança nacional e em como aprimorá-la, tendo publicado artigos sobre o tema. Está habilitado para prestar serviços*

*nos Estados de Nova York, Nova Jersey e Flórida, nos Estados Unidos da América, assim como na Inglaterra e no País de Gales. Um de seus filhos é oficial do Exército dos EUA, da Arma de Engenharia.*



valores morais e que os tribunais são os fóruns adequados para o julgamento moral<sup>6</sup>. Contudo, o refrão citado ressalta a incompletude da lei. De que modo a avaliaríamos, se não sob uma ótica moral?<sup>7</sup> Sem uma análise moral externa ao direito, perderíamos boa parte de nossa capacidade para evoluir e enfrentar novos desafios. Sem uma análise moral independente, perderíamos boa parte do ímpeto para modificar leis e corrigir desequilíbrios. Ser legal não significa, necessariamente, ser moral e a lei nem chega a tratar de muitas das questões desse âmbito.

Para ilustrar esse ponto, basta observar o grande passatempo estadunidense de “driblar” o pagamento de impostos. O Código de Regulamentos Federais dos EUA é bastante claro ao proibir que profissionais baseiem seus pareceres na probabilidade de haver auditoria sobre as declarações de imposto (ou seja, de avaliar as chances de seus clientes “escaparem impunes”). O Código prevê: “Ao avaliar as questões tributárias federais, contempladas no parecer, o profissional não deve levar em consideração a possibilidade

de que uma declaração de imposto de renda não seja submetida a uma auditoria; de que questões específicas não sejam levantadas em auditorias; ou de que eventuais problemas sejam resolvidos mediante acordo, caso constatados”<sup>8</sup>. Contudo, é difícil encontrar tal comedimento no parecer de um consultor.

Normalmente, os clientes exigem e obtêm pareceres baseados na probabilidade de que haja uma auditoria, mesmo que os consultores não incluam esse fato por escrito. Conforme dito por um renomado consultor tributário, sob condição de anonimato: “Todo cliente precisa de dois consultores: um para orientá-lo sobre como a lei é e outro para dizer-lhe como gostaria que a lei fosse; o cliente poderá, então, escolher que conselho seguir”.

Considere-se como a lei colidiu com a ética quando nipo-americanos foram enviados para campos de internamento durante a Segunda Guerra Mundial. Essa medida estava em plena conformidade com a lei, mas dificilmente a consideraríamos algo moralmente correto. Caso



Exército dos EUA, Sgt Curt Cashour

*O Comandante do 4º/31º Batalhão de Infantaria explica as parcerias com as Forças do Iraque ao então Gen Div Ray Odierno, Comandante do Corpo Multinacional no Iraque (centro), acompanhado por seu Comandante de Brigada e por um Comandante de Batalhão iraquiano, 04 Mar 07, na Base de Operações Avançada de Youssifiyah, Província de Salah ad Din, Iraque.*



*Um capitão da Assessoria Jurídica da 3ª Divisão de Infantaria do Exército dos EUA e seu intérprete atendem a um casal iraquiano que solicita pagamento de indenização. Base Conjunta de Balad, 19 Set 10.*

nossa bússola moral se transforme em mera consulta jurídica, o resultado frequentemente será o de “uma ‘evasão de responsabilidade’, com a utilização de fórmulas legais detalhadas no lugar de uma... fórmula moral”<sup>9</sup>.

Muitos questionam se a missão especial de busca de Osama Bin Laden em Abbottabad, no Paquistão, estava em conformidade com o direito internacional. Contudo, a maior parte da população estadunidense concorda que ela foi moralmente correta, independentemente de atender ou não às normas do direito internacional<sup>10</sup>. As leis que tratam do assunto são conflitantes, variando conforme o foco recaia sobre a violação da soberania nacional paquistanesa ou sobre a importância de Osama Bin Laden ter encontrado uma área segura naquele país. Do ponto de vista jurídico, ambos os argumentos são convincentes — mas a maioria dos estadunidenses simplesmente não se importa. A necessidade moral de eliminar Bin Laden sobrepujou qualquer questão hermética de legalidade. No caso dos campos de internamento, durante a Segunda Guerra Mundial, algo que era

legal não era moral. No caso de Bin Laden, o que os Estados Unidos fizeram foi considerado moral, independentemente de ser ou não legal<sup>11</sup>.

Um outro exemplo da incerteza da lei é o fato de que a política de transição, tanto no Iraque quanto no Afeganistão, ressalta diferentes papéis para ela:

Existe uma diferença significativa entre os requisitos de policiamento [de uma força militar] no [curto prazo] após uma intervenção e os de longo prazo. O policiamento de estabilização prioriza a prevenção de crimes violentos, dando menor consideração a ações penais dentro do Estado de Direito. O policiamento de base comunitária [de longo prazo] prioriza a integração da força policial na comunidade, sua profissionalização e a rigorosa conformidade com o Estado de Direito<sup>12</sup>.

Essas diferenças são confirmadas por “trocas” entre “segurança e direitos humanos” e entre “paz e justiça” na evolução de políticas<sup>13</sup>. Portanto, é preciso que o comandante entenda quando ocorre a transição e reconheça que o contexto do parecer jurídico varia (embora a lei, em si, seja a mesma). Há muitas considerações relevantes à aplicação da lei, influenciadas, em parte, pelo papel das Forças Armadas na situação em pauta.

O mundo continua a enfrentar outra questão complicada: o sistema jurídico convencional será capaz de lidar efetivamente com o terrorismo? Por exemplo, no Reino Unido, em 2008, houve acalorados debates públicos e no Parlamento sobre uma proposta do governo que tencionava prolongar o período durante o qual um suspeito poderia ser mantido sob custódia policial, sem indiciamento formal. Depois de finalmente aprovada na Câmara dos Comuns, a medida foi pronta e fortemente rejeitada na Câmara dos Lordes. Toda essa questão demonstrou a falta de consenso sobre como se deveria julgar a gravidade da ameaça terrorista jihadista e que ferramentas deveriam ser colocadas à disposição das autoridades de segurança para combatê-la. Em setembro de 2009, o Parlamento determinou que fosse feita uma análise independente sobre o funcionamento da “Ordem de Controle” (que envolvia a vigilância eletrônica e as restrições de movimento de suspeitos), após decisões judiciais negativas. Surgiram divergências

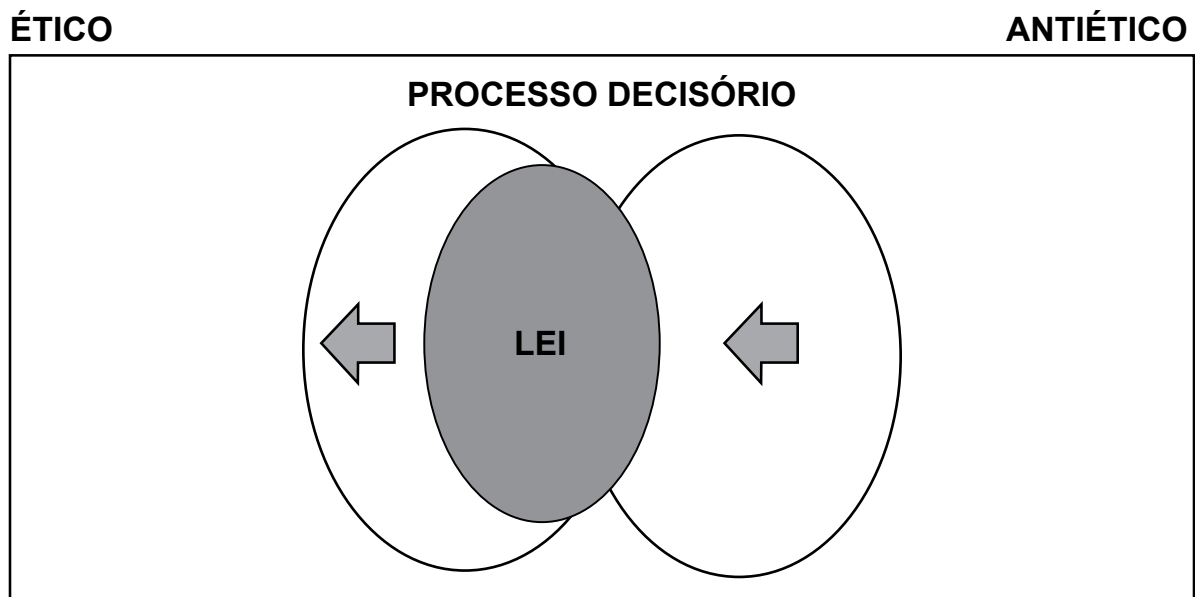
entre os Poderes do governo e em meio ao público. Claramente, a lei não dispõe ainda de uma resposta adequada à ameaça do terrorismo e pode levar algum tempo para que se obtenha um consenso — se é que isso acontecerá.

Outras questões — como, por exemplo, quando invocar a Lei de Poderes de Guerra; a legalidade dos encarceramentos e dos interrogatórios em Guantánamo; a regra de necessidade ou proporcionalidade no emprego de força; e as circunstâncias nas quais as chamadas “leis do 11 de Setembro” são válidas — continuam a demandar tempo e análises detalhadas para que se possa entender seu significado e como utilizá-las com o desenrolar de novos acontecimentos<sup>14</sup>.

Essas não são situações isoladas ou tampouco atos de pessoas mal intencionadas. São o resultado natural de se substituir a análise moral pela análise jurídica — e não podemos dizer que isso nos surpreenda. Decorrem de uma desconexão com nosso sentido interno sobre o que é certo e o que é errado, que torna as pessoas insensíveis quanto aos seus valores e ações<sup>15</sup>. Em um simpósio sobre Ética Militar, realizado recentemente no Forte Leavenworth, um dos mais ilustres estudiosos do tema afirmou: “Muitos dos oficiais mais antigos com quem falo acreditam que ‘ética’ equivale à ‘lei’, visão que é reforçada pelo fato de serem os integrantes da assessoria jurídica os que ministram instruções sobre ética na

Força”<sup>16</sup>. Essa observação demonstra a sutileza da confusão e uma tendência para se basear na lei. Passar de um processo decisório baseado na sabedoria, experiência e ética para uma excessiva dependência em relação à lei é algo bastante conveniente e comum na sociedade em geral. No contexto militar, uma dependência como essa retira parte da autoridade do comandante, transferindo-a para um auxiliar especializado, o assessor jurídico, que não dispõe de perícia em todo o conjunto de considerações necessárias.

Mesmo ante a incapacidade de se chegar a um consenso para lidar com as Regras de Engajamento (RoE, na sigla internacionalmente conhecida) e o terrorismo, a lei tem passado a orientar a resolução de questões éticas também nessas áreas. Essa movimentação em direção à lei representa uma preguiça cultural, na qual os problemas não são enfrentados diretamente com uma análise ética abrangente, mas entregues a advogados e ao ordenamento jurídico, com vistas a uma resolução. A questão “o que *devemos* fazer?” se converte em “o que podemos fazer legalmente?” A análise do que pode ser feito em termos legais não leva em consideração outros aspectos relevantes da moral, diplomacia, política, opinião pública nacional e relações com a população do país anfitrião<sup>17</sup>. Tampouco contempla o que é mais importante para o cumprimento da missão. É simplesmente uma forma mais rápida de lidar com a situação, sendo



**Figura 1. A lei como filtro parcial contra o comportamento antiético.**

a análise relegada a outra pessoa, geralmente um assessor jurídico. Alguns podem até considerar, erroneamente, que apoiar-se no parecer de advogados significa absolver-se de culpa quanto às consequências de más decisões, embora a lei estabeleça especificamente o contrário<sup>18</sup>.

A lei constitui um substituto inadequado para os nossos valores e nosso juízo pessoal, e nunca se destinou a isso. Ela reflete a história parcialmente, incorporando, muitas vezes, uma reação a acontecimentos recentes. Na maioria das vezes, é justa; algumas vezes, porém, ela é injusta. É frequentemente incompleta, lidando apenas com as questões particulares, nela codificadas, sem tratar das demais. Por meio desse sistema, a lei visa a modificar e a guiar atividades futuras. Quando aplicada de forma ideal, a lei serve de filtro para a conduta antiética — a Figura 1 ilustra isso. A lei é importante como filtro e é eficaz na prevenção de muitos comportamentos antiéticos, mas não lida com *todos* eles nem vai além do que foi nela contemplado. Pode ser, ainda assim, de importância ética.

A lei oferece um entendimento conciso e judicioso sobre a ética por meio de seu próprio sistema, mas previne apenas alguns

---

***Um advogado bem treinado  
seleciona os fatos, escolhendo  
apenas os que se relacionam  
aos critérios previstos na lei.  
Os demais são ignorados.***

dos comportamentos antiéticos. Não é capaz de alcançar a totalidade de questões oferecida por uma boa análise sobre ética conduzida durante o planejamento da missão, pelos comandantes. Não devemos permitir que a lei nos leve a abandonar outras considerações e valores que julgamos importantes. “A prática essencial de todo profissional é o exercício de seu critério profissional”<sup>19</sup>. Ao basearem suas decisões apenas no parecer do assessor jurídico, os comandantes abrem mão de seu *status* profissional, o que muito difere de apenas ser assessorado. Não desejamos

que se torne uma política da Força retirar dos comandantes a autoridade para utilizar sua própria bússola moral. Estes devem resguardar-se contra essa “prestidigitação” intelectual e contra a crescente disposição da sociedade para utilizar pareceres jurídicos no lugar de uma análise moral detalhada — particularmente no ambiente operacional, onde as responsabilidades são, às vezes, descomuns. Embora quase sempre utilizem sua autonomia para desafiar o parecer do assessor jurídico, os comandantes precisam permanecer em alerta quanto à crescente tentação social para basear-se excessivamente na lei.

### **Limitações da Análise Jurídica**

“Considerando as limitações dos nossos vários sistemas de justiça penal, estamos frequentemente em desvantagem para lidar com ameaças mundiais”<sup>20</sup>. Nossos esforços sofrem “restrições legais, morais e éticas às suas ações defensivas, as quais muitos de [nossos] adversários não enfrentam”<sup>21</sup>. Essa advertência, feita pelo Diretor do Escritório Federal de Investigação (*Federal Bureau of Investigation — FBI*) — um advogado, franco defensor do Estado de Direito —, também se aplica ao Direito dos Conflitos Armados. É um alerta sobre os efeitos de um processo decisório tornado mais formal e submisso a normas legais, que pode engessar a reação a um inimigo flexível e livre dessas sutilezas. O uso excessivo da lei formaliza o raciocínio em vez de capacitar nossos comandantes a pensarem de forma criativa, ampla e crítica<sup>22</sup>.

**O foco ocasionalmente restrito da assessoria jurídica.** Na época em que eu cursava a faculdade de Direito, muitos de meus colegas brincavam sobre como havíamos entrado na universidade para expandir a mente, mas que o estudo das leis nos dava a impressão de estarmos colocando antolhos. Faz sentido: a análise jurídica visa a focalizar os fatos conforme apresentados e a relacioná-los à legislação aplicável. Poucos alunos discutiam “certo” e “errado” em termos mais amplos que os ditados pela lei escrita. *Um advogado bem treinado seleciona os fatos, escolhendo apenas os que se relacionam aos critérios previstos na lei. Os demais são ignorados.* Esse foco representa o entendimento e a contribuição particulares oferecidos pela *Profissão Jurídica*.

**A lei pode estar desatualizada.** Embora reflita, de modo geral, os valores de uma sociedade, a lei



às vezes apresenta uma defasagem, com relação a questões atuais. Eventualmente, são necessários anos para que os temas tratados em um processo judicial sejam finalmente definidos. Alguns a criticam, alegando que ignora as condições de combate do século XXI e coloca um fardo injusto nos ombros dos militares em campanha, impondo mais do que possa ser legitimamente exigido deles<sup>23</sup>. Embora os desafios do campo de batalha mudem com grande rapidez, as leis que regem a guerra e os militares são “leis de segurança nacional relativamente imutáveis. [Nos EUA], a maior parte do nosso arcabouço jurídico foi desenvolvido depois da Segunda Guerra Mundial ou da Guerra do Vietnã. É muito difícil para o nosso Congresso legislar [alterar] algo — incluindo a extensão do orçamento por mais uma semana. Por essa mesma razão, a atualização de tratados é muito difícil — já que são necessários 67 votos para sua aprovação”<sup>24</sup>.

**O foco jurídico pode se converter em mera “obediência a regras”.** A sociedade emprega a força impositiva da lei para manter seus integrantes dentro dos limites da conduta aceitável. A capacidade de obrigar, punir e impor normas sociais é a força por trás de seu poder. O efeito acaba sendo, às vezes, o de mera “obediência a regras”<sup>25</sup>. Essa abordagem é inadequada para guiar os militares na zona de combate indefinida e em rápida mutação dos conflitos recentes e das guerras não declaradas. É preciso considerar, ainda, que a mente humana submetida à tensão provocada por ameaças letais não funciona de modo ideal, mas que, ao mesmo tempo, o corpo precisa agir de modo rápido e instintivo. Considerando o fato de que muitos de nossos soldados atuam sem supervisão nas atuais missões de combate, a ameaça de punição legal oferece pouco estímulo<sup>26</sup>.

**A aplicação da lei é retrospectiva e não se baseia em aspirações,** ao contrário da ética, que é motivacional e voltada ao futuro, um guia



*Um capitão de corveta da assessoria jurídica da 1ª Divisão do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA verifica a identidade de um ex-detento iraquiano na Prisão de Abu Ghraib, no Iraque, 06 Jun 09.*

CFN dos EUA, Sgt Buzz Farrell

para o comportamento atual e posterior. Para ser válida, uma análise jurídica precisa considerar uma ocorrência e um dano real. Os tribunais estadunidenses tipicamente se recusam a aceitar competência sobre causas, a menos que estejam “maduras”, isto é, que um dano real tenha ocorrido<sup>27</sup>. Assim, a orientação dada por um assessor jurídico sobre uma possível missão não possui a autoridade da lei nem constitui mais do que um parecer, por mais profissional que seja. É apenas *depois* que o dano ocorre que há um conjunto de fatos “maduros”, que precisam ser examinados e julgados, para só então se tornarem válidos. É tentador receber um parecer e, por ele



*Uma capitão de corveta da Marinha dos EUA, integrante da Assessoria Jurídica do Corpo Multinacional no Iraque, conversa com o mestre de obras da construção de um novo fórum no Distrito de At Tannumah, em Basra, Iraque, 21 Ago 08.*

ter sido elaborado por um advogado, conferir-lhe mais peso do que merece.

**Os pareceres jurídicos podem estar excessivamente concentrados em suposições.** Um advogado é treinado para identificar problemas e, portanto, uma de suas contribuições é a análise do que pode dar errado durante a missão. Eventualmente, o comandante pode sentir-se paralisado com todas as hipóteses legais que um advogado é treinado para identificar, o que inibe sua capacidade para tomar uma decisão e gera uma inércia institucional<sup>28</sup>. O comandante deve, portanto, permanecer atento contra o uso excessivo da assessoria jurídica ao conduzir suas operações, evitando basear-se exageradamente em sua suposta autoridade.

O fato de uma ação ser legal (como, por exemplo, responder a disparos recebidos) não a torna ética<sup>29</sup>. Houve vários casos, por exemplo, em que militares tomaram a iniciativa, ignoraram seu direito legal à autodefesa individual e coletiva e se colocaram em risco, para que civis não fossem feridos<sup>30</sup>. Ao não exercer o instinto humano básico de autoproteção e seu direito legal de responder ao

fogo inimigo, os militares estadunidenses estão mostrando a importância de sua ética individual e os hábitos culturais que a sustentam.

**A prática local e o direito internacional complicam a análise jurídica.** Em determinadas situações, o alcance da necessária análise pelo assessor jurídico engloba “conhecer o país anfitrião e os objetivos de seu governo, os objetivos de segurança nacional dos EUA e o objetivo da missão individual”<sup>31</sup>. O direito internacional também pode fazer parte dessa complicada análise. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos definiu — e frequentemente concede — uma “margem de apreciação”, para determinar a prática local quanto a questões como estados de emergência e assuntos militares, mesmo quando há supostas violações de direitos humanos<sup>32</sup>. No caso das RoE, há a exigência de que elas “evoluam com os requisitos da missão e sejam adaptadas à sua realidade. As RoE devem consistir em um instrumento flexível, concebido para melhor apoiar a missão nas várias fases operacionais, devendo refletir mudanças na ameaça”<sup>33</sup>.

**A exigência profissional de aporte moral.** Nos EUA, uma exigência pouco conhecida de muitos Ordens dos Advogados estaduais e do Modelo de Regras de Conduta Profissional proposto pela Ordem dos Advogados de âmbito nacional é a de prestar uma “assessoria franca”, isto é, a de fornecer contexto nas análises apresentadas aos clientes. Embora um aconselhamento franco não exija uma análise ética, o comentário sobre a Regra recomenda: “Ao prestar [tal] aconselhamento, um advogado *poderá* referir-se não apenas às leis, como também a outras considerações, como fatores *morais*, econômicos, sociais e políticos que possam ser relevantes à situação do cliente”<sup>34</sup>. A Ordem aconselha os advogados a fornecerem aos clientes mais do que uma estrita análise da lei e a inserir as questões em seu contexto mais amplo<sup>35</sup>. Reconhecendo que um aconselhamento restrito e técnico talvez seja de pouca utilidade ou até enganoso para o cliente, o comentário oficial afirma, ainda, que “[c]onsiderações morais e éticas afetam a maioria das questões jurídicas, podendo influenciar, de modo decisivo, [a forma] como a lei será aplicada”<sup>36</sup>. O reconhecimento dessa relação de causa e efeito deve estimular os advogados a expressarem sua percepção moral e a incentivarem que os comandantes levantem as questões morais de seu ponto de vista. Caso isso não esteja acontecendo, os comandantes devem exigir tal aporte de seus assessores jurídicos.

**A importância da interação entre o comandante e o assessor jurídico.** A demanda de que o assessor jurídico empregado em uma missão forneça pareceres abalizados e úteis sobre ações planejadas ou concluídas — especialmente em zonas de combate — é, com efeito, difícil de cumprir com a necessária fluidez, fundamentação acadêmica e sutileza. Em situações incertas e de rápida evolução, que incluem sutilezas fora dos limites do direito civil normal e nas quais não há tempo ou recursos para uma pesquisa detalhada ou cooperação, o assessor jurídico enfrenta mais limitações do que ele (ou o comandante) talvez esteja disposto a reconhecer. Sendo treinados para basear-se e concentrar-se na lei, os advogados nem sempre a examinam plenamente nem revelam essas limitações. Poucos advogados do setor privado orientam os clientes a consultarem sua própria bússola moral ao receberem conselhos jurídicos — da mesma forma que ocorre,

por vezes, com os assessores jurídicos, com relação aos comandantes, nas operações. Esses advogados presumem que a lei já engloba nossas considerações morais de um modo objetivo, mais detalhado e uniformemente aplicado. As considerações morais dos clientes, por outro lado, são, de modo geral, pessoais e subjetivas. Além disso, dizem, uma análise ética separada tornaria a própria lei irrelevante<sup>37</sup>.

Esses argumentos são coerentes, mas por que não revelar a dificuldade em prestar uma assessoria completa aos clientes, em especial aos comandantes, e lembrá-los de buscar outras considerações de ordem ética? Essa visão demonstra, claramente, a necessidade de que os comandantes *reúnam o pacote completo de conselhos dos vários integrantes do estado-maior*, aliando-o à sua própria bússola moral, e exerçam a autoridade de seu comando. Os comandantes são cuidadosamente selecionados para suas funções, com base no desempenho e nas decisões demonstradas ao longo de muitos anos de serviço, lidando justamente com questões como essas.

Muitos assessores jurídicos têm relacionamentos próximos com seus comandantes e, como parte de seu estado-maior, são capazes de oferecer um assessoramento franco e com um contexto, em seus pareceres<sup>38</sup>. Também têm um papel no processo decisório: o Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior determinou que todos os planos de operações sejam analisados por advogados e que estes participem das reuniões para planejamento e seleção de alvos, nos estados-maiores. Além disso, as Convenções de Haia e de Genebra contêm disposições de difusão, que incentivam o envolvimento de assessores jurídicos em questões relacionadas às RoE. Uma disposição do Protocolo I, de 1977, das Convenções de Genebra de 1949 — a qual, embora não tenha sido ratificada pelos Estados Unidos, é considerada declaratória do direito internacional consuetudinário nessa questão — menciona, expressamente, o papel dos “assessores jurídicos”<sup>39</sup>. Mesmo com essas exigências de participação, o assessor jurídico atua segundo as necessidades e o desejo do comandante. Este pode simplesmente decidir não aceitar seu parecer. O mantra é: “O assessor jurídico aconselha, mas é o comandante quem decide”<sup>40</sup>. Na prática, os assessores, como os demais integrantes do

estado-maior, influenciam apenas na medida em que seu parecer é incorporado na decisão tomada pelo comandante<sup>41</sup>. A Lei Goldwater-Nichols confirma essa estrutura organizacional<sup>42</sup>. Ocorre o mesmo no relacionamento entre advogado e cliente, no setor privado. Embora cada Força Singular possua suas próprias normas, baseadas no Modelo de Regras proposto pela Ordem dos Advogados dos EUA, este artigo utiliza as do Exército, com respeito aos assessores jurídicos<sup>43</sup>. As Forças Armadas também recomendam que estes forneçam uma “avaliação franca, corajosa... que não se deixem afetar pela possibilidade de que o parecer desagrade o cliente”<sup>44</sup>.

Os comandantes também têm uma responsabilidade para com os assessores jurídicos, caso esperem receber pareceres confiáveis. Dentre todos os militares no terreno, apenas o comandante dispõe de acesso a todos os fatos relevantes. “Caso distorcidos ou incompletos, seja por negligência ou — pior — por intenção, os fatos podem invalidar até mesmo a melhor análise jurídica”<sup>45</sup>. Até mesmo o comandante mais disposto pode não entender quais são os fatos necessários, de modo a transmiti-los ao seu assessor jurídico, e vice-versa. Portanto, para ser efetivo, esse assessor deve contar com a confiança do comandante<sup>46</sup>. Este último, por sua vez, deve proporcionar acesso às informações necessárias ao primeiro, de modo que ele possa oferecer um parecer jurídico completo<sup>47</sup>. Para conquistar essa confiança, os assessores jurídicos se beneficiariam de uma compreensão do Direito Internacional dos Conflitos Armados, das Regras de Engajamento e dos desafios do combate assimétrico. Um parecer inadequado, decorrente de uma falta de entendimento dos fatos legalmente relevantes ou de uma atitude excessivamente protetora ou conservadora, pode pôr em risco a vida de soldados e/ou impedir o cumprimento de uma missão válida. Também pode sujeitar o comandante, seus subordinados e até mesmo o assessor jurídico à investigação e responsabilização penal<sup>48</sup>.

**Escassez de tempo e recursos para a pesquisa do assessor jurídico.** Outra limitação a ser considerada é que a complexidade de algumas questões e os conhecimentos de um assessor jurídico, em particular, talvez requeiram pesquisa e cooperação com outros advogados<sup>49</sup>. Em muitas circunstâncias, isso talvez não seja possível. Por exemplo, embora a Carta da Organização das

Nações Unidas não restrinja o direito inerente à autodefesa individual e coletiva, o Tribunal Internacional de Justiça ainda hesita quanto a esse direito se aplicar ou não ao enfrentamento de atores não estatais<sup>50</sup>. Como um assessor poderá apresentar um parecer sobre uma questão tão importante para os atuais conflitos no Iraque e no Afeganistão, sem acesso a materiais de pesquisa adequados e/ou colegas especializados no assunto? Os assessores jurídicos empregados na zona de combate, que talvez possuam melhor consciência situacional que seus colegas com apenas um entendimento indireto, têm poucas verdadeiras oportunidades para tal pesquisa e colaboração. As limitações decorrentes do ritmo operacional, da localização ou da logística são inevitáveis<sup>51</sup>. Os assessores que estão fora da área de operações têm o problema oposto, carecendo de “conhecimentos sobre o terreno”. Portanto, o comandante encarregado das operações deve avaliar se seu assessor jurídico está apto a oferecer um parecer adequado, especialmente em uma situação de emergência<sup>52</sup>.

A imprensa também tem seu efeito próprio, distinto, que pode ou não refletir essas normas culturais gerais e não pode ser previsto pela lei. Muitas das reportagens na imprensa e as opiniões, normas e sistemas por ela expressos são conflitantes, mas um comandante deve considerá-los e tomar decisões em meio a essa complexidade e, em última instância, assumir responsabilidade intransferível por elas<sup>53</sup>. Isso significa que um comandante que se baseie inteiramente no parecer de um assessor jurídico o fará por sua própria conta e risco. Embora a utilização do parecer jurídico constitua um fator atenuante, é o comandante quem toma a decisão final, permanecendo pessoalmente responsável por ela, por mais justificada que seja<sup>54</sup>.

**Um exemplo histórico.** Abraham Lincoln, o “santo padroeiro” de muitos advogados, entendia a limitação da lei, quando comparada com nossa estrutura moral. Em um discurso proferido em 1854, sobre a recém-promulgada Lei Kansas-Nebraska, que permitia a expansão da escravidão, ele anteviu a importância desse tema ao afirmar: “Esses princípios [expansão da escravidão e preocupações éticas relacionadas] estão em eterna oposição; e quando impelidos rumo a uma colisão tão forte por algo como a



expansão da escravidão, é inevitável que haja incessantes choques, espasmos e convulsões em seguida. Revoguem o Compromisso de Missouri, revoguem todos os acordos, revoguem a Declaração da Independência, revoguem a história; mesmo assim não poderão revogar a natureza humana. A abundância do coração do homem continuará a afirmar que a expansão da escravidão é errada e, dessa abundância do coração, sua boca continuará a falar”<sup>55</sup>. A Lei Kansas-Nebraska não só era lei, como também refletia a vontade da maior parte da população; contudo, aos olhos observadores de Lincoln, ela era antiética e, portanto, ele não poderia apoiá-la. Foi necessária uma tragédia nacional — a Guerra Civil — para que a questão fosse finalmente corrigida.

A tendência para a regulamentação legal predomina até entre os comandantes no terreno, que podem ter questões mais urgentes em mente, como, por exemplo, lidar com engajamentos do inimigo! Contudo, a lei não funciona particularmente bem em situações em que o tempo

é escasso. A realização de uma análise completa leva tempo. Consultar um assessor jurídico pode provocar um grave atraso e restringir a iniciativa no caos do combate ou nas operações de contingência. Às vezes, as exigências da situação e as necessidades do comandante podem impossibilitar uma consulta completa. Essa é outra limitação que ele deve considerar ao analisar um parecer jurídico<sup>56</sup>.

O comandante no terreno deve ter a autoridade para tomar decisões rápidas e empregar a força letal, mesmo com o risco de errar. É a natureza de uma profissão inerentemente perigosa, que combate ameaças perigosas, em um mundo perigoso. Os EUA não medem esforços e recursos (incluindo a exposição de nossos militares ao perigo) para evitar destruição desnecessária de propriedade e minimizar o número de baixas entre os nossos militares, aliados e até entre os inimigos. Contudo, também pretendemos conceder aos comandantes plena autoridade para concluir sua missão e proteger os militares que colocamos em risco.

Exército dos EUA, Sgt Martin K. Newton



*O Comandante do 2º Grupo de Artilharia, da 2ª Equipe de Combate de Brigada, repassa o planejamento de uma operação conjunta com o Gen Ali Jasim Mohammed (no centro, à esquerda), Comandante de uma Brigada do Exército iraquiano, em Lutiafiyah, Iraque, 16 Abr 07.*

As demandas muitas vezes desnorteantes enfrentadas pelos advogados, exacerbadas pelas limitações impostas a um assessor jurídico, às vezes tornam impraticável oferecer pareceres e orientações completas. É preciso que os comandantes reconheçam isso. Os assessores devem ter o cuidado de apresentar uma ressalva inicial, explicando que, embora um parecer se baseie nas “melhores informações disponíveis”, ele não chega a ser a opinião bem fundamentada que eles gostariam de oferecer. Não obstante, o sistema jurídico analisará as decisões dos comandantes, dos assessores jurídicos e dos militares em geral, mesmo em tempo de guerra, estando eles como nunca sujeitos à responsabilidade legal. Essa é, cada vez mais, a realidade das demandas sociais impostas ao sistema e o risco inerente que o comandante deve aceitar ao assumir o comando.

Basear-se exageradamente na lei não fornece uma resposta clara nem trata adequadamente de

questões éticas. Ao contrário, a boa liderança é um “esporte de equipe”, que alcança efetividade mediante a compreensão das limitações do aconselhamento do assessor jurídico, assim como a confiança, o respeito e a interdependência entre todos os oficiais de estado-maior e sua visão coletiva, além da contribuição advinda da própria avaliação e ética do comandante.

### **Como a Ética Profissional Militar Complementa a Análise Jurídica**

Embora a lei não seja um substituto para a moral, as avaliações sobre questões éticas oferecem um complemento que torna a análise do comandante mais abrangente. Como ele deve se preparar para atuar em um ambiente onde erros e abusos no emprego de força têm consequências extremamente graves e estão sujeitas à análise jurídica? Existe um modo de adotar uma abordagem híbrida, operando dentro



Exército dos EUA. Cb William Henry

*Um Assessor Jurídico da Força-Tarefa Cyclone, no Afeganistão, discute os planos para a construção de uma prisão no Distrito de Tagab Valley com o Presidente do Tribunal da Província de Kapisa, 25 Ago 09.*

da lei, mas também aprimorando o diálogo com análises éticas para que se tomem decisões de combate mais bem informadas?

Simultaneamente com a tendência geral da sociedade para uma dependência maior em relação à lei, há um compromisso crescente das Forças Armadas dos EUA para com a EPM<sup>57</sup>. A EPM representa a ética da Profissão das Armas. O programa foi amplamente incentivado dentro das Forças Armadas estadunidenses, sendo descrito da seguinte forma, recentemente: “Uma ética exemplar é [uma] necessidade para toda Profissão das Armas, dada a letalidade inerente em suas práticas. As Forças Armadas precisam estabelecer e impor uma ética que governe a cultura e as ações dos profissionais individuais, para inspirar o desempenho exemplar, a fim de zelar pela integridade da profissão”<sup>58</sup>. Os profissionais militares têm a obrigação dupla de conservar um elevado senso de dever e de proteger e supervisionar seus recursos e habilidades letais, que não podem ser compartilhados com o resto da sociedade. É a obediência ao contrato que têm com a sociedade, segundo o qual os comandantes estão autorizados a valer-se de seu julgamento profissional.

A EPM é definida da seguinte forma: “um conjunto de valores e princípios morais comuns, explícitos e implícitos, destinados a guiar a conduta dos profissionais militares no desempenho de seu dever”<sup>59</sup>. Em outras palavras: “nossa ética profissional militar é o sistema de padrões e princípios morais que definem nosso compromisso para com o país e nossa conduta em seu serviço”<sup>60</sup>. O alcance de sua avaliação é maior que o de uma análise jurídica, concentrando-se em nos inspirar, de modo a estimular certos comportamentos, em vez de controlá-los por meio de sanções<sup>61</sup>. “Em vez de restringir a conduta de profissionais militares, [a abordagem de aspiração moral da EPM] visa a inspirá-la [e] a apelar às virtudes marciais consagradas, internas à profissão militar. Quando internalizadas, essas virtudes se transformam nos mecanismos sociopsicológicos que impregnam de qualidades moralmente redentoras um fenômeno que, em outras circunstâncias, seria moralmente repreensível (matar e morrer)”<sup>62</sup>. Esses “valores individuais e institucionais [transmitidos por meio das sessões de instrução sobre ética] são

mais importantes que as restrições legais ao comportamento moral”<sup>63</sup>. E isso se deve, em grande parte, à complexidade e ritmo de combate e ao papel do comandante. Qualquer advogado sensato reconhecerá que não há leis que possam cobrir todas as contingências de um determinado assunto, especialmente no caos do combate.

Com a EPM, o comandante exemplar inspira e motiva, com sua conduta e com o reforço positivo, e ajuda os subordinados a alcançarem seu melhor desempenho e a estarem prontos para ir “além do dever”. Essas ações são “as aspirações morais dos militares... a virtude e a honra marciais tradicionais”<sup>64</sup>. Contudo, essas aspirações devem estar presentes para motivá-los a realizar o extraordinário: matar e serem mortos — sem perder sua bússola moral, mantendo-a alinhada com nossa cultura<sup>65</sup>. Além disso, “a formação de parcerias e a assimilação de facções no sistema são de extrema importância para estabelecer as condições para a experimentação e a assunção de riscos”<sup>66</sup>. Assim, os comandantes capazes integram diversas habilidades ao formularem sua percepção interna da ética durante o processo decisório.

Em geral, as análises éticas são tão difíceis quanto uma boa luta de boxe. É natural querer evitá-las, da mesma forma que se busca esquivar de um soco. Contudo, ao conduzir o processo decisório, a maioria das pessoas ainda almeja agir com base em princípios e respeito. Nossa sociedade diversa, na qual convivem muitas normas culturais diferentes, exige que utilizemos nosso próprio senso de ética e que tomemos tais decisões levando em conta uma ampla gama de fatores.

A ética, por definição, envolve uma busca interna e profunda da própria alma e sistema de valores, assim como uma análise abrangente das normas culturais, ambiente político, legislação e implicações das próprias ações em relação às da Unidade, das Forças Armadas, do país e do inimigo e à opinião mundial. “A reflexão sobre a [EPM] amplia as considerações normais e convida os oficiais de todos os escalões a pensar sobre os sistemas que eles controlam ou sob os quais atuam e a explorar os comportamentos que incentivam, permitem e recompensam”<sup>67</sup>.

A EPM instrui o próprio senso de ética do comandante e seu respectivo elemento subjetivo

e desenvolve uma liderança melhor. Mediante a EPM, o comandante pode aproveitar as habilidades de liderança e a ética pessoal para abordar fatos sobre o comando, como o moral, os suprimentos, as condições climáticas e a fadiga, que são menos compreendidas por um assessor jurídico, ainda que ele esteja incorporado à Unidade.

É necessário árduo trabalho mental e espiritual para tomar decisões éticas, assim como muito treinamento. Quanto mais elevado o escalão de comando, maior será a responsabilidade de zelar pela ética do grupo<sup>68</sup>. Entre outras responsabilidades, a “[EPM] deve ser reforçada nas operações diárias, os comandantes devem atuar como mentores de seus subordinados e explicar como ela determina suas decisões e as políticas da Unidade. Conservar o entendimento e o significado da ética profissional militar é de responsabilidade dos comandantes”<sup>69</sup>. Decisões éticas devem advir do funcionamento interno, dos hábitos naturais e da identidade dos comandantes. Os que vivem sua EPM interna demonstram uma aspiração moral e se tornam “instrumentos poderosos de influência social ao esclarecerem [aos que estejam sob seu comando] quais são suas obrigações morais e que comportamentos são valorizados... e quais são inaceitáveis... Uma vez que as Unidades militares normalmente contam com processos de socialização bem organizados, nossa expectativa é... que essas influências sejam especialmente poderosas”<sup>70</sup>. O comandante não apenas dá a cadência, como também “estabelece as condições para que os integrantes do grupo reforcem os comportamentos éticos uns dos outros”<sup>71</sup>.

A EPM engloba diversas categorias de valores e padrões, incluindo os Valores do Exército, o Etos do Guerreiro, o Credo do Sargento, o Credo do Soldado e o compromisso ao assumir um cargo. A EPM combina esses e outros valores da cultura militar, criando um todo coeso. Coletivamente, esses valores e padrões fornecem princípios que guiam as decisões dos comandantes, reconhecendo o poder letal controlado pelas Forças Armadas<sup>72</sup>. Tais valores e padrões funcionam de modo semelhante à ética na profissão legal, sendo complementares. A EPM também estabelece os padrões para a Profissão das Armas, que complementam a própria lei. O crescente foco na EPM por parte das Forças Armadas e a dependência cada vez maior em

relação à lei estão ocorrendo de forma simultânea, como que para se complementarem, mutuamente. O intercâmbio desses respectivos valores, culturas e conhecimentos especializados ocorre todas as vezes em que o comandante e o assessor jurídico se comunicam, durante o processo decisório. Observa-se uma coerência maior quando eles aproveitam os conhecimentos um do outro. Essa interação é particularmente importante em uma época em que as ações do comandante e do assessor jurídico estão, mais do que nunca, sujeitas ao escrutínio público — o que ocorre cada vez mais prontamente. Para operar segundo nosso ordenamento jurídico, estrutura de autoridade e liberdade de imprensa, o comandante precisa ser incentivado a verificar as ações e aspirações contempladas em relação à legislação aplicável.

## Conclusão

Apesar das questões relativas à lei apresentadas neste artigo, não há um modo prático de prosseguir em missões de combate no atual ambiente sem uma consulta jurídica, feita de boa fé. Este artigo não condena comandantes que consultam seus assessores jurídicos repetidas vezes, mas os incentiva a, ao mesmo tempo, utilizar sua própria bússola moral e seu conhecimento situacional no processo decisório. Desejamos preencher a atual lacuna referente à instrução sobre o uso do assessor jurídico e estimular os comandantes a aplicarem sua própria ética, considerando que muitos de seus desafios não são previsíveis. O fato de que os comandantes possuem a liberdade para agir em conformidade com suas crenças pessoais, com base na Ética Profissional Militar, é de extrema importância. Isso é necessário para a liderança efetiva dos que estão sob seu comando e é a única forma de conferir aos comandantes a autonomia para tomarem decisões rápidas e acertadas. Com base na cooperação, o comandante deve avaliar um parecer jurídico cuidadosamente, considerando, também, as contribuições dos demais integrantes do estado-maior, sua própria EPM e os vários outros aspectos inerentes a decisões em operações de combate, sendo o principal deles o risco à missão e às tropas e a forma de minimizá-lo. É um diálogo complicado, mas necessário.

O parecer de um assessor jurídico serve mais para validar a própria análise ética, bem pensada,



do comandante. Se esta estiver em conformidade com o parecer jurídico e com as opiniões dos demais oficiais de estado-maior, a missão deverá prosseguir. Contudo, se houver divergências, o comandante deve analisá-las antes de transmitir suas ordens, se possível. Por fim, a lei é complicada e requer tempo para que o comandante e o assessor jurídico possam analisá-la; a lei é uma fonte inadequada e incompleta de orientações, quando a situação exige uma decisão imediata. Para proteger nossas liberdades — e a dos outros —, a lei deve ser e será utilizada para analisar infrações significativas, tendo um importante papel no processo decisório. Este artigo oferece uma advertência contra uma *dependência excessiva* em relação a pareceres jurídicos.

Na prática, as decisões de comando não são, evidentemente, baseadas em aportes unilaterais. O parecer do assessor jurídico tampouco é oferecido no estrito âmbito da lei, sem a luz clara da realidade. De modo geral, os comandantes de operações baseiam-se em diversas contribuições para tomar suas decisões: ordens dos superiores, relatórios de Inteligência, caráter e condição das tropas, condições no terreno, requisitos de suprimento e um senso pessoal de ética. Os assessores jurídicos tampouco são “autômatos”, especialmente quando incorporados às Unidades, possuindo uma compreensão sobre as necessidades do combate que transcende o texto dos livros de direito. Podem ser “multiplicadores de força”, ao ajudarem os comandantes a pensar de forma criativa, buscando alianças estratégicas, sugerindo ideias inovadoras e evitando erros<sup>73</sup>. Reconhecendo as limitações da lei, advogados podem assessorar seus comandantes com uma interpretação profissional da legislação aplicável, que inclua o entendimento de que a lei não satisfaz a padrões morais. Esse esmero complementa a aplicação da EPM por parte do comandante. Isso contribuirá para o êxito das nossas operações militares e protegerá melhor os militares que arriscam suas vidas ao executá-las.

Como alertou um de meus professores: “O fato de haver injustiças e problemas no nosso sistema não significa que devemos descartar todo o processo. Como advogados, temos sempre o dever de fazer o melhor possível, aprender com os inevitáveis erros e aprimorar o processo. Faz parte da própria natureza do processo legal e do governo

no mundo do direito consuetudinário. Nossas leis nunca poderão aspirar a possuir a infalibilidade das leis de Deus”<sup>74</sup>. A natureza da lei é que ela deve se autocorriger continuamente, mediante a repetida análise de novos fatos e decisões prévias.

Portanto, é preciso entender as contribuições e a falibilidade da lei, confrontando seus erros continuamente. Se acreditamos no Estado de Direito, devemos desenvolver um quadro de assessores jurídicos sofisticados e experientes, que entendam sua função de assessoramento ao comandante, enxergando seus pareceres como parte do processo decisório e não como um esquema sob o qual todos os demais precisem trabalhar; incentivando os comandantes a conduzir análises do ponto de vista da ética, ao mesmo tempo em que oferecem um aconselhamento franco. Os comandantes devem entender que o parecer do assessor é apenas uma opinião, embora profissional e digna de cuidadosa consideração. O comandante detém a autoridade final e é quem possui a visão mais ampla da situação e dos fatos aplicáveis; maior acesso a pareceres externos, incluindo o jurídico; e a responsabilidade final pelas decisões tomadas.

Nunca foi tão importante que as ações dos comandantes fossem baseadas na ética. Um artigo de primeira página do caderno de domingo, do jornal *The New York Times* (21 Ago 11), de autoria de William Deresiewicz e intitulado “An Empty Regard”, começa da seguinte forma: “Atualmente, não há símbolo mais sagrado na vida estadunidense que a farda militar”. Acrescenta: “As Forças Armadas são capazes; são a única instituição — decerto a única instituição pública — que ainda parece funcionar. As escolas, as rodovias, o correio; a Amtrak, a FEMA, a NASA e a T.S.A.— sem falar nos bancos, nos jornais, no sistema de saúde e, sobretudo, no Congresso — nada parece funcionar mais, com exceção das Forças Armadas, o único sinal remanescente da grandeza estadunidense”<sup>75</sup>. Gostemos ou não, há um dever social na atualidade, que é, sem dúvida, o grande motivador dos integrantes das Forças Armadas. Reconhecendo as novas responsabilidades colocadas nos ombros dos nossos militares, confio que eles possam viver à altura desse padrão, mesmo enquanto o resto de nós está condenado a prosseguir do jeito que for. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. U.S. Army, Field Manual (FM) 1-04, *Legal Support to the Operational Army* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO] (2009), par. 1-5 a 11; MCMMASTER, H.R. “The Role of the Judge Advocate in Contemporary Operations: Ensuring Moral and Ethical Conduct During War”, *The Army Lawyer* (May 2011): p. 35; LUBAN, David. “Lawfare and Legal Ethics in Guantánamo”, *60 Stanford L. Rev.*, 1981, at 1999 (2008); SULMASY, Glen; YOO, John. *Challenges to Civilian Control of the Military: A Rational Choice Approach to the War on Terror*, *54 UCLA L. Rev.*, 1815, at 1838-842 (2007).
2. National Defense Authorization Act, Independent Review Panel to Study the Relationship between Military Department General Counsels and Judge Advocates General, Section 574 (15 Sept. 2005).
3. [Acesse answers.com](http://www.answers.com), “What role does law play in society?” (2011).
4. ADMINISTRATIVE OFFICE OF THE UNITED STATES COURTS, *2010 Annual Report of the Director: Judicial Business of the United States Courts* (Washington, DC: GPO, 2011), 12-14 (aumento no número de processos instaurados).
5. TURNER, Cel Clarence D. Comunicação com o autor, 1 dez. 2011.
6. CAHN, Edmond Nathaniel. *The Moral Decision: Right and Wrong in the Light of American Law* (Bloomington: Indiana University Press, 1981, original publicado em 1955).
7. BENTHAM, Jeremy. *Of Laws in General*, ed. Hart, HLA (1970) e BICKENBACH, Jerome E. “Law and Morality” In *Law and Philosophy*, vol. 8, no. 3 (1989): 291.
8. 31 CFR 10.35(c)(3)(iii) (2002).
9. ZELIKOW, Philip. “Legal Policy for a Twilight War”, Annual Lecture to the Houston Journal of International Law (2007). Matthew Moten, *The Army Officers’ Professional Ethic, Fort Leavenworth Ethics Symposium: Exploring The Professional Military Ethic: Symposium Report*, 28 (November 2010).
10. MACDONALD, Alastair. “Analysis: Bin Laden again unites, then divides, U.S. and Europe”, *Reuters* (5 May 2011), disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2011/05/05/us-binladen-europe-usa-idUSTRE74406C20110505>>.
11. SHINE, Al. Conversa com o autor, 3 jan. 2012.
12. SIMONS, Cel Arthur D. Center for the Study of Interagency Cooperation, *Interagency Handbook for Transitions* (2011), p. 11-13.
13. *Ibid.*, p. 24.
14. Sendo a principal delas a legislação do “Patriot Act”, de 2001 — Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001, Public Law 107-56 of October 26, 2001; 115 STAT. 272.
15. Embora o objetivo deste artigo não seja o de definir as causas para a crescente dependência em relação aos assessores jurídicos, podemos citar algumas das muitas hipóteses. A relutância de alguns líderes — militares e políticos — em subscrever os erros dos subordinados e em tentar identificar um culpado pode ser uma razão. Alguns dizem que é o envolvimento da imprensa, em que as opiniões dos jornalistas são imprevisíveis e detêm grande influência sobre a opinião política. Outros alegam um excessivo envolvimento político nas decisões militares (ex.: Vietnã e, mais recentemente, a descrição do General Clark sobre seu comando no Kosovo, em que todas as decisões sobre seleções de alvo exigiam a aprovação tanto do Presidente Clinton quanto do Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, assim como de advogados estadunidenses e europeus). CLARK, Wesley K. *Waging Modern War* (New York: Public Affairs, 2001). Outros comandantes talvez busquem a segurança oferecida por um parecer jurídico que apoie sua ação (ou inação). Outros, ainda, alegam que o combate por uma coalizão requer um envolvimento da área jurídica, uma vez que os políticos de todos os países participantes desejam proteger-se de repercussões políticas. Navegar as leis dos países participantes e anfitriões pode ser uma enorme tarefa. O número de advogados do Exército cresceu para 3.400, segundo o *site* Army JAG Corps (acesso em 7 dez. 2011).
16. COOK, Martin L. *Professional Ethics Across the Career Spectrum* (Fort Leavenworth Ethics Symposium: Exploring the Professional Military Ethic: Symposium Report, November 2010), p. 8.
17. ZELIKOW, Philip. “Legal Policy for a Twilight War” (Annual Lecture to the Houston Journal of International Law, 2007).
18. JUDGE ADVOCATE GENERAL’S SCHOOL, Charlottesville, VA, *Operational Law Handbook*, 35 (2010).
19. HANNAH, Sean T. Comunicação com o autor, 7 dez. 2011.
20. MUELLER III, Robert S. Address before the National Symposium for United States Court of Appeals Judges, Washington, DC, 4 Nov. 2011.
21. KOCHEMS, Alane. *No More Secrets: National Security Strategies for a Transparent World*, March 2011, p. 2.
22. MCCAULEY, Dan. “Design: Thinking, Not Process”, *Small Wars Journal* (2011): 1-2, et seq.
23. Consulte, em geral: DUNLAP JR., Charles J. *Law and Military Interventions: Intervening Humanitarian Values in 21st Conflicts, Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference*, Kennedy School of Government, Harvard University, Washington, DC, 29 Nov. 2001.
24. KOH, Harold. “International Lawyering for the U.S. Government in an Age of Smart Power”, Address to Annual Review Conference of The Standing Committee on Law and National Security of the American Bar Association, 1 Dec. 2011.
25. JENNINGS, Peter L.; HANNAH, Sean T. “The Moralities of Obligation and Aspiration: Towards a Concept of Exemplary Military Ethics and Leadership”, *Military Psychology* (2011): 23-1, p. 5; consulte MACINTYRE, A.C. *After Virtue* (IN: University of Notre Dame Press, 2007).
26. *Ibid.*, p. 23-12.
27. *Golden v. Zwickler*, 394 U.S. 103, 89 S. Ct. 956, 22 L. Ed. 2d 113 (1969). IMIOLA, Brian; CAZIER, Danny. “On the Road to Articulating Our Professional Ethic”, *Military Review* (September 2010): p. 14-16. O raciocínio é que é impróprio que um tribunal gaste tempo em um debate teórico antes que haja um problema real. Ademais, o julgamento prévio priva os tribunais da oportunidade de analisar um conjunto de fatos concretos na atual controvérsia diante deles.
28. FISTER, Gen Div Bruce. Comunicação com o autor, 19 Nov. 2011.
29. Esse é o direito intrínseco de autodefesa. Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction 3121.01B (2005); United Nations Charter, Art 51.
30. CASLEN, Robert. Comunicação com o autor, 13 Nov. 2011. 18. JUDGE ADVOCATE GENERAL’S SCHOOL, Charlottesville, VA, *Operational Law Handbook*, Art 71 (2010). Consulte, também, CAMPBELL, Donovan. *Joker One* (New York: Random House, 2009), p. 128. “As operações descentralizadas das nossas frações requerem decisões de vida ou morte, a serem tomadas pelos nossos militares mais jovens, com consequências significativas o suficiente para a primeira página do jornal *New York Times*. Nós os chamamos de ‘cabos estratégicos’. Mas o que direciona essas decisões são os valores nestes incutidos: valores que fazem parte da cultura do Exército e da nossa ética castrense. E são integrados na nossa instrução e demonstrados pela nossa liderança. Mas isso acaba servindo de base para o comportamento ético — ou não.”
31. CASTIGLIONE-CATALDO, Ann. “The Judge Advocate’s Dual Mission in a Low Intensity Conflict Environment; Case Study: Joint Task Force-Bravo, Where “Can I ‘Shoot the Prisoners?’ Is Never the Question” (thesis presented to the Judge Advocate General’s School, United States Army, 1991). Cf. PEREZ JR., Celestino. *The Army Ethic and the Indigenous Other: A Response to Colonel Matthew Moten’s Proposal, Fort Leavenworth Ethics Symposium: Exploring the Professional Military Ethic: Symposium Report* (November 2010), p. 255-68. O parecer de um assessor jurídico deve levar em consideração a política, permanecendo, porém, livre de um viés político. Joint Publication (JP) 3-07, 8.02.3, Drafting Considerations; e JENSEN, Eric Talbot; CORN, Geoffrey. “The Political Balance of Power Over the Military: Rethinking the Relationship Between the Armed Forces, the President, and Congress”, *44 Hous. L. Rev.*, 553, 571-76 (2007). A compreensão de *ius cogens*, princípios do direito internacional que são tão fundamentais que nenhum país pode ignorá-los, seria uma parte hermética, mas necessária da análise do assessor jurídico.
32. Consulte, por exemplo, Case of Klass, 28 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1978) (national security); Ireland v. U.K., 25 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1978) (state of emergency).
33. JP 3-07, 8.02.2, Purposes of ROE.
34. ABA Model Rules of Professional Conduct, Rules 1.1 and 2.1 (2004) (grifo do autor).
35. Por outro lado, alguns advogados consideram que uma “análise das leis” inclui mínimas considerações éticas. Segundo essa interpretação, uma “estrita análise da lei” satisfaz o requisito de prestação de “assessoria franca”. Consulte, também, CAHN.
36. ABA Model Rules of Professional Conduct, Rule 2.1 (2004) (grifo do autor). Reconhecendo a exigência de uma “assessoria franca”, sua profundidade varia muito, dependendo do tipo de advogado. Alguns advogados são, efetivamente, independentes e separados de questões internas, podendo ter dificuldades em conectar-se com os problemas do cliente, para realmente oferecerem conselhos com total franqueza. Os assessores jurídicos frequentemente fazem parte do processo decisório, recebem amplo acesso a informações e são incumbidos de oferecer decisões éticas. Eles contam, muitas vezes, com bom acesso a informações, por meio de sua experiência direta e fontes sigilosas. Esse alinhamento de interesses pode conferir ao comandante um grau de confiança raramente disponível a um advogado na iniciativa privada. HILBOLDT JR., James S. Esq., Senior Counsel, International,

Raytheon Company, Comunicação com o autor, 16 ago. 2011.

37. GRAHAM, Cel David E., da Reserva Remunerada, Executive Director, The Judge Advocate General's Legal Center and School, U.S. Army, Comunicação com o autor, 1 dez. 2011. Consulte, também, CAHN.

38. Consulte U.S. Army, Army Regulation 20-1, 27-1, 165-1, and 360-1 (Washington, DC: GPO). JOINT CHIEFS OF STAFF, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, V-15 (2007).

39. JP 3-07, 8.2.1, *Commander's Responsibilities*.

40. GRAHAM.

41. NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY, Norfolk, VA, Joint Forces Staff College, *The Joint Staff Officer's Guide* (2000), 1-45. Nesse ambiente, o assessor jurídico é obrigado a manter-se profissionalmente independente do comandante — por vezes, uma tarefa difícil.

42. *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, 10 USC Sect 161 et seq. (2006), consulte NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY, Norfolk, VA, Joint Forces Staff College, *The Joint Staff Officer's Guide*, 1-31 (2000).

43. Consulte também: "regulations on government lawyers", 28 U.S.C. 530B e "implementing regulation", 28 CFR 77.

44. U.S. Army Regulation 27-26, *Rule of Professional Conduct for Lawyers* (Washington, DC: GPO), r 2.1 Comment. Consulte também r 8.5(f) (exigência que a conduta dos assessores jurídicos esteja em conformidade com sua respectiva Força Singular e com a Ordem de Advogados de seu Estado).

45. MILLER, Kenneth F., Esq., Comunicação com o autor, 20 nov. 2011.

46. GARRETT, James F. *Necessity and Proportionality in the Operation Enduring Freedom VII Campaign* (U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, 2008).

47. *Ibid.*

48. Segundo o direito internacional, os precedentes estabelecidos nos tribunais de Nuremberg sujeitam os assessores jurídicos à responsabilidade penal. Consulte Uniform Code of Military Justice [UCMJ] Art 92 (2002); Center for Professional Responsibility, American Bar Association, *ABA Model Rules of Professional Conduct*, Rules 1.1 and 2.1; and Cf. Milan Markovic, *Can Lawyers Be War Criminals?* 20 Geo. J. Legal Ethics, 347, 359 (2007) and Cf. *Three Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals Under Control Council, Law No. 10*, at 1083 (1951). Na iniciativa privada, os clientes raramente solicitam conselhos éticos de seu advogado. Não têm, em geral, a expectativa de buscar um advogado para esse tipo de parecer. Igualmente, fora as regras escritas que determinam a obrigatoriedade de oferecer "assessoria franca", a Ordem dos Advogados não incentiva a prestação de orientações éticas, e o assunto é raramente discutido. As diversas faculdades de Direito das Forças Armadas dos EUA enfatizam muito a importância de fornecer conselhos éticos aos comandantes de operações. FM 27-100, *Legal Support to the Operational Army* (Washington, DC: GPO, 1 March 2000), p. 1-5. Por exemplo, um assessor jurídico seria considerado responsável caso se constatasse que ela havia ajudado um cliente a cometer um crime ou por abandono do dever. UCMJ Article 92 (2002). Isso pode ocorrer quando o assessor jurídico (1) tem certas obrigações, (2) conhece ou deva, razoavelmente, conhecer tais obrigações e (3) tenha abandonado — intencionalmente, por negligência ou ineficiência culposa — o desempenho dessas obrigações. Cf. DIROCCO, Scott A. "Holding the Line: Understanding the Role of Independent Legal Counsel in Command Decision-Making", *Army Law*, p. 3, p. 19 (December 2010). Ademais, um assessor jurídico seria considerado legalmente responsável caso não denunciasse uma violação do direito de guerra ou iniciasse a devida investigação. *Ibid.*, p. 3, p. 18-20. Consulte também: THE DEPARTMENT OF JUSTICE, Office of Professional Responsibility Final Report, "Investigation into the Office of Legal Counsel's Memoranda Concerning Issues Relating to the Central Intelligence Agency's Use of 'Enhanced Interrogation Techniques' on Suspected Terrorists", 29 Jul. 2009. Analisou-se se, naquele caso, os advogados do Departamento de Justiça prestaram conselhos efetivos ou ultrapassaram os limites aceitáveis. Os dois advogados investigados foram inocentados, mas o fato de que seus pareceres foram objeto de tamanha análise e divulgados ao público é interessante, se não notável. Às vezes, a discussão ética entra, sutilmente, no parecer jurídico, mesmo com advogados da iniciativa privada, em uma análise custo-benefício. Em um processo de divórcio, por exemplo, mesmo que deteste fazer exortações morais, um advogado pode dar o seguinte conselho ao cliente: "Caso faça um esforço especial e abra mão de algum direito, talvez crie menos tumulto e obtenha uma paz mais duradoura. Essa ação pode, por sua vez, representar um passo rumo a evitar uma longa batalha pela guarda de seus filhos". Mills Rouse, Esq., advogado do setor privado, Comunicação com o autor, 3 ago. 2011.

49. BOVARNICK, Jeff A. Foreword to *2010 Manual for Military Commissions, The Army Lawyer* (2010), p. 1.

50. Consulte International Court of Justice (ICJ), Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Request for advisory opinion), par. 139, 9 Jul. 2004. International Court of Justice, Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran versus United States of

America), par. 36, (atendendo ao padrão de "necessidade" antes de empregar a força em defesa própria), Par. 51, 64 e 78. A autodefesa só é permitida quando um "ataque armado" ou uma "agressão" são cometidos contra um Estado, e não em resposta a atos de violência indiscriminados que possam lesar vários Estados [como as minas instantâneas colocadas em linhas de navegação internacionais e mísseis disparados contra navios de várias nacionalidades], e a defesa contra tais atos deve voltar-se apenas contra outro ator estatal), 6 Nov. 2003. Com efeito, muitos acadêmicos estadunidenses acreditam que o Tribunal Internacional de Justiça está recompensando os agressores e punindo os que estão engajados em defesa própria. MOORE, John Morton. Use of Force Decisions of the International Court of Justice: Triumph or Tragedy, 5 Dec. 2011.

51. DIROCCO, Scott. *Holding the Line: Understanding the Role of Independent Legal Counsel in Command Decision-Making, The Army Lawyer* (December 2010), p. 2.

52. Um antigo assessor jurídico (na Reserva, oferece um conselho prático: "Constatarei que, no ambiente militar (e decerto na iniciativa privada), quase sempre o trem anda rápido demais. Caso eu queira que meu parecer seja escutado, preciso estar nesse trem. Nessas situações, ofereço a melhor orientação possível, informando o comandante, porém, que meu parecer é limitado pelo tempo que tive para pesquisar o tema". FEIGHNY, Michael. Esq., Senior civilian attorney for the Corps of Engineers, Seoul, Korea, *Correspondence*, 26 Nov. 2011.

53. Judge Advocate General's School, Charlottesville, VA, *Operational Law Handbook* (2010), p. 35.

54. JENNINGS; HANNAH, 23-2. Algo pode ser legal e ético, mas impróprio em nossa cultura. Pode representar um novo modo de pensar ou uma mudança. Uma determinada cultura pode atacar coisas novas ou desconhecidas com argumentos éticos ou morais (ou até legais) quando, na verdade, o comportamento é simplesmente diferente. KOLDITZ, Cel Thomas A., Chefe do Departamento de Ciência Comportamental e Liderança e Diretor do Centro de Liderança, da Academia Militar de West Point, Comunicação com o autor, 27 jul. 2011. Consulte também: The Constitution of the International Military Tribunal art 1, 8 ago. 1945.

55. Discurso proferido em Peoria, IL, 16 out. 1854.

56. FEIGHNY, e DIROCCO, p. 2.

57. Fort Leavenworth Ethics Symposium: Exploring the Professional Military Ethic: Symposium Report (November 2010). Cf. CASEY JR., George W. "Advancing the Army Professional Military Ethic", *Joint Force Quarterly*, 3d Quarter (2009): p. 14-15. Cf. CASLEN JR., Robert L.; ANDERSON, Erik. "Reconnecting With Our Roots Reflections on the Army's Ethic", *Military Review* (September 2010): p. 114-15.

58. HANNAH, DOTY, JENNINGS, *Building Moral Character for an Era of Persistent Conflict and Beyond*, Center for the Army Profession and Ethic, U.S. Military Academy (2011), p. 23.

59. JENNINGS; HANNAH, 23-2.

60. CASEY, p. 14.

61. JENNINGS; HANNAH, 23-6.

62. *Ibid.*, p. 23-5. Consulte, também: SNIDER, Don M.; OH, Paul; TONER, Kevin. "The Army's Professional Military Ethic in an Era of Persistent Conflict", *Professional Military Ethics Monograph Series*, 1 (October 2009), p. 1-30.

63. MCMASTER, p. 37, p. 61.

64. JENNINGS, HANNAH, p. 23-2.

65. *Ibid.*, p. 23-4.

66. RICHARDSON IV, John B. *Real Leadership and The U.S. Army: Overcoming A Failure of Imagination to Conduct Adaptive Work* (December 2011), p. 18.

67. COOK, Martin L. *Professional Ethics Across the Career Spectrum* (Fort Leavenworth Ethics Symposium: Exploring the Professional Military Ethic: Symposium Report, November 2010), p. 13.

68. *Ibid.*, p. 14. Cf. MAJOR, A. Edward; DEREMER, Lee; BOLGIANO, David G. "Fixing the Rudder Post on a Rudderless Ship: The Need for Ethics Training of Strategic Leaders", em via de publicação, *Proceedings*.

69. CASLEN; ANDERSON, p. 115; THOMAS, Diltrice M. "Exploring the Professional Military Ethic", Command and General Staff College Foundation News, no. 10 Military Ethic", *Command and General Staff College Foundation News*, no. 10.

70. JENNINGS; HANNAH, 23-13. Consulte, também: SALANICK, G.R.; PFEFFER, J. "A Social Information Processing Approach to Job Attitudes and Task Design", *Administrative Science Quarterly*, 23 (1978): p. 224-53.

71. *Ibid.*

72. CASEY, p. 14-15.

73. BOLGIANO, p. 10.

74. HOEBEL, E. Adamson, Esq., "Law and Anthropology" (lecture, University of Arizona, Tucson, Winter, 1974).

75. *New York Times*, 21 August 2011, Sunday Review Section, p. 1.

# Missões Difíceis: Que Lógica Aplicar e Que Ações Tomar

General (BG) (Reserva) Huba Wass de Czege, Exército dos EUA

**A**LGUMAS MISSÕES SÃO, à primeira vista, mais complexas do que parecem. O grande físico nuclear Albert Einstein disse, certa feita: “Se tivesse uma hora para salvar o mundo, gastaria 59 minutos definindo o problema e apenas um minuto buscando a solução”. Com base em minha experiência no governo e nas Forças Armadas, vejo uma tendência à inversão dessas proporções. Dentre as duas atividades bastante distintas, sabe-se menos sobre como fazer a importante escolha da lógica que irá *reger* as opções disponíveis para a ação.

## A Natureza do Problema

Como nos lembra Albert Einstein, um “problema” é uma construção conceitual em nossas mentes, não a realidade objetiva de uma situação difícil e perigosa existente na natureza. O que realmente importa é o modo pelo qual compreendemos tal situação, depois de considerarmos as evidências disponíveis. Sempre haverá aquelas que serão difíceis de serem compreendidas na sua plenitude, em função de suas dinâmicas complexas — especialmente as que envolvem ampla interação humana. Assim que acreditamos ter captado algo essencial de sua natureza, ela muda, e quando tais situações sugerem a necessidade de melhoramentos, até os peritos têm dificuldade em decidir qual é o “problema”, embora os leigos possam concordar que está havendo, na verdade, uma piora.

Consistentemente, em todos os escalões de comando, futuros decisores irão se deparar com uma complexidade “dinâmica” e “interativa”, nas situações que envolvem as missões que receberam. Tal fluxo consiste na problemática

dos comportamentos sociais não lineares ao longo do tempo — relacionamentos sutis entre causa, efeito e constantes interações imprevisíveis. A substituição de um regime por outro envolve tais problemas. O mesmo ocorre quando se busca impor a paz a facções em conflito, como em El Salvador, Granada, Panamá, Haiti, Bósnia, Somália, entre outros, e em todas as operações iniciadas desde os ataques de 11 de Setembro. Até a resposta ao Furacão Katrina apresentou esse tipo de problema. Como a maior parte do combate durante a Primeira Guerra do Golfo ocorreu no deserto, essa foi uma missão menos complexa — e menos típica — em relação às que se seguiram. Nenhuma delas foi prevista, mesmo com um ano de antecedência. Os planejadores de longo prazo do Exército e a liderança política estavam com os olhos voltados para outra direção — algo inevitável, dada a complexidade da humanidade e do mundo. Essas surpresas são normais na história.

## Resolução de Problemas

O êxito em missões militares difíceis, em que os problemas não estão evidentes nem mesmo para especialistas, envolve a aplicação rigorosa da lógica de todos os quatro passos consecutivos do tradicional processo de resolução:

- Estruturar ou enquadrar o problema, isto é, entender conceitualmente a situação que se pretende melhorar.
- Desenvolver uma estratégia conceitual para a solução do problema, com base no enquadramento. Isso pode ser tão simples quanto tirar proveito das tendências que já estejam produzindo “melhora” da situação e bloquear e minimizar as que a estejam levando à sua “piora”.

---

*O General (BG) Huba Wass de Czege, da Reserva Remunerada do Exército dos EUA, foi um dos principais formuladores do conceito de Combate Ar-Terra e o fundador e primeiro diretor da Escola de Estudos Militares Avançados do Exército dos EUA, no Forte Leavenworth, Estado do*

*Kansas. É bacharel pela Academia Militar dos EUA e mestre pela Harvard University.*

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



- Formular e executar a solução tática, com fins, métodos e meios concretos. Selecionar e implantar métodos e meios concretos ao buscar produzir resultados que, conforme prevê a estratégia, conduzam à resolução do problema. Tais problemas são situações que se tornaram insuportáveis e que devem ser aprimoradas para que passem a ser toleráveis o suficiente para o término da missão.

- Obter informações adequadas com base nas tentativas de execução, para que se possa adaptar tanto a tática de fins, métodos e meios concretos quanto a estratégia de fins, métodos e meios *conceituais*.

O tempo investido nos dois primeiros passos (voltados para a conceituação) evitará a perda de tempo e dos esforços em missões concretas inúteis — ou até mesmo contraproducentes —, que acabam resolvendo o problema errado. A atenção dada ao último passo leva ao aprimoramento contínuo da situação da missão. Infelizmente, na prática, esse sensato conselho é frequentemente ignorado. A execução de todos os passos com igual rigor será particularmente importante,

porque pouco se saberá, de antemão, sobre os adversários e sobre como eles conduzirão o combate.

As interações com a imprensa e com os públicos locais vêm se tornando mais dinâmicas e essenciais para o êxito militar. O estabelecimento e a manutenção das parcerias de coalizão também introduzem uma nova dinâmica estrutural. Nos ambientes atuais, há muitas variáveis, tensões sistêmicas e atores que são *inicialmente suprimidos*, não podendo, portanto, ser conhecidos antes das operações. Surgem situações intoleráveis em locais imprevistos, que obrigam a liderança política a “fazer algo”, agindo para satisfazer os imperativos políticos no âmbito interno. Como mencionado, ela age sem uma plena compreensão do que e como isso pode ser feito, ou até mesmo por quem deve ser feito.

Quando uma intervenção militar tem início, para resolver um problema formulado pelo alto-comando, a situação evolui rapidamente, particularmente quando os fatores sistêmicos suprimidos vão se revelando. É bem possível que comandantes no escalão batalhão e superiores



Exército dos EUA, Cb Gary Silverman

Militares estadunidenses engajam alvos ao desembarcarem de uma viatura blindada em um campo de treinamento em Fallujah, Iraque, 21 Out 10.

determinem que suas subunidades entrem em ação antes que eles mesmos tenham tido tempo suficiente para estruturar e enquadrar sua própria missão. E isso acontece sem que tenham concebido uma estratégia conceitual para a solução do problema no seu nível, apenas seguindo a direção dada pelos formuladores de política. A famosa ordem recebida pelo então Coronel Sean MacFarland, comandante de uma Equipe de Combate de Brigada no Iraque, em 2004, serve para ilustrar como uma ordem em combate pode ser vaga: “Fixar Ramadi, sem causar uma Fallujah!”

Isso significa que uma organização militar em campanha deve aprender e adaptar-se nos diversos níveis simultaneamente e o mais rápido possível, de modo diferenciado em cada escalão, com seus comandantes recorrendo aos conhecimentos e ao apoio de pares, superiores e subordinados.

### Selecionar a Lógica a Ser Considerada

Não será possível aos comandantes rapidamente reconhecer e classificar situações difíceis

dentro de padrões conhecidos. Será preciso identificar *tendências* na interatividade, já que sua complexidade é dinâmica. Lidar com tais tendências requer selecionar dentre um enorme volume de dados aparentemente desconexos, para impor uma estrutura lógica. Isso exige o clássico raciocínio indutivo, isto é, uma generalização com base em particularidades. Cabe ressaltar que, segundo os cientistas, esse tipo de raciocínio não pode ser feito às pressas e tampouco pode ser bem conduzido sob condições de privação do sono. Para obter mais informações sobre esse processo, confira *Hare Brain, Tortoise Mind* (“Cérebro de Lebre, Mente de Tartaruga”, em tradução livre), de Guy Claxton. A obra *Thinking Fast And Slow* (“Pensamento, Rápido e Lento”, em tradução livre), de Daniel Kahneman, apresenta outras ideias sobre como nós frequentemente extraímos as conclusões erradas dos fatos aparentes. Os populares livros *Blink* e *The Tipping Point* (publicados no Brasil com os títulos “Blink: A Decisão Num Piscar de Olhos” e “O Ponto da Virada”, respectivamente), de Malcolm Gladwell,



Força Aérea dos EUA, Sgt. Francisco V. Govea II

Jornalistas afegãos entrevistam o Gen Stanley McChrystal, do Exército dos EUA, então Comandante da Força Internacional de Assistência à Segurança, durante sua visita a uma região de fronteira, Afeganistão, 18 Jan 10.

abordam o mesmo tema. O primeiro trata do poder das decisões instantâneas e bem informadas e de quando não se pode confiar nelas. O segundo livro explica a dinâmica não linear da interatividade humana e a complicada questão de prever ou reagir a tendências e movimentos sociais.

É sempre útil reunir indivíduos com diferentes perspectivas e de diferentes campos de conhecimento. Além disso, o estabelecimento de um verdadeiro “diálogo cruzado” com pares, subordinados e superiores, sobre as diferentes interpretações dos fatos disponíveis, pode trazer à tona relações e enquadramentos lógicos para explicá-los. Avanços nas comunicações militares modernas — como o FCB2 (“Sistema de Comando do Escalão Brigada e Inferiores – Força XXI”), uma plataforma de comunicações baseada em Linux, e o *software* de comando e controle do Posto de Comando do Futuro — podem, quando devidamente aproveitados, ajudar no difícil desafio de *tentar entender*.

De volta aos quatro passos tradicionais do processo de resolução de problemas, é importante distinguir entre a natureza dos dois primeiros e a do terceiro. A estruturação e enquadramento do problema da missão e a elaboração de uma estratégia conceitual de solução requerem a *seleção* de uma fórmula ou fundamentação conceitual para as ações concretas dos dois passos seguintes. Tais decisões são tomadas com base em conhecimentos e premissas de *lógica* incompletos: “o que acontecerá se eu fizer isso (ex.: conquistar e manter um acidente capital) ou aquilo (ex.: estabelecer um sistema de postos avançados)?”

Deve-se cuidar para que essas premissas sejam corretamente identificadas, testadas e registradas — mesmo que tenham sido extraídas da doutrina em uso! Em função do modo pelo qual o cérebro humano funciona, o comandante e outros participantes começarão a conceber a ideia principal para a ação enquanto estão ainda enquadrando o problema. Chegar à melhor compreensão conceitual possível dos fatos conhecidos e, então, formular (ou conceber) uma trajetória conceitual vantajosa constitui o processo decisório mais difícil a ser enfrentado pelos comandantes de companhia. Identificar a direção mais promissora em um “terreno” que muda constantemente — em termos metafóricos

ou não — é o desafio. Um bom artigo que explora esse desafio é “Thinking and Acting Like an Early Explorer”, publicado em abril de 2011, no *Small Wars Journal*. Esses passos requerem pensar e agir como um explorador antes da era do *Google*

---

## ***Lidar com tais tendências requer selecionar dentre um enorme volume de dados aparentemente desconexos, para impor uma estrutura lógica.***

*Earth*, do *The Weather Channel* e dos sistemas de posicionamento global. A sabedoria contida nesse artigo não se restringe a “pequenas guerras”.

Fora do meio militar, a seleção de uma lógica é denominada decisão “estratégica”, ou “concepção estratégica”. Tal lógica é repleta de dificuldades, uma vez que o comandante e seus subordinados precisam permanecer céticos quanto à correção de seu enquadramento inicial do problema e continuar testando suas hipóteses. É fundamental verificar se há fatos que possam invalidar as premissas e evitar a acomodação induzida por sucessivos êxitos. A obra *The Black Swan: The Impact of The Highly Improbable* (intitulada, no Brasil, “A Lógica do Cisne Negro: O Impacto do Altamente Improvável”), de Nassim Nicholas Taleb, serve como um bom lembrete sobre a possibilidade de casos atípicos em relação aos padrões indutivos presumidos. A tendência humana é prestar mais atenção a dados comprobatórios e a ignorar indícios iniciais de refutação de uma hipótese.

## **Como Adaptar o Enquadramento Conceitual**

Essa intransigência lógica sugere a necessidade de adaptação contínua do próprio enquadramento conceitual e da solução conceitual concebida, sabendo que a dinâmica interativa da situação operacional — incluindo as atividades do comando — gera novos fatores e altera a relevância de fatores antigos, às

vezes, tornando irrelevantes alguns deles. Deve-se ponderar, de antemão, os elementos essenciais de informação específicos desse tipo de processo decisório, e é preciso ter especial cuidado para não considerar a consecução de objetivos táticos concretos como sendo o principal indicador do êxito da missão. É preciso perguntar se o cumprimento desses marcos melhorou a situação da missão.

O terceiro passo do processo tradicional de resolução de problemas é regido pela lógica selecionada nas etapas anteriores. Normalmente, as pessoas não agem sem uma lógica subjacente, baseada em crenças obtidas com base na indução e nas intenções desenvolvidas a partir delas. Na verdade, a situação objetiva pode ser confusa (ou “mal estruturada”), mas os passos 1 e 2 fornecem uma estrutura lógica.

Portanto, a interpretação particular dos fatos conhecidos sobre a situação no passo 1 e a melhor avaliação de como aproveitar e evitar dificuldades com tal interpretação são os pressupostos do passo 3. Este requer a conversão de conceitos mentais em um esforço concreto, voltado à consecução de objetivos concretos na situação objetiva da missão. Esse processo consiste em *decidir quais objetivos concretos são os mais úteis e relevantes e como agir* — como otimizar e improvisar — em conformidade tanto com a situação objetiva vivida quanto com a lógica extraída nos passos anteriores. A atividade consiste em decidir que objetivos concretos de curto prazo devem ser buscados — normalmente variados, quando operamos em situações complexas. Também inclui decidir em que ordem eles devem ser buscados. O produto passa a ser a aplicação da lógica escolhida nos passos 1 e 2 para efetuar um planejamento regressivo, a começar dos objetivos de curto prazo, a fim de definir que meios, técnicas e métodos concretos devem ser utilizados. Fora das Forças Armadas, isso seria chamado de decisão tática, independentemente do nível organizacional em que fosse conduzida.

Em um mundo no qual a estrutura da lógica da missão permanece estática por longos períodos e a doutrina fornece modelos conceituais, os passos 1 e 2 requerem apenas modalidades rápidas de raciocínio. Essa

constância implica que a experiência prévia é facilmente transferível e que os problemas são simples o suficiente para serem enquadrados por um escalão superior. O passo 3 é o ponto decisivo do processo decisório. Contudo, para os comandantes de companhia das armas combinadas e seus comandantes subordinados, nas equipes de combate de brigada do Exército de hoje em dia, serão raros os casos que exijam apenas decisões táticas.

Ainda assim, a boa nova é que, nesse mesmo Exército, o processo decisório tático conduzido no passo 3 é suficientemente perspicaz. O atual processo decisório militar, composto de sete passos, e os procedimentos de comando a ele relacionados aperfeiçoaram a ciência do passo 3 — a resolução de problemas. Ensina-se uma poderosa e disciplinada lógica dedutiva linear, a qual é praticada habitualmente. Ao receberem a missão, os oficiais do Exército fazem um raciocínio inverso, partindo dos objetivos, com base na lógica da situação. Subdividem a tarefa principal da missão em tarefas impostas e deduzidas e empregam os meios orgânicos, em reforço e em apoio de que dispõem, seguindo as melhores técnicas e métodos que conhecem. São geradas hipóteses sobre os fatos, conforme o necessário. Elementos essenciais de informação são definidos com base na necessidade de verificar e aprimorar essas hipóteses. Os comandantes são preparados para identificar mudanças nos fatos conhecidos, escolher entre opções predeterminadas, apoiar as várias funções da operação, minimizar a surpresa e improvisar respostas adequadas a ameaças e oportunidades não previstas. A atual infraestrutura de comando e controle é concebida, primordialmente, para apoiar a resolução de problemas e o processo decisório tático do passo 3. A ampliação dessas capacidades até o “limite” sem dúvida aprimoraria o processo decisório tático no escalão companhia.

O quarto e último passo citado, no processo tradicional de resolução de problemas, é: “obter informações adequadas com base nas tentativas de execução, para que se possa adaptar tanto a tática de fins, métodos e meios concretos quanto a estratégia de fins, métodos e meios *conceituais*”. Esse processo sugere processos cíclicos de iteração.



## O Ciclo de Ação

A maioria dos leitores reconhecerá o chamado ciclo OODA (observar, orientar, decidir e agir), de Boyd, o conceito de penetrar o ciclo de decisão do inimigo — um processo cíclico iterativo de *orientação* com base em questões relevantes, *observação* de mudanças pertinentes na situação, tomada de *decisões* acertadas e *ação* adequada em um ciclo contínuo. Esse ciclo se movimenta mais rapidamente que o do inimigo, com o intuito de introduzir mudanças na situação objetiva, que proporcionem crescentes vantagens para o lado mais rápido. O ciclo sustenta a *decisão* sobre como otimizar e improvisar em uma situação objetiva, considerando a lógica e a fundamentação definidas nos passos 1 e 2. As decisões anteriores quanto à lógica determinam quais são as questões relevantes para a consecução dos fins concretos pretendidos; que mudanças são pertinentes para uma bem-sucedida condução das operações em andamento; que decisões são necessárias quanto à execução; e quais são as adaptações concretas exigidas para o cumprimento dos objetivos concretos de curto prazo. O ciclo de decisão *tática* é uma forma razoavelmente boa para se pensar sobre as iterações do passo 3, que também estão implícitas no passo 4.

Alcançar o êxito em missões conduzidas em meio a uma complexidade dinâmica e interativa requer mais que o bem conhecido ciclo decisório tático. A solução do Exército australiano é modificar o ciclo OODA, convertendo-o em um ciclo de *agir* para aprender, *detectar* o que mudou, *decidir* o que as mudanças significam e *adaptar* a ação seguinte para dar início a um novo ciclo (A-S-D-A, na sigla em inglês, de *act, sense, decide, and adapt*). A meu ver, essa solução é conceitualmente esdrúxula.



Um militar do Exército Nacional Afegão, à direita, plota seu itinerário em uma carta, antes do início de um exercício de adestramento, Camp Morehead, no Afeganistão, 08 Mar 11.

Força Aérea dos EUA, Sgt Ryan Whitney

Combina as escolhas táticas de ação baseadas no raciocínio inverso com as bem diferentes escolhas de lógica, baseadas no raciocínio “para frente”. Seria melhor enfatizar que o ciclo OODA diz respeito a decisões para agir no mundo objetivo, em conformidade com uma determinada lógica. Algo como o ciclo A-S-D-A pode ser utilizado para testar e aprimorar a lógica do comando.

Esse ciclo decisório *estratégico* atenta, periodicamente, aos passos 1 e 2 e aos elementos conceituais do passo 4 do tradicional processo de resolução de problemas. Esse ciclo de iteração estratégico se movimenta mais devagar. O ciclo tático, por sua vez, pode ser concluído várias vezes, sem a necessidade de ajustar o raciocínio que orienta a seleção dos objetivos concretos desejados e sua sequência ou a escolha de métodos e técnicas para atingi-los.

Esse ciclo conceitual mais lento possui elementos essenciais de informação diferentes dos relacionados ao ciclo mais rápido, em ação no mundo concreto da missão. O primeiro requisito para sua operação é dispor de uma descrição explícita da estratégia de solução e do conjunto de hipóteses e premissas lógicas que constituem o enquadramento do problema

e a estratégia conceitual vigentes. É preciso verificá-la frequentemente, assumindo uma postura cética. O segundo requisito é saber que o dinamismo interativo da situação da missão, incluindo as atividades do comando, gera novos fatos continuamente, aumenta a relevância dos antigos e torna outros irrelevantes. O efeito combinado desses fatores levará ao insucesso da estratégia adotada para a solução do problema. O terceiro requisito é estabelecer práticas para efetuar um teste rigoroso dessa teoria e para reconhecer o possível insucesso da estratégia adotada nos estágios iniciais. Isso incluiria imitar, em menor escala, o conhecido processo de descoberta científica, um processo de destruição e renascimento conceitual criativo.

Na ciência, a teoria reinante e seus elementos são continuamente postos à prova por redes de cientistas, mesmo enquanto outros a aplicam para introduzir novas tecnologias e produtos no mundo real. Há um questionamento constante da capacidade da teoria reinante para descrever, explicar e prever *causa e efeito*. Fatos inexplicáveis e fenômenos imprevisíveis dão origem a novas explicações e a novas hipóteses, que acabam se transformando em novas teorias dominantes.

Na prática operacional, os comandos precisam aprender com suas ações “no mundo” de sua missão, baseadas em sua teoria vigente para uma estratégia de solução. Precisam ponderar questões básicas, como que resultados concretos devem ser previstos por sua teoria e quais devem ser as evidências iniciais. Devem então identificar se as mudanças ocorridas na situação representam melhorias à luz da missão. Precisam perguntar-se e decidir se os objetivos concretos atingidos pelo comando estão contribuindo ou não para uma melhora. Verificar se há fatos que possam *refutar* premissas será um melhor estímulo ao progresso que registrar evidências que confirmem ideias preconcebidas. Decidir o que significam as mudanças e os novos fatores na situação da missão levará à adaptação do enquadramento do problema e da estratégia de solução ao novo entendimento. Agir novamente, com base em uma nova e aprimorada teoria vigente, dá continuidade ao ciclo. Devem-se contemplar minuciosamente os elementos essenciais de informação particulares desse tipo de processo decisório.

Esse ciclo mais lento se dá de modo natural e periódico em toda situação, mesmo quando não se tem consciência de sua ocorrência.

## Da Teoria à Prática

Vivi esse ciclo como comandante de companhia, operando por muito tempo no Vietnã. Desde cedo, aprendi a sabedoria da velha regra prática: “Quando estiver em dúvida, faça *algo!*” Contudo, eu sabia, também, que ela deveria ser aplicada apenas quando a missão ou as tropas estivessem em perigo. Aprendi que, sempre que estivesse em dúvida sobre o que fazer, seria uma boa ideia parar para refletir sobre o problema. Sei que colegas competentes também costumavam reenquadrar periodicamente os problemas que definiam suas missões, repensando em como abordá-las de outro modo. Teria sido melhor que eu tivesse feito isso explicitamente, com alguma instrução e ajuda. À medida que fui amadurecendo como comandante, o ato de passar do “modo tático” para o “modo estratégico”, conforme a situação exigia, ensinou-me a separar, em meu cérebro, a parte responsável pelo raciocínio tático linear e ação decisiva da parte que cuida do questionamento e da reflexão não lineares. Houve ocasiões em que foi preciso deixar que a ideia de “fazer as coisas acontecerem” no mundo real dominasse meu pensamento. Em outras, precisei que meus subordinados fizessem isso por mim, enquanto eu refletia se o que buscávamos atingir ainda fazia sentido. Precisava pensar sobre como minha organização se encaixava no contexto mais amplo.

Como mencionado, uma organização militar em campanha precisa aprender e adaptar-se nos diversos níveis simultaneamente e o mais rápido possível, de modo diferenciado em cada escalão, com seus comandantes recorrendo aos conhecimentos e ao apoio de pares, superiores e subordinados. Quando buscam reenquadrar sua lógica periodicamente, os comandantes de companhia fornecem aportes valiosos para os escalões superiores e vice-versa, especialmente quando isso é feito com rigor e de modo interativo. É preciso reconhecer a importância do ciclo de decisão e aplicar uma nova ciência e uma nova arte para melhorar seu funcionamento, até o escalão de comando onde isso for viável. **MR**

# Obrigado, Soldado Estadunidense

Ala'a Ghazala

**A** MÍDIA OCIDENTAL MENCIONOU a falta de consenso entre os políticos iraquianos quanto à apresentação de agradecimentos formais às Forças Armadas dos EUA pelo empenho na liberação do Iraque da tirania, da ditadura e da escravidão, às quais o povo iraquiano vinha sendo submetido por mais de quatro décadas, e hoje substituídas por princípios democráticos. Disseram, então, que os iraquianos são “mal-agradecidos”.

Não, pelo amor de Deus, não somos ingratos! Não somos oportunistas pescando em águas escuras. Embora entre nós haja aqueles que advogam a guerra, buscando a divisão interna na tentativa de obter poder, somos um povo pacífico. Estivemos submetidos à opressão e a privações por muito tempo, e tudo que queremos é avançar na construção de nosso país. Desde que você chegou, Soldado Americano, voltamos a enxergar a luz da esperança, depois de quase tê-la perdido para sempre.

É certo que você veio sem ser convidado, mas não é por isso que deve sair sem receber reconhecimento. Apesar de seus chefes o terem enviado, transferindo-lhe seus erros, sabemos que fez o melhor que podia para evitar que novos erros ocorressem, tentando retificar a falha estratégica básica: chegar sem um plano consistente e sem o respaldo internacional dado pelo Conselho de Segurança da ONU.

Será necessário lembrarmos por que veio, e o que resultou de sua vinda? Talvez... Voltemos ao passado. Voltemos ao dia em que o tirano decidiu invadir o Kuwait. Ele já havia se aventurado em uma devastadora guerra de oito anos contra o Irã. Sim, também já fomos invasores. O Conselho de Segurança respondeu com a autorização para que os Aliados retirassem do Kuwait as forças

do tirano empregando “todos os meios”. Ele se recusou a aceitar a resolução, conduzindo o país a um conflito destinado à derrota, algo que já se sabia desde o dia em que começou. A consequência foi que a humilhação a que o povo iraquiano foi submetido atingiu o suficiente para que ele superasse o medo que tinha da repressão promovida pelo ditador. Uma ampla revolução se espalhou por todo o país. Havia uma afirmação de rejeição que o regime nunca havia experimentado. Ao contrário: o regime estava acostumado a receber longos poemas elogiosos, em seus palácios cheios de luxo.

O opressor não poupou esforços para debelar essa revolta. Ouviu falar das valas coletivas? Sim, a terra ainda chora pelas centenas que existiram, rezando para que Alá tenha piedade dos que foram enterrados vivos; a única culpa que lhes coube foi a recusa em obedecer ao tirano.

O ditador não hesitou em usar todo seu arsenal para suprimir a revolta, incluindo armas químicas. Ouviu falar de Halabja? Oramos pelas crianças, homens, mulheres e velhos queimados pelas chamas que vieram do céu, sem que pudessem recorrer a qualquer refúgio. Aqueles que deviam protegê-los foram os mesmos que lhes enviaram as chamas.

Nem mesmo toda essa tragédia foi capaz de satisfazer o ditador. Na esperança de estender seu reinado, continuou a enfrentar a comunidade internacional, forçando-a a ampliar as sanções. Como resultado, a infraestrutura do país foi destruída e chegou praticamente ao colapso total. O povo foi esgotado na tentativa diária de buscar o atendimento de suas necessidades básicas, de pão e medicamentos. As políticas adotadas pelo regime levaram os iraquianos a se tornarem o povo mais pobre do mundo, apesar da abundância de recursos naturais e humanos em sua terra.

---

*Ala'a Ghazala nasceu em Hilla em 1963. Recebeu treinamento em engenharia e serviu no Exército iraquiano. Trabalhou como engenheiro civil após deixar o serviço militar e, mais tarde, passou a editar seu próprio jornal, logo após a liberação do Iraque, em 2003. Imigrou para os*

*Estados Unidos da América (EUA) após ter trabalhado como conselheiro de mídia na Embaixada dos EUA em Bagdá, sob um programa especial que oferece proteção aos iraquianos que trabalharam diretamente com os estadunidenses no Iraque.*

Naquele mesmo dia em que mães iraquianas em luto viram a corda ao redor do pescoço de Saddam, após você o capturar e o levar à justiça, elas rezaram a Alá para protegê-lo, Soldado Americano, e iluminar o caminho à sua frente.

Seu caminho vinha sombrio desde sua chegada a nosso país, até que seus esforços, assistidos pela determinação das forças de segurança iraquianas, enfim superassem as forças da escuridão. A estrada era escura porque o inimigo da liberdade havia destruído a luz. Cada sacrifício seu agia como uma vela rompendo essa escuridão. Você foi em frente e nós seguimos seu exemplo. Houve tempos em que nós o ultrapassamos, mas depois diminuimos o passo para esperá-lo. Você estava confuso, mas foi paciente. Obrigado por sua paciência e por seus generosos sacrifícios.

Obrigado por sua dedicação de corpo e alma na luta contra a insurgência, que, antes mesmo de transformá-lo em inimigo, havia feito do povo e do governo iraquiano seus inimigos. Obrigado pelo treinamento das Forças de Segurança Iraquianas, tornando-as suficientemente fortes para defender o país. Obrigado por ter empregado enorme quantidade de dinheiro na reconstrução da infraestrutura do meu país, antes destruída. Obrigado por liderar o povo iraquiano rumo à liberdade. Obrigado por ter revelado a existência de corrupção em suas próprias fileiras. Você não teve vergonha em revelar sua existência e de pedir desculpas publicamente. Insistiu até mesmo em levar a julgamento e encarcerar aqueles que tinham sido, eles mesmos, os carcereiros.

Obrigado, Sargento Christina, por permanecer de sentinela tarde da noite, protegendo uma delegacia policial que havia sido alvo de disparos efetuados por homens armados. Obrigado, Tenente Mark, por liderar seu pelotão na operação para

prender perigosos grupos procurados pela justiça. Obrigado, Major Greg, por ajudar juízes iraquianos a processar criminosos. Obrigado, General Adams, por ordenar que sua Divisão patrulhasse as cidades e aldeias em sua área, dia e noite. Obrigado, Diplomata Chuck, pela comunicação franca e séria que estabeleceu com os governos local e nacional, fornecendo-lhes a orientação e os conselhos de que tanto necessitavam. Obrigado, homens e mulheres que deixaram suas mães, cônjuges e filhos para trás. Suas famílias quase não dormiram, temendo que o pior acontecesse. Obrigado por ter se recusado a desistir e por ter percorrido o caminho todo, até o fim. Com o tempo, você devolveu o Iraque a seu povo, que mantém o mesmo orgulho que teve no passado e que sempre terá.

Pedimos que nos perdoe. O povo iraquiano não é ingrato; apenas tem medo. Ainda tememos que o milagre termine, devolvendo-nos à escuridão da qual você, com a ajuda de Alá Onipotente, nos salvou. Aprendemos a superar nossos medos, todavia. Prometemos que você não irá se arrepender pelo que nos deu. Continuaremos a construir o nosso país, protegendo-o e defendendo nossa liberdade, e você terá orgulho de nós.

Obrigado, Soldado Americano, que Deus o abençoe na sua volta para casa. **MR**



*O Gen Aboud Kanbar Hashim oferece um presente em agradecimento ao então Comandante do Comando de Instrução e Doutrina (TRADOC) do Exército dos EUA, Gen Martin Dempsey, em 06 Dez 10. O Gen Aboud prometeu compartilhar as lições aprendidas pelas tropas iraquianas para que o TRADOC “também possa aprender algo a partir das nossas experiências”.*

Angela Colindano



# Opções Políticas para uma “Primavera Cubana”

Gregory Weeks e  
Erin Fiorey

**P**ASSADOS MAIS DE 20 anos da queda da União Soviética e mais de 50 da revolução cubana, o governo de Cuba permanece como um lembrete persistente de que nem todos os conflitos da Guerra Fria terminaram. Enquanto o mundo acompanha a histórica mudança política em curso no Oriente Médio, Cuba é liderada pelos mesmos dois homens desde a época do governo de Dwight D. Eisenhower nos Estados Unidos da América (EUA). Nesse ínterim, as políticas estadunidenses evoluíram muito pouco.

O antagonismo profundo entre estes dois países permitiu que as opções políticas se calcificassem. A política oficial estadunidense entende que o governo cubano é ilegítimo e deve ser removido do poder. No entanto, fica evidente que os EUA têm pouca influência e, portanto, irão responder à transição em Cuba quando ela ocorrer, em vez de agirem como uma força motriz de mudança política. Como fazer isso da forma mais efetiva possível é uma questão em aberto.

Este artigo analisa a evolução da política estadunidense em relação a Cuba e oferece recomendações nesse campo para a eventualidade de uma “Primavera Cubana”, usando a “Primavera Árabe” como exemplo recente para fins de comparação.

## Antecedentes Históricos

A história política cubana do último século é intimamente ligada aos EUA. Como um acadêmico observou, “Os Estados Unidos e Cuba nunca tiveram conexões normais”<sup>1</sup>. A “mudança de regime” foi até codificada na Constituição cubana de 1901 a 1934 por meio da Emenda Platt. A terceira parte dessa emenda estabelecia claramente:

Que o governo de Cuba consente que os Estados Unidos possam exercer o direito de intervir para a preservação da independência cubana, a manutenção de um governo adequado para a proteção da vida, bens e liberdade individual<sup>2</sup>.

Os EUA intervieram em mais de uma ocasião, e era comum a presença de marinheiros e fuzileiros navais estadunidenses no país. O Senador Platt escreveu confiantemente: “Com a chamada Emenda Platt, os EUA sempre estarão em posição de retificar a situação caso ela se torne muito desfavorável”<sup>3</sup>. Como observa um ilustre historiador cubano, Cuba era caracterizada pela mídia e políticos estadunidenses como uma criança, incapaz de tomar suas próprias decisões competentemente<sup>4</sup>. A Política de Boa Vizinhança do Presidente Franklin Roosevelt, anunciada em 1933, sinalizou o fim da era de direção estadunidense, mas não de intervenção.

Devido, em parte, a essa relação assimétrica, a revolução cubana surgiu e cresceu. Fidel Castro nasceu durante a ocupação e se tornou politicamente proeminente em uma época em que os EUA consideravam o ditador Fulgencio Batista o garantidor da estabilidade na ilha. A desconfiança que Castro sentia em relação aos EUA perturbou o Presidente Eisenhower, que disse a um repórter: “Quando estavam em apuros, houve uma ocupação, em torno de 1908, e mais uma vez nós os estabilizamos e os libertamos”<sup>5</sup>. A ideia de que os cubanos talvez não houvessem necessariamente apreciado a mudança de regime liderada por estrangeiros passou pela cabeça de poucas pessoas. Assim, para ter êxito quando os Castros finalmente saírem do poder, a política

---

*Gregory Weeks é professor adjunto de Ciência Política e diretor de Estudos Latino-Americanos na University of North Carolina, Charlotte. É doutor pela University of North Carolina, Chapel Hill.*

*Erin Fiorey é mestranda em Estudos Latino-Americanos na University of North Carolina, Charlotte. É bacharel pela Wake Forest University.*

estadunidense precisará sempre levar em consideração a resistência do povo cubano contra a manipulação estrangeira — ou até mesmo a aparência de manipulação.

## Uma Política Dupla de Isolar Cuba

A mudança de política que se iniciou logo após a revolução é, claro, bem conhecida. As sanções econômicas editadas em 1960 (e ampliadas em 1962); a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1961; a invasão fracassada da Baía dos Porcos, em 1962; e até as tramas de assassinato: todas fazem parte do histórico da política estadunidense para com Cuba. Juntas, representam um esforço de isolar o governo Castro, tanto política quanto economicamente, com a meta final de mudança de regime. Essa meta evidentemente nunca foi atingida. Em vez disso, o regime consolidou sua posição.

Para promover o objetivo de pressionar o regime cubano, em 1982 o Departamento de Estado classificou Cuba como um “Estado Patrocinador do Terrorismo”, designação que permanece em vigor até hoje. Todo país constante dessa lista “forneceu apoio, repetidamente, a atos de terrorismo internacional”. O relatório mais recente, divulgado no final de 2011 e menos incisivo do que aqueles publicados pelo Departamento de Estado durante a Guerra Fria, manteve o seguinte:

O [g]overno de Cuba posicionou-se publicamente contra o terrorismo e o financiamento terrorista em 2010, mas não há evidência de que ele tenha rompido relações com integrantes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), e reportagens recentes da mídia indicam que alguns atuais e ex-membros do grupo separatista Pátria Basca e Liberdade (ETA) continuam residindo no país<sup>6</sup>.

O resultado dessa classificação acabou por isolar Cuba, mediante o bloqueio da assistência econômica e da venda de armas e a imposição de uma variedade de restrições financeiras.

Na verdade, o fim da Guerra Fria só veio a fazer com que os EUA reforçassem a pressão contra o governo cubano. As tentativas de assassinato e as operações secretas eram tabus, mas a avaliação geral era de que o regime estava à beira do colapso e, portanto, mais restrições iriam compeli-lo a esse fim. A Lei para a Democracia Cubana (*Cuban Democracy Act*), de 1992, afirmava que a política estadunidense era de “buscar uma transição pacífica para a democracia e um retorno do crescimento econômico em Cuba, por meio da aplicação de sanções precisamente voltadas ao governo Castro e da edição de medidas de apoio ao povo cubano”<sup>7</sup>. A referida lei promoveu o endurecimento do embargo econômico, penalizando subsidiárias estrangeiras de empresas estadunidenses que fizessem negócios

em Cuba, e restringiu viagens e remessas de dinheiro a moradores da ilha. O ato enfatizava que as sanções não seriam suspensas até que ocorressem eleições livres. A lei foi formulada tanto em termos de direitos humanos quanto de segurança nacional devido a “atividades subversivas”.

O governo estadunidense já não considera Cuba como uma ameaça central à segurança nacional, mas ela está sempre presente em certo grau. As sucessivas versões da *Estratégia de Segurança Nacional dos*



Damas de Blanco

*Vestidas de branco e armadas apenas com uma flor e uma foto de seus entes queridos, integrantes da Associação Damas de Branco marcham em protesto contra a detenção de dissidentes, em Cuba.*

*Estados Unidos da América* abordaram Cuba de algum modo depois da Guerra Fria, observando que era a única ditadura remanescente na região. Preocupações com a possibilidade de ela enviar tropas ao exterior — assunto constante durante a Guerra Fria — se dissiparam, abrindo caminho para uma ênfase na promoção da democracia.

Em 1998, o referido documento reforçou a noção de que os EUA “permanecem comprometidos com a promoção de uma transição pacífica para a democracia em Cuba”. As *Estratégias de Segurança Nacional* de 1990, 1995, 1998, 2002 e 2006 exibiram padrões semelhantes em sintaxe e temas: por exemplo, todos os anos apresentam oportunidades “sem precedentes” ou “sem paralelo” para os EUA empregarem seu poder e influência no cenário mundial e promoverem o crescimento da democracia.

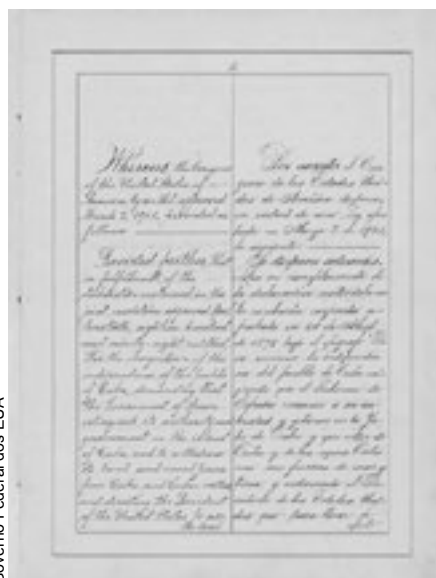
Este último país exerceu pressão econômica para que o governo cubano aprovasse reformas, ao mesmo tempo em que financiou organizações de oposição na sociedade civil e aumentou a assistência humanitária.

Cuba ficou ainda mais apagada no “radar” de segurança nacional dos EUA após o 11 de Setembro, quando o foco se voltou firmemente para o Oriente Médio. A essa altura, Cuba não tinha nenhuma verdadeira presença global, a não ser apenas por razões humanitárias.

---

**O governo estadunidense já não considera Cuba como uma ameaça central à segurança nacional...**

A maior mudança de estratégia ocorreu em 2010 pela ênfase dada à questão da segurança ao invés de esforços para influenciar eventos internacionais. Da mesma forma, concentrou-se no desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento da democracia. O documento *Estratégia de Segurança Nacional* daquele ano enfocava a melhoria e maximização da efetividade das instituições estadunidenses, incluindo nesse rol os desdobramentos militares. O discurso



Governo Federal dos EUA

**A Emenda Platt de 1901**

*A Emenda estipulou as condições para a retirada de tropas estadunidenses ainda em Cuba no final da Guerra Hispano-Americana e definiu os termos das relações entre Cuba e os EUA, que prevaleceriam até o Tratado de Relações de 1934.*

de incentivo à democracia no mundo, tão proeminente em documentos de anos anteriores, aparece apenas como menção. De fato, a nova ênfase era que “nós promovemos valores universais no exterior ao vivê-los aqui no país e não buscaremos impô-los por meio da força”<sup>8</sup>.

A *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010 citava poucos exemplos específicos sobre onde o desenvolvimento democrático teve êxito ou não avançou, justificando apenas que “mesmo onde alguns governos adotavam práticas democráticas, governantes autoritários minavam os processos eleitorais e limitavam o espaço para a oposição e a sociedade civil”. Também abandonava o imperativo ou “responsabilidade” estadunidense de se “opor àqueles que pudessem ameaçar a sobrevivência ou o bem-estar de seus vizinhos pacíficos”, usando linguagem bem menos acirrada, e fazia mais referências a organizações internacionais para a resolução de conflitos em que o país estivesse envolvido. Essas mudanças, apenas algumas de muitas no relatório de 2010, revelaram uma transformação — embora limitada — de paradigma e de estratégias aceitáveis para a segurança nacional. Dessa perspectiva, Cuba precisava mudar, mas essa mudança não seria forçada.

Um Relatório do Serviço de Pesquisa do Congresso (*Congressional Research Service Report*), de 2008, resumiu a política estadunidense como “uma política dupla de isolar Cuba”, por meio de sanções econômicas e de esforços para facilitar uma oposição política mais ativa por parte da sociedade civil cubana. O relatório salienta, corretamente, que a Lei de Liberdade Cubana e Solidariedade Democrática de 1996 (Lei Helms-Burton) limita reações a qualquer transição política em Cuba. Com lógica semelhante à da Lei para a Democracia Cubana, ela objetivava a queda do governo Castro por intermédio do fortalecimento, ao máximo, do embargo econômico.

## Fornecendo um Enquadramento Político

A futura resposta dos EUA à transição política em Cuba precisa seguir uma sequência complicada. A Seção 203 da Lei Helms-Burton exige que o presidente designe um coordenador caso um processo de transição esteja em curso. Essa autoridade deverá então criar e convocar um conselho estadunidense-cubano. Por último, o presidente deve redigir um relatório aos devidos comitês do Congresso, em um prazo máximo de 15 dias após determinar a existência de um governo de transição. Na prática, isso significa que a influência sobre a política estadunidense para com Cuba passou para as mãos do Congresso, o qual deve aprovar a ação do presidente. Um fim declarado da lei é “fornecer um enquadramento político para o apoio estadunidense ao povo cubano, em resposta à formação de um governo de transição ou de um governo eleito democraticamente no país”<sup>9</sup>. Será um projeto conjunto entre o presidente e o Congresso, até que este último declare que o governo de transição realmente segue os passos para uma democracia.

O governo George W. Bush acrescentou mais camadas de complexidade. Sua Comissão de Assistência para uma Cuba Livre (*Commission of Assistance to a Free Cuba*), chefiada pelo General Colin Powell, elaborou um relatório em 2004. O General Powell observou no prefácio que um propósito da comissão era buscar formas de “apressar” a transição cubana e depois trabalhar com esse governo<sup>10</sup>. Ao referir-se principalmente à Lei Helms-Burton, o documento observa que

“o relatório talvez incluía recomendações para assistir Cuba, quando livre, que sejam proibidas ou limitadas pela legislação atual dos EUA”. Suas recomendações essenciais centravam em dar continuidade ao isolamento, minar o processo de sucessão, financiar a oposição cubana, restringir viagens para a ilha por cidadãos estadunidenses e ressaltar os abusos do regime. O relatório recomendava que as Forças militares dos EUA assumissem um papel ativo na modernização e profissionalização das Forças Armadas cubanas após a transição.

O governo de Barack Obama promoveu, em 2009, pequenas mudanças na política de relacionamento com Cuba, esperando engajar os cubanos ao permitir maior número de visitas de familiares, remessas de dinheiro e doações humanitárias e ao abrir mais conexões de telecomunicações com a ilha. Em 2011, a administração Obama ampliou as autorizações de viagens fazendo alusão à política de “estender a mão ao povo cubano”<sup>11</sup>. Isso não representou, porém, uma mudança radical nem algo drasticamente diferente do passado. No entanto, como observado anteriormente, o governo afastou-se da retórica de “apressar” a transição ou de intervir. Assim, o relatório da Comissão de Assistência para uma Cuba Livre, que não tem nenhum valor legal, provavelmente não será cumprido de imediato, se uma transição ocorrer enquanto o Presidente Obama estiver no governo. De fato, a *Revisão Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento (Quadrennial Diplomacy and Development Review)* de 2010, do Departamento de Estado, retira a ênfase da reconstrução nacional e se concentra mais em direcionar recursos aos governos locais para gerar desenvolvimento econômico<sup>12</sup>.

Em virtude de a ditadura Castro estar profundamente arraigada, existem reduzidas indicações para uma “Primavera Cubana”. Surgem movimentos organizados periodicamente, mas eles não conseguem ampliar a difusão, pois os protestos são ameaçados e estreitamente monitorados pelo governo. Por outro lado, considerando especialmente a mudança demográfica, é provável que haja algum tipo de transformação política. Um crescente número de cubanos nasceu após a revolução, e, se eles já não emigraram, não são necessariamente tão comprometidos com ela ideologicamente. Essa



situação não é muito diferente da “Primavera Árabe”. Quando Fidel Castro adoeceu, em 2006, boatos de sua morte iminente se espalharam rápido, mas de forma imprecisa. É inevitável que haja alguma mudança de regime, embora seja impossível prever sua natureza exata.

## O Domínio dos Sultões Está Chegando ao Fim

Embora tenha raízes nos protestos do Movimento Verde Iraniano, de 2009, a chamada “Primavera Árabe” teve início em dezembro de 2010, quando um homem ateou fogo no próprio corpo publicamente para protestar contra a brutalidade policial na Tunísia. Manifestações de grande escala neste último país levaram à remoção do presidente no mês seguinte. Por meio do uso da tecnologia e das mídias sociais, o exemplo se espalhou por todo o Oriente Médio em uma luta contra governos quase sultanescos, controlados por uma pequena elite dominante, que funde o público e o privado, o Estado e o governante como um só, sem nenhuma obrigação de prestar contas. Como o acadêmico Jack Goldstone resumiu, “O domínio dos sultões está chegando ao fim”<sup>13</sup>.

Uma característica essencial de todos esses protestos é que, ainda que possam ter se inspirado em eventos externos, foram de caráter essencialmente nacional. Na verdade, a força vital desses movimentos dependeu fundamentalmente desse fato.

Houve muitas fontes de discordância interna. O governo autoritário, a corrupção, o desemprego

e as disparidades econômicas se aliaram a mudanças demográficas, levando ao surgimento de um grande número de jovens descontentes. Não estando tão próximos das condições sociopolíticas — particularmente a Guerra Fria — que haviam contribuído para o estabelecimento das ditaduras, os jovens passaram a exigir mudanças. Contudo, enfrentaram ditaduras de longa data, desacostumadas a permitir mais do que uma oposição simbólica.

Conforme cresceram e entraram em choque — às vezes violento — com seus respectivos governos, esses movimentos receberam apoio moral e material do exterior. Com respeito aos Estados Unidos, a natureza desse apoio variou consideravelmente, desde o apoio para a operação da OTAN na Líbia até a remoção do apoio retórico e material a Hosni Mubarak no Egito. Dadas as circunstâncias diferentes e muito fluidas, não existe um modelo político rígido a seguir. Em um discurso de 2011, o Presidente Obama se referiu à “Primavera Árabe” em termos que refletiam anos de políticas em relação a Cuba, segundo os quais os Estados Unidos promoveriam reformas e transição democrática, mesmo em países onde ainda não houvesse ocorrido a transição. Contudo, ao mesmo tempo, “seria o próprio povo que iniciaria esses movimentos, e é o próprio povo que precisa determinar seu destino no final das contas”<sup>14</sup>. Essa posição se alinha com a *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010.

Até agora, mudanças de regime ocorreram em quatro países: Egito, Líbia, Tunísia e Iêmen. Nesse meio-tempo, conflitos políticos abalaram a Síria e Bahrein e ainda podem surgir em outros lugares. Regimes que pouco tempo atrás eram geralmente considerados sólidos se desintegraram em poucas semanas. Os EUA vêm conseguindo estabelecer laços positivos, embora prudentes, com os governos de transição emergentes. Isso se deve, em grande medida, à sua resposta política calculada. Mergulhar de cabeça em uma guerra civil seria, decididamente, um negócio arriscado.

Embora esses processos políticos ainda estejam em curso e os resultados sejam incertos, existem lições que podem ser exploradas para um melhor entendimento da situação de Cuba e do papel dos Estados Unidos em contribuir para sua democratização. O regime cubano também é



Orlando Luis Pardo Lazo

Yoani Sánchez, blogueira internacionalmente reconhecida, trabalha intensamente em prol de uma transição política em Cuba. Havana, Cuba, 2011.



*O navio-hospital USNS Comfort é um dos vetores da Marinha dos EUA para promover a assistência médico-hospitalar em casos de catástrofe.*

liderado por “sultões”, já que há pouca diferença entre o Estado e os Castros. Quando ocorrer uma transição, sem dúvida existirão algumas características econômicas e demográficas semelhantes.

Ao mesmo tempo, precisamos reconhecer algumas diferenças importantes. Um fator essencial é o ativismo político da comunidade cubano-estadunidense nos EUA, para o qual não existe paralelo algum nos países afetados pela “Primavera Árabe”. Vinculada estreitamente a isso está a questão da geografia. O conflito civil no Oriente Médio certamente afeta os Estados Unidos, mas, no caso de Cuba, o impacto seria imediato, na forma de um contingente de refugiados. Essa possibilidade foi levantada na *Estratégia de Segurança Nacional* de 1998 e nunca sai das mentes dos legisladores. Não obstante, podemos estabelecer alguns parâmetros para a formulação de políticas.

## **O Dinheiro dos EUA não Causará a Mudança em Cuba**

Como seria uma transição cubana? Por que iria começar? Ninguém previu a “Primavera Árabe”, e para Cuba os diversos possíveis cenários estariam além do alcance deste artigo. Yoani Sánchez, blogueira cubana da oposição, escreve que os cubanos consideram a transição no país semelhante a um prédio em mau estado de conservação em Havana: “Nem os furacões nem as chuvas o derrubam, mas um dia alguém tenta trocar a fechadura na porta principal e o edifício inteiro desmorona”<sup>15</sup>. De qualquer forma, dada a

natureza hermética do regime e sua bem-sucedida resistência contra a influência estadunidense, é bem improvável que os Estados Unidos tenham muita influência sobre seu início.

Como defende o conhecido dissidente cubano Oswaldo Payá: “Fala-se sobre o dinheiro dos Estados Unidos para a sociedade civil. O dinheiro estadunidense não irá causar mudança em Cuba”<sup>16</sup>. É um ponto que ele repete várias vezes. Se houver uma “Primavera Cubana”, seu surgimento e sucesso final dependerão de sua origem interna. De fato, isso reflete a posição política do governo de Barack Obama. Como a Secretária de Estado Hillary Clinton afirmou em 2011, “Essas revoluções não são nossas. Não foram criadas por nós, para nós, ou contra nós, mas, sim, temos um papel. Nós temos os recursos, as capacidades e a perícia para apoiar aqueles que busquem reforma pacífica, significativa e democrática”<sup>17</sup>. Até o Cardeal católico em Cuba, Jaime Ortega, advertiu contra “um tipo de subcultura estadunidense que invade tudo”<sup>18</sup>. Ele não estava se referindo apenas à cultura, mas também à política.

O que essa postura de resistência acarreta é um risco maior de reação adversa se os EUA se inserirem forçosamente na questão. O país enfrentou um dilema semelhante durante as transições médio-orientais da “Primavera Árabe”. A percepção difundida de que ele tenta orientar eventos fomenta desconfiança e confere influência às forças pró-regime ou, no mínimo, coloca na defensiva líderes, que, em outras circunstâncias, talvez aceitassem sua assistência. Isso é geralmente chamado de “tiro

pela culatra” e, a longo prazo, pode reduzir muito a influência estadunidense.

Contudo, caso uma eventual transição política em Cuba venha a ocorrer, os Estados Unidos terão de responder, especialmente em consideração à proximidade geográfica com a Ilha e aos laços políticos domésticos da comunidade cubano-estadunidense. Devem fazer isso de uma forma construtiva, para evitar que permaneçam com o hábito de “rejeitar a maioria das ferramentas de engajamento diplomático”, como descrito em um relatório de assessoramento do Senado de 2009<sup>19</sup>. O relatório também observou corretamente que qualquer governo de transição ou movimento da oposição que tentar tornar-se um governo não será uma *tabula rasa*. Até se tiverem uma postura mais positiva em relação aos Estados Unidos do que os Castros, os líderes do movimento também estarão imbuídos do histórico das relações estadunidense-cubanas; isto é, dos esforços dos Estados Unidos de exercerem controle político. Em um depoimento ao Congresso, em 2009, o ex-Comandante do Comando Sul dos EUA, General Barry McCaffrey, observou: “Não há dúvidas de que nos falta influência”<sup>20</sup>. Estabelecer influência não é uma tarefa fácil nem algo que possamos alcançar rapidamente.

## Respostas Políticas

Se juntarmos todas as lições da história das relações estadunidense-cubanas e da experiência inicial da “Primavera Árabe”, poderemos então fazer algumas recomendações com respeito a políticas, com base na sensibilidade de Cuba em relação à sua soberania, nas dificuldades inerentes a uma ação unilateral e no equilíbrio delicado entre os poderes legislativo e executivo na formulação de políticas.

Primeiro, o apoio material dos Estados Unidos deve originar de um pedido do governo de transição. A ação prematura pode, na realidade, minar protestos, ao permitir que o governo local os apresente como uma estratégia estadunidense para impor influência excessiva. Até integrantes proeminentes da oposição cubana exibem preocupação a esse respeito. A assistência pode ser útil, mas também pode facilmente dar errado. Isso se aplica em todas as etapas da transição.

A Comissão de Assistência para uma Cuba Livre defende uma ação imediata e abrangente,

mas até a oposição cubana ficaria desconfiada. Avançar precipitadamente forçaria um grupo possivelmente amistoso a assumir uma resposta nacionalista. Isso complicaria os cálculos políticos internos nos Estados Unidos e até poderia desacelerar a própria transição.

Segundo, os Estados Unidos devem se engajar com outros países latino-americanos para facilitar a transição mais pacífica e autônoma possível em Cuba. Esse não será necessariamente um processo sem dificuldades; acarretará muitos desafios. Como no Oriente Médio, uma resposta multilateral aumentará a legitimidade nacional e internacional do governo de transição e dos governos seguintes. Isso não quer dizer que os EUA “liderem da retaguarda”, e sim que evitem respostas unilaterais. Particularmente, a ajuda econômica e o alívio da dívida seriam importantes para o novo governo.

Uma abordagem multilateral acarretará uma resposta mais lenta do que uma ação unilateral. No entanto, ela aumentará as chances de um novo governo normalizar relações com os Estados Unidos. Também será difícil, pelo menos no início, porque cinco décadas de uma política unilateral de embargo deixaram os Estados Unidos isolados tanto na região quanto no mundo.

Terceiro, o emprego de tropas estadunidenses não é recomendado. Considerando a histórica forte preferência pela política de não intervenção, por parte dos governos latino-americanos, ao contrário do Oriente Médio, é muito improvável que surja apoio regional para qualquer forma de

---

## ***A percepção difundida de que os Estados Unidos tentam orientar eventos fomenta desconfiança...***

emprego de força, e a história das relações entre os EUA e a América Latina adverte contra uma ação unilateral. Seria vista quase certamente como ilegítima. Isso é coerente com a mudança de política delineada na *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010.

Por toda a América Latina, o emprego de força militar é visto quase totalmente em termos negativos. A região não apenas conta com uma das taxas de guerra interestatal mais baixas de qualquer área do mundo, como também há muitos exemplos de intervenção unilateral pelos Estados Unidos que não foram vistos favoravelmente.

Quarto, o poder de persuasão é importante. Como Joseph Nye argumenta, poder de persuasão “é a capacidade de se conseguir o que se quer pela atração em vez da coerção ou pagamentos”<sup>21</sup>. Ele acrescenta que “atração pode virar aversão, se agirmos de forma arrogante, e destruir a mensagem verdadeira de nossos valores mais arraigados”. A relevância do poder de persuasão já foi citada com respeito à “Primavera Árabe” também. Vale lembrar que o poder de persuasão pode incluir as Forças Armadas estadunidenses, embora não no sentido de combate ou treinamento. Em seu livro, o Almirante James Stavridis salienta que missões médicas, notavelmente a USNS *Comfort*, já se provaram bem efetivas na promoção de uma imagem positiva para os Estados Unidos<sup>22</sup>.

Desde o final da Guerra Fria, os Estados Unidos tendem a concentrar-se mais em pagamentos à sociedade civil, embora tenha havido esforços humanitários periódicos. Contudo, como mencionado antes, o fornecimento de verbas, por si só, não é apenas insuficiente, como também contraproducente, se executado de forma indevida. Em condições ideais, o poder de persuasão não

tem restrições ou obrigações e simplesmente se torna uma demonstração concreta de boa vontade, que vai além da retórica.

## Um Relacionamento Pós-Castro

A história das relações estadunidense-cubanas e a experiência da “Primavera Árabe” fornecem um contexto útil para identificar as respostas de política ideais em uma futura transição política cubana. Existe uma linha tênue entre a prudência e a passividade, e é preciso que os Estados Unidos saibam discerni-la. Haverá forte resistência a uma presença estrangeira, e existe a possibilidade de que o “tiro saia pela culatra”. O país pode e deve exercer um papel na democratização cubana, mas não pode criá-la.

A política estadunidense para com Cuba tem sido notadamente consistente há décadas, mas nunca atingiu seus objetivos declarados, ou seja, mudança de regime e democratização. Não há como prever quando ocorrerá uma abertura política, e é bem improvável que os Estados Unidos sejam a força motriz da mudança, mas delineamos as maneiras ideais de abordar a mudança de regime quando ela vier a acontecer. As respostas mais efetivas serão construtivas, comedidas e multilaterais, e ao mesmo tempo ativas. Esses não são termos normalmente associados com a política estadunidense para com Cuba, mas são centrais a uma nova relação pós-Castro. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. PÉREZ-STABLE, Marifeli. *The United States and Cuba: Intimate Enemies* (New York: Routledge, 2011), p. 1.
2. HOLDEN, Robert H. e ZOLOV, Eric. *Latin America and the United States: A Documentary History* (New York: Oxford University Press, 2011), p. 83.
3. SHOULTZ, Lars. *That Infernal Little Cuban Republic: The United States and the Cuban Revolution* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2009), p. 24-25.
4. PÉREZ, Louis A. Jr. *Cuba in the American Imagination* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2008).
5. SHOULTZ, p. 129.
6. Consulte <<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2010/170260.htm>>.
7. Para o texto da lei, consulte <[http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ\\_act\\_1992.html](http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html)>.
8. Consulte <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/les/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/les/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.
9. Para o texto da lei, consulte <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c104:1:./temp/~c104FmzEdw:e12706>>.
10. Para o texto inteiro, consulte <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PCAAB192.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB192.pdf)>.
11. Consulte <<http://www.whitehouse.gov/the-press-of.ce/2011/01/14/reaching-outcuban-people>>.
12. Para o texto inteiro, consulte <<http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>>.
13. GOLDSTONE, Jack A. “Understanding the Revolutions of 2011,” *Foreign Affairs* 90, 3 (May/June 2011): p. 8-16.
14. Consulte <<http://www.whitehouse.gov/the-press-of.ce/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>>.
15. SÁNCHEZ, Yoani. “Country for Old Men,” *Foreign Policy* (November 2011): p. 37.
16. Consulte <<http://www.libertadsindical.com/entrevista-con-oswaldopaya/>>.
17. Consulte <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176750.htm>>.
18. HAVEN, Paul. “As Pope Visit Nears, Spotlight on Cuba’s Cardinal,” *The Boston Globe*, 18 Feb. 2012, <[http://www.boston.com/news/world/latinamerica/articles/2012/02/18/as\\_pope\\_visit\\_nears\\_spotlight\\_on\\_cubas\\_cardinal/](http://www.boston.com/news/world/latinamerica/articles/2012/02/18/as_pope_visit_nears_spotlight_on_cubas_cardinal/)>.
19. *Changing Cuba Policy—In the United States National Interest*, Staff Trip Report to the Committee of Foreign Relations, United States Senate, 23 Feb. 2009, p. 2.
20. *National Security Implications of U.S. Policy Toward Cuba*, Hearing Before the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs of the Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives, 111th Congress, First Session, 29 Apr. 2009, Serial No. 111-121, p. 16.
21. NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. x.
22. STAVRIDIS, James. *Partnership for the Americas: Western Hemisphere Strategy and U.S. Southern Command* (Washington, DC: National Defense University Press, 2010).



# Armas Cibernéticas: Igualando Condições no Âmbito Internacional

Ross M. Rustici

© 2011 Ross Rustici

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

**U**MA DAS MAIORES preocupações de segurança para os Estados Unidos da América (EUA) atualmente é como minimizar sua vulnerabilidade às armas cibernéticas. Nos últimos 20 anos, as ameaças nesse campo evoluíram, passando de *hackers* solitários, motivados pela recompensa financeira e prestígio, para o crime organizado e atores estatais. Sua sofisticação e capacidades crescem em proporção direta ao grau de conectividade da sociedade. Apesar do contínuo desenvolvimento das ameaças cibernéticas, relativamente pouca atenção é dada a determinar como elas irão afetar o combate e o sistema internacional.

A maior parte da bibliografia atual sobre a guerra cibernética a considera, na melhor das hipóteses, como um multiplicador de força. Muitos estudiosos desconsideram seus efeitos como um vetor de ataque independente. Como explicação, citam diversos exemplos, que vão desde as respostas dos EUA no caso de Pearl Harbor e dos ataques de 11 de Setembro até a incapacidade do bombardeio estratégico para subjugar a população civil na Inglaterra e na Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial, não fossem as operações militares combinadas. Essas perspectivas estão corretas no sentido de que operações cibernéticas ofensivas serão, de modo geral, inúteis, caso não estejam acompanhadas do poder convencional.

Entretanto, tal abordagem analítica presume que as armas cibernéticas serão utilizadas em um primeiro ataque. As capacidades de ataque de longo alcance da guerra cibernética podem ser extremamente efetivas,

quando empregadas como arma contra a coerção. Em essência, uma forte capacidade cibernética constitui uma força dissuasória, que minimizará, em grande parte, a interferência externa em assuntos internos e regionais.

A inexistência de casos confirmados de um ataque cibernético de larga escala sancionado por um Estado obriga os analistas a explorar diferentes sistemas de armas e teorias para ajudar o combatente e o político a entenderem como as armas cibernéticas podem ser utilizadas e que vulnerabilidades são geradas por essa nova categoria. Considerando as características singulares do ciberespaço e das armas cibernéticas, nenhuma tecnologia ou teoria existente será capaz de proporcionar um entendimento adequado. No entanto, é possível obter uma compreensão aproximada das capacidades das armas cibernéticas utilizando os princípios tanto da teoria de poder aéreo estratégico quanto das discussões iniciais sobre a doutrina e dissuasão nuclear.

O conceito de poder aéreo estratégico se transformou, no decorrer do século passado, em um dos princípios centrais da guerra moderna<sup>1</sup>. Os estrategistas entendem suas limitações quando se trata de vencer uma guerra de proporções existenciais, mas o consideram extremamente útil em conflitos de curta duração entre partes desiguais. A superioridade aérea necessária para uma campanha aérea estratégica custaria trilhões de dólares e demandaria uma vasta rede de bases para aeródromos e portos no exterior, que pudessem comportar grupos de batalha de navios-aeródromos. Esse nível de investimento está além das possibilidades da maioria dos Estados. Assim, as armas cibernéticas têm o potencial para se

---

Ross Rustici é Analista de Pesquisa contratado, que trabalhou junto ao Instituto de Estudos de Segurança Nacional da Universidade de Defesa Nacional, nos Estados Unidos da América. É especialista em relações

estratégicas sino-estadunidenses e no Exército de Libertação Popular da China, incluindo suas operações marítimas, dimensionamento da força e transparência da defesa.

tornarem uma força equalizadora, por exigirem uma fração do investimento, mas serem capazes de cumprir a maioria das mesmas missões de um ataque aéreo estratégico.

Além disso, a teoria nuclear se deparou, inicialmente, com muitos dos mesmos problemas que enfrentamos hoje, ao buscarmos entender as armas cibernéticas. Apesar de os EUA e a União Soviética terem chegado à mesma conclusão sobre a verdadeira utilidade das armas nucleares na guerra, foram necessárias duas décadas para tanto. Embora as armas cibernéticas talvez provem ser assustadoras o suficiente para levar a uma nova forma de destruição mútua assegurada (MAD, na sigla em inglês)<sup>2</sup>, é bem mais provável que o pensamento inicial, quanto a disparos de demonstração e uma defesa barata se encaixando em uma retaliação maciça, seja mais perspicaz.

Da mesma forma que a revolução industrial ocasionou uma mudança fundamental no combate, a era da informação vem introduzindo uma alternativa nova e econômica para a defesa estratégica. As capacidades de guerra cibernética hoje podem dar conta da maioria das tarefas estratégicas que, no passado, exigiam a supremacia aérea. Segundo analistas estadunidenses, tudo — do sistema de saúde à rede elétrica — constitui um alvo viável para um ataque cibernético<sup>3</sup>. Uma análise superficial dos objetivos de recentes campanhas aéreas estadunidenses demonstra em

que medida a infraestrutura civil é visada em uma campanha de bombardeio estratégico. No mundo interconectado da atualidade, tanto a infraestrutura civil quanto as instalações militares estão ficando cada vez mais sujeitas a paralisações provocadas por ataques cibernéticos<sup>4</sup>. Em consequência, o futuro do combate e os limites à coerção internacional têm o potencial para mudarem radicalmente.

Este artigo examina como as armas cibernéticas apresentam novos riscos para as sociedades conectadas, explora seu possível impacto sobre os EUA e as implicações dessas novas capacidades e conclui com uma breve discussão das possíveis limitações e problemas relacionados à utilização de armas cibernéticas para a dissuasão. Ele não tem como objetivo apresentar uma análise definitiva nem propor alguma política específica. Visa a ser um primeiro passo para se pensar sobre o emprego de armas cibernéticas na política de defesa de outros países e suas ramificações para a liberdade de ação estadunidense.

## Ameaças Cibernéticas Emergentes

Para entender as verdadeiras possibilidades dessas armas, é preciso, primeiro, traçar a distinção entre a Exploração de Redes de Computadores (ERC) e o Ataque a Redes de Computadores (ARC). O ARC consiste em prejudicar, negar, degradar ou destruir redes de computadores, as informações nelas contidas ou os sistemas por elas controlados. A ERC é, essencialmente, uma atividade de busca de Inteligência. A tentativa de conduzir uma ERC pode, eventualmente, até levar a um erro que resulte em prejuízo, negação, degradação ou destruição, mas casos intencionais de ARC são extremamente raros. Apesar de os EUA e o resto do mundo sofrerem milhões de tentativas de ERC todos os dias, existem poucos casos evidentes de um ARC significativo. Ainda que haja guerras de *hackers* quase diariamente, a desfiguração de *sites* dificilmente se qualificaria como um ARC no mesmo patamar de violência sancionada por um Estado. Os incidentes mais divulgados de um ARC significativo — quiçá os únicos casos suspeitos de terem apoio estatal — ocorreram na Estônia, na Geórgia e no Irã. Devido à escassez de estudos de casos reais, os estudiosos do tema são obrigados a analisar o que é tecnicamente viável e a postular a partir disso. Embora o número de casos de ERC



Brasão oficial do Comando Cibernético dos Estados Unidos da América.



*O então Secretário de Defesa Robert M. Gates profere discurso durante a cerimônia de inauguração do Comando Cibernético dos EUA no Forte Meade, Estado de Maryland, 21 Mai 10.*

registrados venha crescendo de modo exponencial, com alvos cada vez mais sigilosos e níveis inéditos de exploração, as capacidades de ARC são, de modo geral, desconhecidas e não comprovadas.

Extrapolando com base nas capacidades de ERC e na escassa documentação existente sobre ARC e armas cibernéticas, sabemos que atores avançados estão aptos a desativar redes elétricas, paralisar sistemas ferroviários, afetar bolsas de valores, danificar estações de tratamento de água, abrir barragens e suspender o funcionamento de refinarias de petróleo<sup>5</sup>. Em sociedades tão conectadas como as dos EUA e da Europa, a maior parte da infraestrutura crítica civil — se não toda ela — está vulnerável a ataques cibernéticos. Considerando a velocidade e a precisão com as quais um ataque cibernético pode ser executado, essas armas podem ser utilizadas para quaisquer fins: desde um disparo de advertência contra um adversário durante uma crise até um ataque catastrófico, que possa custar trilhões de dólares e um sem-número de vidas a um Estado. Sua ampla gama de aplicações lhes confere um caráter único,

e o fato de que um arsenal cibernético também é extremamente econômico significa que hoje há uma capacidade destrutiva inédita disponível aos Estados pobres ou fracos.

A capacidade de atacar rapidamente, sem aviso e em tão larga escala faz com que essas armas sejam especialmente assustadoras. Uma campanha cibernética bem executada, aliada a um cuidadoso trabalho de relações públicas, tem o potencial para traumatizar uma sociedade de uma maneira não vista desde Nagasaki<sup>6</sup>. Embora as armas cibernéticas não criem o mesmo espetáculo visual que um míssil nuclear ou até mesmo convencional, os meios pelos quais elas são lançadas fazem com que sejam, intrinsecamente, uma ferramenta de guerra psicológica. Ao contrário de armas convencionais e nucleares, não há aviso prévio para um ataque cibernético iminente. O fato de que uma sociedade não tenha como se fortalecer contra um ataque, devido à sua imprevisibilidade, aumenta a efetividade das armas cibernéticas. Não saber qual será o ataque seguinte ou quando ele irá acontecer exerce um



*Um sargento observa um marinheiro ajustar um cabo da rede do Comando de Operações de Defesa Cibernética da Marinha dos EUA.*

profundo impacto sobre a vítima, tornando as armas cibernéticas diferentes de todos os possíveis sistemas de coerção.

No entanto, um “Pearl Harbor” cibernético faria pouco sentido para a maior parte do mundo. Mesmo com essas vulnerabilidades flagrantes, a incapacidade convencional dos ataques cibernéticos de explorar uma população confusa e desorganizada provavelmente geraria apoio para o governo e não a sua capitulação. Os acontecimentos na Estônia e na Geórgia ilustram esse fenômeno.

Na Estônia, a comunidade de *hackers* russos paralisou os meios de comunicação, algumas operações bancárias e *sites* do governo durante alguns dias, em retaliação à decisão do governo estoniano de retirar de Tallinn um monumento às Forças Armadas soviéticas. Entretanto, como não houve uma intervenção militar correspondente para tirar proveito dos efeitos da campanha cibernética, o impacto foi, de modo geral, financeiro e de curto prazo<sup>7</sup>. O Estado não recolocou a estátua no local original e, em decorrência dos ataques, a Estônia ficou supostamente mais segura, em virtude de um maior envolvimento e papel de liderança junto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

A Guerra da Geórgia é uma outra história, porém. Os ataques cibernéticos foram coordenados com uma operação militar russa, servindo como multiplicadores do poder de combate. Embora

os ataques, em si, não tenham tido ramificações duradouras, pode-se afirmar que a demonstração de força devolveu a Geórgia à esfera de influência da Rússia. Em ambos os casos, os *hackers* russos exibiram incrível comedimento na seleção de alvos. A infraestrutura crítica não foi visada em nenhum deles, e os danos de longo prazo foram insignificantes<sup>8</sup>. Ainda que os alvos selecionados tenham sido de valor relativamente baixo, o impacto psicológico e econômico foi considerável.

Considerando o reduzido número de incidentes de guerra cibernética, os analistas são obrigados a especular sobre o emprego e os efeitos de ataques mais amplos e direcionados. Qual seria a reação da população estadunidense às privações causadas por um ataque cibernético estratégico, executado em resposta a uma intervenção do país no exterior? Embora não haja dados confiáveis sobre como os EUA reagiriam a sérias adversidades, provocadas por um conflito, algumas conclusões provisórias podem ser extraídas da forma pela qual a opinião pública moldou o emprego da força nas últimas duas décadas. Os resultados mostram que a aversão do público estadunidense a baixas está diretamente relacionada a duas percepções. Primeiro, é preciso que ele acredite que os interesses em jogo são importantes. Segundo, precisa crer que há uma excelente perspectiva de sucesso. Caso uma dessas duas condições não seja satisfeita, a tolerância a baixas e o apoio à ação militar diminuirão rapidamente<sup>9</sup>. Essa tendência foi observada na campanha no Kosovo. O governo Clinton insistiu em não enviar forças terrestres, em função, principalmente, da reação política adversa vivida após o conflito na Somália. Enquanto eficaz, a campanha exclusivamente aérea demonstra a que extremos os EUA estão dispostos a chegar para evitar baixas.

Essa reduzida tolerância a baixas no exterior<sup>10</sup> deveria corresponder a uma postura ainda mais avessa a riscos no caso de ameaças à população civil no território nacional. Com efeito, segundo relatos de casos, quando há uma catástrofe em âmbito interno, as democracias costumam retirar seu apoio para missões não essenciais no exterior. Um exemplo recente foi a saída da Espanha do Afeganistão. Muitos consideram os ataques terroristas aos trens em Madri como sendo o fator catalisador que ajudou o Partido Socialista dos Trabalhadores a assumir o controle do governo,



resultando na retirada das tropas espanholas do Afeganistão. Pesquisas de opinião realizadas naquele país mostram que o público em geral nunca considerou a Guerra contra o Terrorismo conduzida pelos EUA como algo importante para segurança nacional espanhola<sup>11</sup>. Além disso, as explosões em Madri mostraram que, apesar de três anos de guerra, a probabilidade de alguma forma demonstrável de êxito continuava sendo baixa. Esse caso ilustra o fato de que as populações civis são mais avessas ao risco quando há maior probabilidade de que os custos as afetem diretamente<sup>12</sup>.

A justificativa para a Operação *Enduring Freedom* apoia ainda mais esse conceito de proteção do território nacional contra quaisquer riscos. O principal argumento em prol da guerra contra o Iraque era o programa de armas de destruição em massa de Saddam Hussein. Segundo a lógica utilizada, seria preciso invadir aquele país para desarmá-lo e impedir um possível ataque contra os EUA ou seus aliados. A posição oficial contava com o apoio da opinião pública, segundo pesquisas: ainda em maio de 2003, mais de 70% dos habitantes dos EUA seguiam acreditando que a guerra era justificada<sup>13</sup>. Historicamente, o povo estadunidense apoiou políticas intervencionistas justificadas como proteção de seu modo de vida.

A discussão anterior indica quais serão as restrições de política externa a serem enfrentadas pelos EUA no século XXI. Capacidades cibernéticas podem ser utilizadas para provocar grandes perdas econômicas e até mortes. As explosões nos trens de Madri, que alteraram tão radicalmente o rumo da política externa espanhola, poderiam ser reproduzidas com um ataque cibernético. Existe hoje um potencial inédito para um inimigo cibernético avançado gerar o caos em território estadunidense. Desde a Guerra de 1812 que não há um possível adversário que tenha a capacidade de atacar o território continental dos EUA sem representar uma ameaça existencial. As capacidades cibernéticas são de baixo custo, eficazes e podem ser utilizadas a partir de qualquer ponto no mundo, a qualquer momento. A guerra cibernética provavelmente representará um novo paradigma de força, que reduzirá os casos de conflito entre Estados e as intervenções humanitárias armadas, devido aos maiores custos de transação.

## Segurança Hegemônica

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a postura estadunidense de defesa global tem sido, predominantemente, a de mantenedor do equilíbrio de poder no exterior. Na visão mais simplista possível, os EUA passaram a Guerra Fria e as décadas subsequentes tentando preservar o equilíbrio em diferentes regiões e impedir que alguma coalizão obtivesse um nível desproporcional de poder. Esse esforço incluiu desde o conflito ativo na Coreia, Vietnã e Iraque até atividades de apoio no Oriente Médio, África e Sudeste Asiático. Desde a Segunda Guerra Mundial, os EUA não combatem em um conflito ou apoiam uma política externa intervencionista em locais onde seus adversários possuam a capacidade militar para afetar gravemente o país. Com efeito, desde a Guerra Hispano-Americana que os EUA não combatem uma força militar com alcance mundial e bases suficientemente próximas de seu território. Os EUA não enfrentam uma força invasora desde a Guerra de 1812. Esse incrível isolamento em relação a conflitos vem diminuindo rapidamente com o avanço da tecnologia. Embora o país tenha tido a capacidade de atuar no âmbito internacional com impunidade — devido, em grande parte, a fatores geográficos —, esse não é mais o caso. As capacidades cibernéticas possibilitam que pequenos Estados, providos de diminutos orçamentos de defesa, estejam aptos, pela primeira vez na história, a infligir graves danos a um inimigo bem mais forte, a grandes distâncias.

Para ser claro, as armas cibernéticas apenas aumentam o custo do conflito para os adversários. É improvável que essas armas afetem a política de segurança nacional quando houver interesses essenciais em jogo. Com exceção dos EUA e do Reino Unido, não há nenhum país com uma capacidade comprovada de projeção de poder em âmbito mundial, apto a tirar proveito da situação criada por um ataque cibernético efetivo fora de seu entorno. Assim, ataques cibernéticos contra uma infraestrutura crítica tornam-se, primordialmente, uma arma defensiva. Essas capacidades podem oferecer considerável segurança a um regime, a uma fração do custo de programa de armas nucleares. Embora seu valor dissuasório talvez seja menor que o de armas nucleares transportadas por mísseis balísticos intercontinentais, um ataque cibernético tem o potencial para infligir danos

suficientes para prevenir uma política externa intervencionista. O custo para que os EUA atuem como um agente de equilíbrio no exterior ou uma força policial mundial aumentará drasticamente. Isso provavelmente diminuirá a tolerância do público estadunidense às ramificações de uma intervenção, a não ser em circunstâncias mais extremas.

## Implicações

Cabe ressaltar a importância do equilíbrio assimétrico convencional de forças entre os EUA e o resto do mundo, que é um dos fatores determinantes fundamentais desta análise. Conforme discutido em seções anteriores, as capacidades cibernéticas assemelham-se, de modo geral, às repercussões das campanhas de bombardeio estratégico dos EUA. Armas cibernéticas dirigidas contra infraestrutura crítica terão a capacidade de retribuir o resultado de ataques aéreos tradicionais de um modo nunca experimentado antes pelos EUA. É assim que essas armas podem restringir o emprego de força estadunidense no exterior.

O surgimento de armas cibernéticas eficientes tem três possíveis implicações. A primeira é uma redução da coerção interestatal. Decorrente dela, a segunda é o impacto adverso no projeto de segurança humana, conforme proposto por defensores da “Responsabilidade de Proteger”. Por fim, as armas cibernéticas apresentam a possibilidade de alterar radicalmente as estruturas de força convencionais.

O impacto mais provável das armas cibernéticas será uma redução drástica do emprego de violência sancionada entre Estados. De modo semelhante a forças convencionais eficientes e de grande porte, as armas cibernéticas representam um forte dissuasor para um agressor em potencial. As armas cibernéticas são uma forma econômica de desenvolver uma capacidade de ataque em âmbito mundial contra Estados conectados. Embora os Estados Unidos talvez sejam o único Estado fora do Oriente Médio capaz de lançar bombas em Bagdá, em breve, qualquer país com uma conexão em rede poderá estar em condições de paralisar a capital de um país. Em decorrência dessa capacidade, políticas externas intervencionistas se tornarão excessivamente caras, não apenas em termos de recursos e vidas de forças armadas, mas

no setor civil também. Os novos perigos gerados por esse quinto domínio do combate significam que apenas as questões mais fundamentais de segurança nacional valerão o risco de possíveis ataques retaliatórios.

Isso leva a uma séria reconsideração dos conceitos de segurança mundial e de projeto de segurança humana, causando, ao mesmo tempo, uma retração do clássico sistema westfaliano, centrado nos Estados. Se o Iraque ou a Iugoslávia houvessem contado com capacidades cibernéticas avançadas, a probabilidade de ataques aéreos contra instituições estatais teria sido drasticamente reduzida. O custo da intervenção cresce com a capacidade de um Estado-alvo lançar um bem-sucedido ataque cibernético estratégico. Quantos Estados estarão dispostos a prevenir crises humanitárias, caso tal esforço implique uma redução de 5% a 7% do seu produto interno bruto (PIB)<sup>14</sup>, além dos gastos necessários para executar a ação militar? Além disso, ao contrário de hipotéticos primeiros ataques com armas convencionais ou nucleares, o caráter flexível e desenraizado do ciberespaço faz com que seja impossível ter um determinado nível de confiabilidade quanto à efetividade de um ataque. Diferentemente dos outros quatro domínios, é impossível ver uma arma cibernética ser neutralizada no ciberespaço. Nem medidas ofensivas nem defensivas poderão aliviar os altos custos de transação com algum grau de certeza.

Por fim, as armas cibernéticas são capazes de reduzir tremendamente a necessidade de uma vasta força aérea global. Isso é especialmente verdade no caso de potências emergentes ou das que enfrentam a necessidade de modernizar sua frota. Embora a superioridade aérea continue a ser necessária para uma invasão e — ao menos no futuro próximo — para operações convencionais, sua utilidade como arma estratégica está diminuindo rapidamente. As armas cibernéticas apresentam diversas vantagens em relação a ataques aéreos. A primeira e mais convincente diz respeito ao custo. As armas cibernéticas representam uma fração do custo de mísseis e não exigem plataformas de lançamento complicadas e caras. Qualquer indivíduo que disponha de um *laptop* pode lançar um ataque cibernético, ao passo que bombardeiros invisíveis custam bilhões de dólares. Além do fator custo, o caráter

temporário dos ataques cibernéticos faz com que eles sejam bem mais interessantes, quando se contempla a reconstrução pós-guerra. Se um combatente fosse capaz de desativar uma rede elétrica por quatro dias para, em seguida, reativá-la imediatamente, isso sairia muito mais barato (e tornaria os esforços de reconstrução mais fáceis) que bombardear uma usina elétrica e reconstruí-la. Além disso, embora possa haver repercussões dentro das próprias redes, os ataques cibernéticos eliminam quase toda a probabilidade de danos colaterais.

Essas implicações significam que o futuro do combate e os limites à coerção internacional devem mudar radicalmente. A dissuasão cibernética é capaz de reduzir os incidentes de violência no sistema internacional. Entretanto, é provável, também, que ela transforme o mundo em um lugar mais seguro para regimes corruptos e abusivos. O valor dissuasório das armas cibernéticas não se equipara ao das armas nucleares, mas elas têm o potencial para se tornarem uma força dissuasória maior que os sistemas convencionais. Seu valor dissuasório talvez não importe entre

adversários que estejam disputando um interesse nacional central, mas terá um peso muito maior quando houver interesses secundários em jogo. As capacidades cibernéticas têm o potencial de aumentar o custo da guerra a ponto de fazer com que os EUA (ou qualquer sociedade avançada) fiquem bem menos dispostos a empregar força no exterior com base em ideais ou em uma percepção de fraco equilíbrio de poder regional.

### Problemas para a Dissuasão

Existem, porém, problemas flagrantes quanto à dissuasão no ciberespaço. Ao contrário das armas nucleares ou de qualquer capacidade convencional, é quase impossível demonstrar o poder cibernético. Além disso, é muito fácil desenvolver essa capacidade com um espaço mínimo. O caráter técnico das armas cibernéticas requer que já exista um problema em um *software* específico ou que se tenha a capacidade de assumir a identidade de um usuário de confiança, para executar um ataque. No ciberespaço, qualquer tipo de ataque leva à criação — em uma questão de dias ou, no máximo, meses — de



Força Aérea dos EUA. Raymond McCoy

*Cadetes da Academia da Força Aérea participam do exercício de defesa cibernética da Agência de Segurança Nacional, em 17 Abr 12.*

uma defesa quase perfeita contra sua reutilização. Ao contrário dos sistemas convencionais, armas cibernéticas dependem de vulnerabilidades provocadas pelo homem. Elas não exercem uma força destrutiva física. Seriam mais como a água que corra por uma represa mal construída. A água só poderá passar se houver rachaduras. Da mesma forma, as armas cibernéticas só poderão penetrar as defesas de uma rede se houver falhas passíveis de serem exploradas. Um ataque distribuído de negação de serviço (*Distributed Denial of Service* — *DDoS*), como os conduzidos contra a Estônia e a Geórgia, é comparável ao transbordamento de água por cima de uma barragem. Se os que o estiverem sofrendo interromperem o fluxo de atividades na internet, o DDoS será bloqueado. Uma vez executado, é possível impedir que as máquinas utilizadas para conduzir o ataque acessem a internet novamente. Isso significa que qualquer ataque, mesmo os conduzidos para fins de demonstração, acaba sendo um sistema de armas irreproduzível. Assim, a dissuasão cibernética é obrigada a apoiar-se quase que totalmente em um estranho jogo de cabra cega.

Os EUA não têm condições de saber se um adversário potencial dispõe de capacidades cibernéticas para provocar graves danos à infraestrutura crítica ou de determinar em que ponto ele irá utilizá-las. Com a proliferação desse tipo de arma, ficará cada vez mais perigoso para os EUA tentarem moldar ativamente o ambiente internacional por meios coercitivos. Além disso, os formuladores de política estadunidenses não terão uma indicação clara quando à dimensão da ameaça representada por outros países.

Existem, porém, alguns indicadores gerais sobre o possível grau de avanço de um ataque. Por exemplo, operações de Inteligência e programas simples são frequentemente utilizados para a obtenção de informações sobre a interação de redes. O mapeamento da rede elétrica visada e de outros elementos da infraestrutura crítica é extremamente útil, mas desnecessário para um bem-sucedido ataque cibernético. O *worm Stuxnet* demonstrou que, contanto que tenha a capacidade de testar uma arma cibernética contra um sistema de composição semelhante ao alvo, um Estado poderá ter bastante sucesso. Assim, seria possível construir uma arma cibernética cujo único rastro fosse a documentação de compra de sistemas de controle comerciais.



Marinha dos EUA, Sgt. Jennifer R. Hudson

*Um sargento opera a conexão de internet via satélite a bordo do navio de assalto anfíbio USS Bonhomme Richard (LHD 6), 20 Jul 08.*

Como a maior parte da tecnologia necessária para o desenvolvimento de armas cibernéticas sofisticadas está disponível comercialmente e não está sujeita a regulamentação, é impossível criar e implantar regimes tradicionais de controle de tecnologia e armas. Isso torna quase impossível rastrear o desenvolvimento de armas cibernéticas. Com efeito, o único modo de estimar, atualmente, as capacidades cibernéticas de outro ator é medir a frequência e a sofisticação de ataques oriundos de um Estado<sup>15</sup>.

A relativa facilidade com que Estados — ou até mesmo indivíduos — podem desenvolver essas capacidades é suficiente para dar o que pensar aos especialistas em segurança<sup>16</sup>. Quando aliada a uma incapacidade geral de avaliá-las com precisão, é quase certo que os Estados Unidos, ou quaisquer outras grandes potências militares convencionais, julgarão mal o oponente e pagarão caro pelo erro. Uma vez que o mundo atravessasse esse “Rubicão” particular, não haverá mais volta.



## Conclusão

As doutrinas militares estratégicas descritas anteriormente podem fornecer um roteiro de desenvolvimento concreto para o emprego de armas cibernéticas. Dada a semelhança entre o poder aéreo e o poder cibernético no que diz respeito à seleção de alvos, é fácil apontar analogias e acolher a doutrina de poder aéreo estratégico como princípio orientador para os primeiros estágios de desenvolvimento das armas cibernéticas. Nesse mesmo sentido, os debates iniciais sobre armas e dissuasão nucleares são relevantes à forma como a guerra cibernética é vista atualmente. Apesar da existência de pontos em comum, o caráter singular das armas cibernéticas faz com que a aplicação de teorias existentes seja uma proposta perigosa, que dificulta nossa compreensão sobre como tais armas podem ser e serão utilizadas. Elas têm a capacidade de mudar as relações internacionais de maneira sem precedentes. A dissuasão cibernética é, de fato, uma defesa de baixo custo. Um orçamento de defesa de centenas de milhões de dólares pode ser suficiente para gerar uma dissuasão efetiva contra um da ordem de centenas de bilhões de dólares. Além disso, não existe, atualmente, uma regra internacional contra a aquisição ou o emprego dessas armas.

Por fim, não se deve subestimar o impacto psicológico particular das armas cibernéticas. A incapacidade de uma sociedade para se fortalecer contra um ataque aumenta muito o dano que este pode lhe causar. A convergência desses fatores gera uma situação em que é relativamente fácil adquirir armas de dissuasão, a um preço acessível, no sistema internacional existente. Com isso, aumenta a probabilidade de que as ações internacionais por países poderosos fiquem mais restritas. Sem uma defesa cibernética eficaz, o poder militar ofensivo será uma forma menos confiável de induzir mudanças. As sociedades conectadas serão bem mais cautelosas ao propor alguma intervenção humanitária, uma mudança de regime, o estabelecimento de zonas de exclusão aérea e outras operações de segurança não essenciais. Quando houver interesses fundamentais em jogo, é improvável que o potencial dano físico e psicológico constitua um dissuasor forte o suficiente para prevenir um conflito. O alto custo associado ao conflito provavelmente fará com que os atores envolvidos ajam com extrema cautela e

esgotem todas as alternativas antes que ele se torne uma opção viável.

Caso as armas cibernéticas evoluam dentro desses moldes, os EUA e outros Estados avançados perderão algumas vantagens importantes. Diferentemente das armas nucleares e da Guerra Fria, nenhum país será capaz de desenvolver poder ofensivo suficiente para dissuadir possíveis adversários do emprego de armas cibernéticas em ataques retaliatórios. O próprio caráter da dissuasão cibernética, conforme descrito anteriormente, vem sendo impulsionado por uma grande inferioridade em capacidades convencionais. O desenvolvimento de capacidade ofensiva adicional só aumentará a probabilidade de que um Estado pequeno recorra a ataques desproporcionais mais cedo em uma crise, em vez de ser dissuadido. Além disso, no caso da eclosão de um conflito, não haverá qualquer esperança de uma dissuasão cibernética mútua. Ao contrário do limiar nuclear, as mesmas vulnerabilidades que permitem que a dissuasão cibernética funcione temporariamente são os objetivos prioritários de campanhas aéreas. Uma vez que um ataque aéreo incapacite ou danifique a infraestrutura crítica, não há nada que impeça o Estado atacado de lançar uma retaliação cibernética.

Isso deixa os EUA e demais países avançados com considerações difíceis a serem feitas na formulação de políticas. Embora não sejam mutuamente excludentes, nenhuma das alternativas apresentadas a seguir constitui uma solução satisfatória. Primeiro, os Estados que dependam de redes podem, em uma tentativa de criar defesas adequadas, recorrer a rígidos controles, passando a monitorar todos os dados transferidos em uma escala ainda maior que a atualmente vista na maioria dos regimes repressores. Segundo, os Estados podem adotar uma estratégia exclusivamente de contraforça, o que permitiria que eles conduzissem operações militares, mas restringiria suas ações a ataques contra equipamentos militares. Embora isso fosse reduzir muito a capacidade de um Estado para combater efetivamente, também ajudaria a criar um tabu contra ataques à infraestrutura civil. Ajudaria, também, a minimizar a vulnerabilidade às armas cibernéticas dos Estados conectados, continuando a permitir-lhes, porém, certa liberdade para intervir no ambiente internacional.

A última opção é simplesmente aceitar que o custo da guerra aumentou. Nenhuma dessas opções é interessante para um país que queira maximizar sua flexibilidade para lidar com os acontecimentos em âmbito mundial. Não obstante, as armas cibernéticas — se desenvolvidas nos moldes descritos anteriormente — forçarão os Estados a buscar, em variados graus, todas as alternativas enumeradas.

Embora seja cedo demais para determinar se qualquer uma dessas tendências potenciais se tornará realidade, essas questões merecem uma análise mais detalhada. É bastante provável que o valor das armas cibernéticas ficará entre o de um ataque nuclear estratégico e o das forças convencionais avançadas otimizadas pela Força Aérea dos EUA. Embora os teóricos de segurança

tenham o hábito de dizer que algum novo sistema de armas é algo transformador, esse potencial realmente existe, no caso das armas cibernéticas. Elas têm a capacidade latente para introduzir uma nova ordem internacional, apoiada em uma garantia de destruição mútua baseada em *bytes*. No entanto, como no caso de todos os sistemas anteriores, os terríveis efeitos sobre a ordem mundial só serão compreendidos depois que forem empregados e que o mundo possa ver seus efeitos em primeira mão. A próxima década será fundamental para o desenvolvimento de armas cibernéticas e seu emprego pelos diversos Estados. Enquanto nós, como nação e parte da comunidade global, não compreendermos totalmente a aplicação das armas cibernéticas no sistema mundial, não seremos capazes de formular uma política efetiva. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. Uma discussão da evolução do poder aéreo estratégico consta de CONVERSINO, Mark J. “The Changed Nature of Strategic Air Attack” *Parameters* 27, no. 4 (Winter 1997-98): p. 28-41.

2. Em um recente depoimento ao Congresso, o General Alexander afirmou que algum tipo de dissuasão baseada em vulnerabilidades mútuas talvez já exista entre as nações mais poderosas.

3. Uma discussão mais aprofundada dos alvos já afetados consta do relatório de McAfee “In the Crossfire: Critical Infrastructure in the Age of Cyberwar”, disponível em: <http://www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-in-crossfire-critical-infrastructure-cyber-war.pdf>, acesso em: 17 abr. 2011; LYNN III, William J. “Defending a New Domain” *Foreign Affairs*, p. 89:5; Gershwin, Lawrence. Statement for the Record to the Joint Economic Committee on Cyber Threat Trends and US Network Security, 21 Jun. 2001, disponível em: [http://www.dni.gov/nic/testimony\\_cyberthreat.html](http://www.dni.gov/nic/testimony_cyberthreat.html), acesso em: 17 abr. 2011.

4. CLARKE, Richard A. *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It* (New York: Harper Collins, 2010). Além disso, o Secretário Panetta, em um depoimento perante o Comitê de Inteligência da Câmara de Deputados dos EUA, ressaltou, recentemente, que ataques cibernéticos têm o potencial para paralisar o país.

5. Essa lista tem fins de ilustração apenas. Tudo o que for controlado ao menos em parte por um computador está vulnerável a armas cibernéticas. Os sistemas com acesso à internet são alvos mais fáceis. Contudo o caso do *worm Stuxnet* mostra que até sistemas isolados (*air-gapped*) são vulneráveis.

6. Uma campanha cibernética hipotética poderia desenrolar-se da seguinte forma: 1) colisões em pleno voo de aviões de companhias aéreas do setor privado, aliadas a descarrilamentos dos trens da empresa ferroviária estatal estadunidense e dos metrô; 2) interrupções do serviço de telefonia celular; 3) ruptura de gasodutos, paralisação de refinarias de petróleo e abertura de represas por meio das válvulas de descarga de emergência; 4) lançamento de ataque cibernético por um Estado que anuncie sua responsabilidade; 5) corte da rede elétrica nacional. A consequente perda de vidas e recursos financeiros e a sensação de estar sendo vitimado têm o potencial para destruir a vontade de um Estado para prosseguir com uma ação ofensiva.

7. ASHMORE, William C. “Impact of Alleged Russian Cyber Attacks”, *Baltic Security & Defence Review*, Volume 11, 2009.

8. No caso da Estônia, os principais alvos foram os *sites* do governo, dos maiores meios de comunicação e de bancos. A modalidade principal de ataque foi o DDoS. No caso da Geórgia, os principais alvos foram os *sites* do governo e de meios de comunicação. A infraestrutura crítica (como os sistemas de Controle de Supervisão e Aquisição de Dados — SCADA que controlam o oleoduto Baku–Tbilisi–Ceyhan) permaneceu intacta. Parece que a finalidade principal dos ataques cibernéticos foi a guerra psicológica.

9. LARSON, Eric V.; SAVYCH, Bogdan. “American Public Support for U.S. Military Operations from Mogadishu to Baghdad” (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2005), p. 219.

10. A conexão entre baixas no exterior e privações em âmbito nacional é acentuada pela transição para uma força militar totalmente voluntária. A inexistência do serviço obrigatório transfere o ônus do serviço militar da sociedade em geral para segmentos das minorias. O fato de que ela ainda reage de modo tão negativo à morte de militares estadunidenses apesar de estar isolada, em grande parte, dos custos, demonstra a séria aversão dos EUA a baixas.

11. Pesquisa conduzida na Europa pelo Instituto Gallup International após a guerra no Iraque, em 2003: na opinião de 63% dos respondentes, as ações militares no Iraque e no Afeganistão tornaram o mundo mais perigoso.

12. Cabe ressaltar o paradigma de ação-reação quando se considera o caso da Espanha. Ao contrário dos ataques de 11 de Setembro, a população espanhola enxergou os ataques em Madri como resultado direto de seu papel no Afeganistão, levando à suspensão das atividades de combate. O fato de a população ligar a política externa à ocorrência de uma catástrofe dentro do país demonstra uma aversão geral a riscos. No caso dos atentados de 11 de Setembro, os estadunidenses se viram como vítimas de um ataque não provocado. Essa distinção na relação entre causa e efeito é fundamental para se compreender como uma democracia reagirá a um ataque cibernético de larga escala.

13. MILBANK, Dana; VANDEHEI, Jim. “No Political Fallout for Bus on Weapons”, *The Washington Post*, 17 May 2003, disponível em: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A1155-2003May16>, acesso em: 2 abr. 2011.

14. Estimativas baseadas na apresentação de Scott Borg durante o 19º Simpósio Anual de Segurança USENIX, intitulado “How Cyber Attacks Will Be Used in International Conflicts” (“Como os ataques cibernéticos serão empregados em conflitos internacionais”, em tradução livre).

15. Esse método é rudimentar e, com frequência, bastante duvidoso, considerando que o máximo que a ciência forense pode fazer, em geral, é rastrear um ataque até um computador específico. Isso não fornece informação alguma sobre o usuário do computador. O fato de um ataque ser oriundo de um país não prova, de maneira confiável, que o governo esteja envolvido. Assim, é possível sobrestimar ou subestimar a capacidade real de um Estado com base nesse indicador bastante simples.

16. Uma pesquisa rápida na internet resulta em inúmeras reportagens detalhadas sobre ataques por regimes perigosos com capacidades avançadas, *hackers* adolescentes que utilizam métodos relativamente rudimentares para adquirir o controle de infraestrutura crítica e esquemas de extorsão cibernética que afetam as redes elétricas e as refinarias de petróleo. Um recente teste da segurança de TI de uma estação de tratamento de água mostrou vulnerabilidades fatais e facilmente exploráveis. Os ataques contra infraestrutura crítica e sistemas governamentais estão ocorrendo com uma frequência preocupante. A única razão para que nós não tenhamos ainda assistido a um grande incidente cibernético talvez seja a capacidade limitada de *hackers* mal financiados para executar suas atividades, por motivos intelectuais ou monetários. Com base nesses incidentes, não é um grande salto projetar o que um Estado bem organizado e provido de recursos seria capaz de fazer.

# O Pensamento Estratégico em uma Era de Conflito Persistente

Coronel Chadwick Clark e Tenente-Coronel (Reserva) Richard L. Kiper, Exército dos EUA

**E**M DISCURSOS PROFERIDOS em setembro e outubro de 2007, o General George Casey, então Chefe do Estado-Maior do Exército dos Estados Unidos da América (EUA), cunhou a expressão “era de conflito persistente” para descrever “um período de confronto prolongado entre atores estatais, não estatais e individuais cada vez mais dispostos a empregar a violência para alcançar fins políticos e ideológicos”<sup>1</sup>. Entre os instigadores de conflitos persistentes estão adeptos de ideologias extremistas contrárias aos nossos valores centrais e ao nosso conceito de civilização e 1.100 organizações terroristas que buscam tirar proveito de Estados fracassados ou em via de fracassar<sup>2</sup>.

Faz quatro anos que o General Casey criou a expressão, mas as questões por ele levantadas ainda têm repercussão. Elas geraram uma verdadeira “indústria”, voltada a debater o futuro papel e estrutura das Forças Armadas dos EUA, considerando as circunstâncias nas quais o país deverá empregar instrumentos de poder, militares e civis, em uma era de conflito persistente, e a capacidade dos órgãos governamentais para atuarem de forma relevante em zonas de combate.

Durante a Guerra Fria, as próprias ameaças orientaram os planos e estruturas militares estadunidenses. Hoje em dia, porém, enquanto os estrategistas estadunidenses examinam o novo panorama surgido após o colapso da União Soviética, os eventos pós-11 de Setembro e a evolução dos acontecimentos no

outro lado do Atlântico, uma advertência de Peter Drucker parece bastante apropriada: “O maior perigo em tempos turbulentos não é a turbulência; é agir com a lógica de ontem”<sup>3</sup>. Embora não estivesse se referindo à insurgência no Afeganistão, ameaças irregulares na costa da África ou ameaças híbridas nas selvas da América do Sul, Drucker descreveu habilmente um fator que limita a capacidade dos EUA para atuar efetivamente nesses ambientes: as limitações impostas por restrições intelectuais. É fato que vivemos em tempos turbulentos, mas perguntamo-nos se as velhas regras ainda se aplicam ou se o surgimento de um novo paradigma modificou as normas para lidar com a turbulência em assuntos políticos, econômicos e militares e com a contrainsurgência (COIN).

Este artigo examina a evolução do pensamento sobre a contrainsurgência na primeira década do novo milênio, questiona se ainda estamos aplicando a lógica do passado ou desenvolvendo um novo paradigma e oferece algumas ideias sobre o futuro. Baseamos nossas observações em nosso serviço junto à Célula de Fusão de Combate Irregular do Exército e ao Centro de Contrainsurgência, nos quais tivemos a oportunidade de dialogar com teóricos, educadores e profissionais militares, civis e não governamentais de vários países, departamentos, agências e organizações.

Um blogueiro sugeriu que se substituísse a expressão “era de conflito persistente”, do General Casey, por “era de engajamento persistente” (utilizada pela primeira vez pelo

---

*O Coronel Chadwick Clark é o Diretor da Célula de Fusão de Combate Irregular, no Forte Leavenworth, Estado do Kansas. Concluiu o bacharelado em Física pela Wake Forest University, o M.B.A. pelo Benedictine College, o mestrado pela Escola de Estudos Militares Avançados e o doutorado em Educação pela Kansas State University. Serviu na 7ª, 2ª e 24ª Divisões de Infantaria, 1º Grupo de Forças Especiais e Comando Conjunto de Operações Especiais.*

*Richard L. Kiper é analista no Centro de Contrainsurgência, no Forte Leavenworth, Estado do Kansas. É bacharel pela Academia Militar dos EUA e doutor em História pela University of Kansas. Serviu no 509º Regimento de Infantaria (Paraquedista), 199ª Brigada de Infantaria Leve e 5º Grupo de Forças Especiais no Vietnã. Lecionou História na Academia Militar dos EUA e na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA.*



*Militar estadunidense cumprimenta afegão durante uma operação de cerco e vasculhamento no Distrito de Sangin, Província de Helmand, Afeganistão, 18 Fev 11.*

General James Mattis, em um discurso, em 2009). O blogueiro questiona se a palavra “conflito” é “cinética demais”, propondo que “engajamento” reflete melhor as missões de assessoria e assistência, que, a seu ver, condizem mais com a “complexa mistura de operações militares/de contrainsurgência/humanitárias e de capacitação” que os EUA provavelmente desempenharão no futuro<sup>4</sup>.

Essa “complexa mistura” é objeto de crescente debate nas Forças Armadas (e em outros setores), que se cristalizou em torno de dois temas. O primeiro é se — conforme propôs o Coronel Gian Gentile — “o Exército dos EUA... [está] tão absorto em táticas de contrainsurgência que tais táticas e operações passaram a ofuscar a estratégia”<sup>5</sup>. Estratégia significa “uma ideia ou conjunto de ideias prudentes para empregar os instrumentos do poder nacional de modo sincronizado e integrado, com o propósito de alcançar objetivos do teatro de operações, nacionais e/ou multinacionais”, ou, segundo a definição de Gentile: uma “escolha, opções e

o emprego mais sábio dos recursos na guerra, para alcançar os objetivos estabelecidos por uma política”<sup>6</sup>. Gentile defende que a tática centrada na população, utilizada pelo Exército dos EUA no Afeganistão e no Iraque, transformou-se em uma estratégia que o impediu de “pensar de outras maneiras, mais limitadas, para lidar com a instabilidade e com insurgências”<sup>7</sup>.

A questão é se há alguém nas Forças Armadas ou no governo que esteja pensando em alguma solução melhor. Parafraseando uma palestra apresentada em um simpósio recente sobre combate irregular, é falso presumir que a tática possa resolver o problema da estratégia<sup>8</sup>. Os EUA estão mesmo dispostos a “pagar qualquer preço, suportar qualquer fardo”?<sup>9</sup> Ou as políticas sempre limitarão a estratégia? Por exemplo, as Forças Armadas acreditaram, no passado, que uma estratégia que demandasse a estabilização do Iraque exigiria “algo da ordem de algumas centenas de milhares de militares”<sup>10</sup>. Contudo, a política do governo dos EUA determinou um número bem menor. Quando a política



estadunidense de retirar 33 mil militares do Afeganistão até o verão de 2012 foi anunciada, houve bastante discussão quanto a ela ser ou não compatível com as condições no terreno ou com a recomendação do alto-comando<sup>11</sup>.

Um componente do tema “tática *versus* estratégia”, também proposto pelo Coronel Douglas Macgregor, da Reserva, é que a COIN e a reconstrução nacional não devem ser missões centrais das Forças Armadas. Para Macgregor, os militares se desviaram muito de seu propósito de proteger o país e combater ameaças convencionais. Macgregor questiona abertamente se o Exército dos EUA conseguiria “dar conta do recado caso precisássemos, subitamente, combater alguém com capacidade efetiva. Acho que não nos sairíamos muito bem”<sup>12</sup>.

Mattis também manifestou preocupação quanto ao futuro foco das Forças Armadas. Na versão de 2008 de *Joint Operating Environment* (“Ambiente Operacional Conjunto”), ele afirmou: “A competição e o conflito entre poderes convencionais continuarão a ser a principal preocupação estratégica e operacional nos próximos 25 anos”. Embora reconheça que haverá uma “inegável difusão de poder para atores não convencionais, não estatais ou transestatais”, Mattis os enfoca como organizações terroristas, não como movimentos insurgentes<sup>13</sup>.

No outro lado da questão estão Peter Mansoor e John Nagl. O primeiro se preocupa com a possibilidade de que “nosso alto-comando [permita] que nossas recém-desenvolvidas capacidades de contrainsurgência se enfraqueçam”<sup>14</sup>. O segundo argumenta que o Exército deve “melhorar sua capacidade para construir sociedades” e conceber “as ferramentas intelectuais necessárias para fomentar o desenvolvimento político e econômico do país anfitrião”, em vez de promover uma mentalidade de “guerreiro”<sup>15</sup>.

Implícita nesse debate há a seguinte questão: quais são as ameaças previstas, nas quais a estratégia militar dos EUA deve basear-se? Como será o futuro conflito ou engajamento? O *Army Operating Concept* (“Conceito Operacional do Exército”), de agosto de 2010, afirma, de modo inequívoco, que o “extremismo violento

continua a ser *a ameaça mais provável* aos interesses estadunidenses”, reconhecendo, porém, que *a ameaça mais perigosa* advém de um “Estado-nação que seja provido de capacidades convencionais e armas de destruição em massa e que tenha a intenção de utilizá-las contra os interesses estadunidenses...” Os inimigos que os Estados Unidos talvez enfrentem incluem “grupos terroristas [e] insurgentes... que provavelmente se concentrarão em operações de combate irregular [e] terrorismo”<sup>16</sup>. A questão básica nas posições de Mansoor e Nagl, assim como no Conceito Operacional do Exército, é se as Forças Armadas dos EUA devem se envolver em atividades de reconstrução nacional.

Em resposta, a Revisão Quadrienal de Defesa (QDR, na sigla em inglês), de 2010, declara que as Forças Armadas devem “ter sucesso em operações de contrainsurgência, estabilização e contraterrorismo” e “manter uma variada gama de capacidades militares, com máxima versatilidade no espectro mais amplo possível de conflito”. Não obstante, o Departamento de Defesa “continuará a dar especial ênfase às operações de estabilização, contrainsurgência e capacitação de países parceiros”<sup>17</sup>.

O General Martin Dempsey, atual Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, contribuiu para a discussão durante uma palestra em 24 Fev 11. Perante a Associação do Exército dos Estados Unidos, Dempsey enquadrou o debate com uma pergunta: “Estão preparados para a contrainsurgência ou para o combate em larga escala? Vejam bem, isso não é como um *show* de perguntas e respostas, em que se pode escolher um item da coluna A e outro da coluna B”<sup>18</sup>. As Forças Armadas não terão escolha — uma condição claramente expressa na Estratégia de Segurança Nacional de 2010: “Continuaremos a reequilibrar nossas capacidades militares para a excelência em operações de contraterrorismo, contrainsurgência e estabilização e para enfrentar ameaças à segurança cada vez mais sofisticadas, ao mesmo tempo preparando nossa força para lidar com toda a gama de operações militares”<sup>19</sup>.

Em um artigo na publicação *Joint Force Quarterly*, o ex-Secretário de Defesa Robert Gates minimizou o risco envolvido ao buscar tratar de todas as tarefas especificadas na Estratégia de Segurança Nacional: “É verdade

que os Estados Unidos teriam dificuldade em combater em uma guerra convencional de grande porte em outro local no curto prazo, mas onde aconteceria essa guerra?”<sup>20</sup>

Essas declarações significam que as Forças Armadas dos EUA devem conservar a capacidade de derrotar insurgências, restaurar ou criar governos estáveis, eliminar terroristas

---

**Um blogueiro sugeriu que se substituísse a expressão “era de conflito persistente” por “era de engajamento persistente”.**

e organizar exércitos, permanecendo, ao mesmo tempo, aptas a destruir forças militares convencionais. Ademais, a realidade é que precisamos desenvolver, renovar ou manter essas capacidades mesmo diante da redução de efetivos e de determinados cortes orçamentários. Para que as Forças Armadas dos EUA possam derrotar uma insurgência e ao mesmo tempo conduzir o adestramento em todas as demais tarefas, é preciso que o governo estadunidense como um todo transcenda seu foco nas táticas de COIN. Esse foco deve ser transferido para seus aspectos estratégicos.

As Forças Armadas são obrigadas a combater, neutralizar ou construir onde quer que a liderança política determine. Contudo, elas terão de cumprir tal determinação em conformidade com as restrições impostas por essa mesma liderança. As políticas guiarão a estratégia militar e limitarão os meios disponíveis para o cumprimento dos fins nelas definidos.

## **O Pensamento Estratégico e COIN**

A versão de 2009 do *Capstone Concept for Joint Operations* (“Conceito Fundamental para as Operações Conjuntas”, em tradução livre) delineou claramente as expectativas para o emprego das Forças Armadas como instrumento da política nacional: “O principal requisito de

todas as operações conjuntas... é que elas ajudem a criar ou a manter as condições pretendidas pela política [nacional]. As forças conjuntas devem oferecer à liderança política uma gama bem mais ampla de competências que apenas a primazia no combate”. Para cumprir os objetivos das políticas, as Forças Armadas devem estar preparadas para conduzir operações de assistência e reconstrução, assim como as tarefas definidas na Revisão Quadrienal de Defesa <sup>21</sup>.

As Forças Armadas se concentram, hoje, na reconstrução nacional, em vez do combate (como alega Gentile)? Ou o Exército deve “preferir adaptações do combate irregular necessárias no atual campo de batalha em prol de outras capacidades que possam ser úteis futuramente, em um conflito hipotético?”<sup>22</sup> Mike Mullen, ex-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, respondeu a essas questões afirmando que as Forças Armadas dos EUA devem manter a “capacidade para o combate irregular sem comprometer sua superioridade convencional e nuclear”. Isso nos leva a perguntar como os comandantes devem preparar-se para todas as eventualidades sem que haja uma prioridade aparente<sup>23</sup>.

O Conceito Operacional do Exército ignora questões de prioridade ao expressar, sem maiores considerações: “para obter o êxito no futuro ambiente operacional, as forças do Exército devem ser capazes de conduzir operações no espectro completo...” Essas operações incluem os recentes conceitos de manobra de armas combinadas e segurança de área. Para esta última, o Exército deve “proteger forças, populações, infraestrutura e atividades, predominantemente em esforços prolongados de contrainsurgência, assistência e reconstrução e em engajamentos contínuos centrados no desenvolvimento das capacidades de parceiros”. Nesse contexto, uma missão principal será a de “obter o êxito em operações de contrainsurgência, estabilização e contraterrorismo”<sup>24</sup>. Em outras palavras, o Exército deve ser capaz de combater em um campo de batalha convencional e, ao mesmo tempo, enfrentar insurgentes, executar a reconstrução do país anfitrião e treinar suas forças militares e policiais.

Se o governo dos EUA não compreendia isso antes dos ataques de 11 de Setembro, ele sem

dúvida entende hoje que a contrainsurgência é complexa e requer uma abordagem abrangente. Essa abordagem inclui Forças Armadas que possam derrotar insurgentes e estabelecer a segurança, mas, em uma era de conflito persistente, é preciso que os órgãos civis desempenhem o papel mais amplo. Esses órgãos devem assumir o ônus de combater a corrupção, estabelecer a legitimidade do governo, fortalecer a economia, criar uma força policial e um poder judiciário que respeitem a população e a lei, identificar e resolver queixas e implantar um sistema educacional que proporcione às pessoas as ferramentas de que precisam para melhorar suas vidas.

As considerações estratégicas constantes do Conceito Operacional do Exército são claras: “O estabelecimento da ordem política e da estabilidade econômica não só fazem parte da guerra, como também constituem os resultados lógicos, uma vez que o conflito frequentemente produz uma mudança de governo para os derrotados. Embora outros

órgãos governamentais contribuam de várias formas para a segurança nacional, o Exército é, com frequência, o único capaz de realizar a reconstrução durante e após o combate. Para tanto, o Exército identifica militares e líderes dentre os Componentes da Ativa e da Reserva, com habilidades, treinamento e experiências diferenciadas, que possam auxiliar os comandantes, até que as condições permitam que outros órgãos passem a contribuir”<sup>25</sup>.

A Revisão Quadrienal de Defesa também trata de como estabelecer a ordem e a estabilidade. Embora a QDR determine que “as Forças Armadas dos EUA podem e devem ter a perícia e a capacidade de promover [o desenvolvimento e a governabilidade]”, a Diretriz Presidencial de Segurança Nacional Nr 44 incumbiu o Departamento de Estado de capitanear os esforços nessas áreas<sup>26</sup>. A falta de capacidade deste para arcar com tais responsabilidades obrigou as Forças Armadas a desempenhar um papel para o qual não haviam sido treinadas, equipadas ou organizadas. A QDR afirma



Exército dos EUA. Sgt. Angelica Gollindano

*O Gen Martin Dempsey (no centro, à esquerda), então Comandante do Comando de Instrução e Doutrina do Exército dos EUA, reúne-se com observadores no Centro de Treinamento Nacional, no Forte Irwin, Califórnia, 23 Set 10.*

categoricamente: “As Forças Armadas dos EUA não são a instituição mais adequada para liderar os esforços de capacitação destinados a aprimorar entidades civis no exterior”<sup>27</sup>. Por outro lado, a Instrução Nr 3000.05, emitida em 2009 pelo Departamento de Defesa, determinou que o órgão deveria estabelecer uma capacidade “central” não só para “restaurar ou fornecer serviços essenciais” e para “efetuar reparos na infraestrutura crítica”, como também para “fortalecer a governabilidade e o Estado de Direito” e “[fomentar] a estabilidade e o desenvolvimento econômico”<sup>28</sup>.

Assim, se as Forças Armadas não são a instituição adequada, e o Departamento de Estado não pode (ou não quer) liderar o esforço, que órgão ficaria responsável por ele? Quem ficaria no comando no nível estratégico? Aparentemente, as Forças Armadas — na falta de outra opção.

Isso tem enormes implicações. Como indicou Steven Metz em *Learning from Iraq: Counterinsurgency in American Strategy* (“Lições do Iraque: a Contrainsurgência na Estratégia Estadunidense”, em tradução livre): “para otimizar sua capacidade para a contrainsurgência”, os EUA precisariam de organizações centradas em Inteligência e plenamente interagências, capazes de uma perfeita integração com parceiros; hábeis cultural e psicologicamente; e aptas a um envolvimento contínuo e profundo em uma operação prolongada. Essas organizações serão responsáveis pela remoção de “regimes” e das “causas de instabilidade e agressão” e pela “estabilização e transformação de países”.

Como as Forças Armadas devem preparar seus comandantes para que estejam aptos a desempenhar essas funções?<sup>29</sup> Para lidar com essa turbulência (empregando o termo de Drucker), as Forças Armadas não podem aplicar a “lógica de ontem” de dissuadir quando possível e de vencer guerras quando necessário. Também devem estar plenamente preparadas para construir ou reconstruir países utilizando especialistas que possam surgir do Componente da Reserva como em um passe de mágica<sup>30</sup>. Não indicamos, neste artigo, a forma pela qual o Componente da Reserva irá adquirir esses especialistas ou por quanto tempo precisaremos deles para um conflito específico.

## Implicações

O Exército dos EUA introduziu suas primeiras tropas terrestres no Afeganistão em 19 Out 01. A missão original consistia em “acabar com a utilização do Afeganistão como uma base de operações terroristas, atacar a capacidade militar do regime talibã e conduzir operações continuadas, abrangentes e implacáveis para expulsá-los e levá-los à justiça”<sup>31</sup>. Vale observar que não há nada sobre estabelecer ou restabelecer um governo ou construir uma nação. A “lógica de ontem” exigia que o Exército destruísse o Talibã. A lógica de hoje demanda que a Força estabilize o país e transforme seu governo.

Uma missão que parecia ser simples acabou se tornando uma coleção bizarra de missões indefinidas ou mal definidas, sem uma distinção clara entre elas: operações de estabilização, de fase IV, de contingência no exterior, complexas e no espectro completo; combate de quarta geração, assimétrico, de guerrilha, irregular, híbrido, não convencional, de contrainsurgência; guerra civil, operações de não guerra, terrorismo; e quiçá a mais estranha de todas: *desastres provocados pelo homem*<sup>32</sup>.

Mark Twain escreveu, certa feita: “A palavra certa é um agente poderoso”. Em 09 Mar 11, um repórter perguntou a um representante do Departamento de Estado se o combate na Líbia consistia em uma guerra civil. Ele respondeu-lhe: “Eu só diria que o que temos é um líder que empregou a força, incluindo armas pesadas, contra seu povo e, agora, ele está em uma situação em que perdeu toda a legitimidade”<sup>33</sup>.

Parece que criamos um léxico que só aumentou a confusão quanto ao que o Exército deva, supostamente, fazer. Se estamos tendo tanta dificuldade em definir o problema, imaginem como seria bem mais complicado eliminá-lo. Ao comentar a inclinação dos EUA para gerar termos às vezes insondáveis, um oficial-general da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) implorou recentemente: “Parem, por favor!”<sup>34</sup>

Em questão de poucos anos, as missões de desestabilizar, atacar e expulsar, no Afeganistão e no Iraque, converteram-se em contrainsurgência ou até reconstrução nacional. Considerando as diretrizes e as missões tática,



operacional e estratégica defendidas nas últimas publicações conjuntas e do Exército, como deve a Força lidar com as múltiplas missões de contrainsurgência que lhe foram atribuídas?

Talvez a observação do jogador de beisebol Yogi Berra de que “90% desse jogo é metade

---

**...o Exército deve ser capaz de combater em um campo de batalha convencional e, ao mesmo tempo, enfrentar insurgentes, executar a reconstrução do país anfitrião e treinar suas forças militares e policiais.**

mental” seja a resposta. O Exército dedicou grande esforço intelectual para a “metade mental” do problema, publicando doutrina, participando da elaboração da doutrina conjunta, reestruturando as organizações de combate convencional para missões de “assessoramento, auxílio e orientação”, desenvolvendo padrões de treinamento para operações de contrainsurgência e inventando uma enorme quantidade de palavras novas para tentar determinar o quê, exatamente, está tentando fazer.

Redigimos milhares de artigos, publicamos centenas de livros, participamos de inúmeros *briefings* e seminários, criamos incontáveis grupos de trabalho, contratamos os serviços de instituições de pesquisa e formamos organizações de lições aprendidas em todos os escalões, mas será que conseguimos chegar ao nível de “metade mental” que nos permitirá resolver o dilema de tática *versus* estratégia de COIN? Aceitamos que existe um dilema? Como as Forças Armadas irão elaborar uma estratégia se não há um consenso quanto a uma ameaça, convencional ou não? O Professor Martin van Creveld acredita que todos os nossos artigos, livros e demais publicações deviam ser colocados no *Titanic* por sua total inutilidade<sup>35</sup>.

Há diferentes abordagens para identificar as respostas a essas questões. Uma é a abordagem de recursos ilimitados, que subentende que o Exército poderá fazer tudo que lhe atribuirmos, bastando que disponha de um número “x” de tropas adicionais. A realidade, porém, é que o efetivo diminuirá.

Outra abordagem é argumentar com o Congresso e com a Autoridade de Comando Nacional (National Command Authority — NCA) que quaisquer operações além do estabelecimento e manutenção da segurança consistem na detestada “construção nacional vitoriana” citada pelo Secretário Gates em seu discurso de 25 Fev 11, na Academia Militar de West Point<sup>36</sup>.

Uma terceira abordagem é examinar as implicações de uma campanha de contrainsurgência de longo prazo. Os militares e os políticos devem entender que, como afirma o Manual de Campanha 3-24 — *Contrainsurgência (FM 3-24 — Counterinsurgency)*: “Os contrainsurgentes devem se preparar para um compromisso de longo prazo”<sup>37</sup>. A estratégia pode exigir determinação, mas as políticas demandarão restrições; restrições em COIN resultam na passagem de muitos dias. Os historiadores que estudam insurgências entendem esse conceito. Espero que os acontecimentos dos últimos dez anos tenham levado os atuais líderes militares e civis a entender esse fato, que a história ensina aos que escolhem estudá-la.

A segunda e a terceira abordagens envolvem a aceitação de riscos. Também envolvem desenvolver a capacidade civil do governo dos EUA — um requisito caro, difícil e provavelmente impraticável, mas algo essencial em uma era de conflito ou engajamento persistente. Embora o Departamento de Estado tenha criado o “Corpo de Resposta Civil”, não constatamos ainda se tal iniciativa se converterá em um compromisso com a governabilidade, em vez de diplomacia. Ele criou a Coordenadoria de Reconstrução e Estabilização para conjugar os esforços militares e civis durante a fase de estabilização de um conflito, mas não vimos ainda se ela receberá as verbas necessárias para cumprir tal missão.

O Departamento de Defesa codificou sua visão sobre o futuro papel das Forças

Armadas: “O combate irregular é tão importante estrategicamente quanto o convencional”, e as Forças Armadas devem ser capazes de fazer tudo<sup>38</sup>. É fácil falar, mas isso é algo possível, estratégica e intelectualmente?

Os autores de *Keeping the Edge: Revitalizing America's Military Officer Corps* (“Mantendo a Vantagem: Revitalizando a Oficialidade Estadunidense”, em tradução livre) concluem que o sistema de ensino militar não trata adequadamente da estratégia e de “como garantir a consecução dos objetivos nacionais”. Para alcançar esse nível de entendimento, “os oficiais precisam desenvolver, também, conhecimentos mais amplos sobre a política, a economia e o uso de informações no combate moderno, para lidar com um ambiente internacional mais complicado e em rápida mutação”<sup>39</sup>. Se esse requisito se aplicasse ao combate irregular ou à contrainsurgência, os oficiais teriam de ser proficientes não só nas operações da Força ou conjuntas, como também nos componentes econômico, social e político da estratégia militar

nacional, e saber como reconstruir governos, treinar exércitos e desenvolver um sistema de segurança pública e um sistema jurídico.

Na antiga era de combate convencional, a estratégia militar (“empregar os instrumentos do poder [militar] de modo sincronizado e integrado, com o propósito de alcançar objetivos no teatro de operações, nacionais e/ou multinacionais”) se concentrava em atores como a União Soviética. Sabíamos quem eram os atores e como combatiam; também sabíamos quais eram seus objetivos estratégicos. Se os derrotássemos, venceríamos a guerra.

No combate não convencional, não podemos nos concentrar nos atores. Precisamos entender o ambiente operacional como um todo. Isso inclui tentar determinar o problema. É terrorismo ou crime? É uma tentativa de derrubar um governo repressor ou integrado por indivíduos de uma tribo ou religião diferente, insatisfação com as condições sociais ou simplesmente uma tomada de poder? Ou é uma combinação de todas as alternativas? Um componente essencial para se



CFN dos EUA, Cb Brandyn E. Council

Militar da Marinha dos EUA orienta soldados afegãos quanto ao devido emprego de armas, no complexo da Patrulha de Fronteira Afegã, em Shamshad, Afeganistão, 15 Mai 10.



Força Aérea dos EUA. SO Richard Simonsen

*Militares do Exército dos EUA, da força de segurança da Equipe de Reconstrução Provincial de Kandahar, conduzem outros integrantes da equipe através do parque industrial de Shur Andam, na Cidade de Kandahar, Afeganistão, 11 Jun 11.*

tentar neutralizar uma insurgência é compreender suas causas. As causas de uma insurgência têm tudo a ver com a estratégia nacional para derrotar os insurgentes.

Os ambientes nos quais as Forças Armadas dos EUA são obrigadas a combater, policiar, apoiar, treinar e construir são um complexo, interativo e dinâmico sistema de sistemas, em constante movimento e mudança, muitas vezes devido à nossa própria presença. Esse ambiente é repleto de atores externos, áreas seguras, rivalidades iniciadas há séculos e aliados cujos interesses nacionais podem distrair os comandantes militares.

Nosso desafio não é apenas derrotar um inimigo determinado a matar-nos, como também integrar nossos esforços políticos, sociais, infraestruturais, informacionais e econômicos para tentar minimizar as causas do problema. Ademais, temos de realizar isso com o governo do país anfitrião e por meio dele — presumindo que ele exista. Isso é bastante diferente do debate

relativo ao TO do Pacífico durante a Segunda Guerra Mundial, sobre se a ofensiva principal deveria ser pelo Centro ou Sudoeste do Pacífico.

Como explica a Publicação Conjunta 5-0, os planos de cooperação de segurança devem “fortalecer a legitimidade internacional e conquistar a cooperação multinacional em apoio a objetivos nacionais e militares estratégicos definidos”. Das seis fases do planejamento para uma campanha conjunta, a “fase 0” se destina a dissuadir potenciais adversários e a “consolidar relacionamentos com amigos e aliados”, moldando percepções e influenciando comportamentos<sup>40</sup>. Em uma situação ideal, as Forças Armadas agiriam em conformidade com um plano de cooperação para ajudar as forças do país anfitrião a melhorar sua capacidade para prover segurança à população e às autoridades legítimas.

Como subproduto, as Forças Armadas também poderiam ajudar a equipe do país a identificar as causas e demais indícios de possíveis distúrbios.

Caso uma insurgência ultrapasse a capacidade do país anfitrião em contê-la, as Forças Armadas estadunidenses poderiam desempenhar um papel de assistência, em parceria com forças conjuntas e combinadas e órgãos civis, para ajudar as forças locais a derrotar ameaças internas e externas<sup>41</sup>.

Para realmente entender os diferentes elementos que contribuem para o cumprimento de objetivos nacionais em uma era de conflito

---

**Como o Exército deve se preparar para um ambiente estratégico caracterizado pelo conflito ou engajamento persistente, no qual nenhuma tarefa é ambiciosa demais para se atribuir a uma equipe de combate de brigada?**

persistente, as Forças Armadas também devem compreender as capacidades, limitações, papéis e missões dos órgãos civis hoje conhecidos, coletivamente, como “interagências” — um grupo que o autor de um artigo recente da publicação *Small Wars Journal* classificou de “sistema disfuncional”<sup>42</sup>.

Como o Exército deve se preparar para um ambiente estratégico caracterizado pelo conflito ou engajamento persistente, no qual nenhuma tarefa é ambiciosa demais para se atribuir a uma equipe de combate de brigada? Os comandantes são bons em treinar suas Unidades para combater o inimigo e destruí-lo, mas como treinarão as Unidades táticas para executar a reconstrução nacional? Se outros órgãos não estiverem contribuindo para a estratégia, como o Exército irá adquirir uma quantidade suficiente de reservistas ou de militares da Ativa com as habilidades necessárias?

Um estudo da RAND Corporation intitulado “How Insurgencies End” (“Como as Insurgências Terminam”) examinou 89 delas e concluiu: “uma insurgência dura, em média, 10 anos,

diminuindo, em geral, gradativamente até chegar ao estado final em 16 anos”<sup>43</sup>. Portanto, uma decisão estratégica de engajar em uma contrainsurgência tem tremendas implicações de longo prazo. As Forças Armadas podem sustentar uma força engajada por esse período enquanto se prepara, ao mesmo tempo, para todas as demais possíveis contingências em operações no espectro completo? Qual é o impacto sobre a manutenção de equipamentos, atenção às famílias, formação profissional militar e civil da Força e o tempo de engajamento do militar? Quanto custará tal esforço?

Considerando a experiência das Forças Armadas dos EUA no Iraque, a “lógica de ontem” muitas vezes parece mais realista que os manuais de campanha da atualidade. Nem o Manual de Campanha 3-07 — *Operações de Estabilização (FM 3-07 — Stability Operations)* nem a Instrução Nr 3000.05 do Departamento de Defesa (“Operações de Estabilização”) atribuem uma missão de governo às Forças Armadas dos EUA. Entretanto, o FM 3-07 requer, com efeito, que elas estabeleçam uma Autoridade Militar Provisória em determinadas circunstâncias, em conformidade com o direito internacional. Ele determina que as Forças Armadas apoiem outros departamentos ou órgãos governamentais estadunidenses e utilizem seus conhecimentos especializados<sup>44</sup>. Isso diverge bastante do Manual de Campanha 27-5 — *Governo Militar de Assuntos Civis (FM 27-5 — Civil Affairs Military Government)*, de 1947, que determinava que as Forças Armadas “instituísem o controle de assuntos civis por um governo militar ou de outra forma, nas áreas ocupadas ou liberadas”<sup>45</sup>. Durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra da Coreia — ao contrário do que solicitamos às tropas atualmente —, “as Unidades de combate [foram] incumbidas de derrotar os combatentes inimigos, e não fornecer governabilidade às populações ocupadas”<sup>46</sup>.

Segundo a “lógica de ontem”, eliminar o inimigo em uma guerra convencional levaria à destruição de sua vontade, o que resultaria na capitulação. A lógica de hoje é que os insurgentes estarão bem mais preocupados em destruir a vontade do contrainsurgente que em manter a dos combatentes insurgentes. Steven



Metz afirmou: “Os conflitos prolongados, com longos intervalos de mínimo progresso e até consideráveis reveses, são algo incompatível com a impaciência estadunidense e não são bem vistos pelos líderes militares e políticos”<sup>47</sup>. Entretanto, a lógica de hoje determina que o conflito persistente talvez se torne a regra.

A *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010 enfatiza a diplomacia, parcerias, a influência sobre a ordem internacional e o trabalho com países com uma mesma postura. Em outras palavras, a utilização do poder de persuasão do Departamento de Estado prevalece sobre o poder coercitivo do Departamento de Defesa. Embora uma abordagem do “governo como um todo” possa parecer bastante razoável em um documento estratégico de 52 páginas da Casa Branca, ela não será alcançável a menos que apoiada por políticas específicas, amparadas por destinações de verbas pelo Congresso.

A Revisão Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento do Departamento de Estado e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) recomenda que uma missão central do primeiro órgão seja a aplicação do poder de persuasão para promover a governabilidade em Estados em via de fracassar e em todo o espectro do conflito. A Secretária de Estado Hillary Clinton alertou que o relatório pode acabar se tornando mais um daqueles que “permanece inativo nas estantes de escritórios em Washington” a menos que os formuladores de políticas civis, com o forte apoio do Departamento de Defesa, acolham suas recomendações<sup>48</sup>.

O novo paradigma é que a assistência ao desenvolvimento é tão importante quanto a munição. Conforme observado durante um congresso de 2010 referente ao tema, realizado em Wilton Park, no Reino Unido, a assistência ao desenvolvimento é essencial à doutrina e à estratégia de COIN da atualidade; sua eficácia é questionável, porém. A assistência pode ser efetiva apenas se ligada a um engajamento persistente de longo prazo. A doutrina militar afirma que o êxito requer uma abordagem que “integre os esforços de cooperação dos departamentos e órgãos governamentais estadunidenses”. Infelizmente, “nem a USAID nem o Departamento de Estado compartilham da

atenção das Forças Armadas à doutrina formal” ou à sua ênfase na “instrução e ensino ao pessoal em meio de carreira”<sup>49</sup>.

Essas conclusões demonstram a “desconexão entre a doutrina de COIN e a realidade política”. Esta última é interna tanto aos Estados Unidos quanto ao país anfitrião e afeta diretamente a capacidade de as Forças Armadas estadunidenses desempenharem sua missão. Politicamente, o Conceito Fundamental do Exército determina que o novo paradigma de operações de estabilização “seja um componente essencial da adaptabilidade operacional da força futura” durante uma era de conflito persistente<sup>50</sup>. Entretanto, a realidade da doutrina, formação e instrução é que há uma lacuna significativa na capacidade das Forças Armadas para executar essa missão. Elas enfrentam o problema de terem de se aprestar para missões ofensivas e defensivas tradicionais — para cuja execução estão bem preparadas — e de estarem sujeitas a um novo paradigma, a elas imposto simplesmente porque nenhum outro órgão governamental está apto para cumprir a tarefa.

No início deste artigo, citamos os comentários de um blogueiro, que propôs que se modificasse a visão do General Casey de conflito para engajamento. O blogueiro observou que este último termo é mais condizente com a “mistura complexa de operações militares/de contrainsurgência/humanitárias e de capacitação”. Com base em todos os pronunciamentos recentes, o futuro é agora. As Forças Armadas precisaram de anos para adquirir as habilidades necessárias para se oporem a insurgências. Quanto tempo levará para que elas adquiram as habilidades necessárias para a estabilização de nações?

Em sua diretriz inicial ao Exército, o ex-Chefe do Estado-Maior, General Dempsey, manifestou sua incerteza sobre o futuro e desafiou a Força a “fornecer o maior número de opções ao país” para enfrentá-lo. Mais tarde, reconheceu que o Exército tem narrativas conflitantes — as expressas por Gentile, Macgregor, Mansoor e Nagl. A contrainsurgência é o futuro; operações de combate em larga escala são o futuro; as operações no espectro completo são o futuro<sup>51</sup>.

Em uma orientação de adestramento de 31 Ago 11, o Chefe da Junta de Chefes de Estado-

Maior esclareceu que as Forças Armadas devem “institucionalizar” as operações de contrainsurgência e de estabilização como “competências essenciais”<sup>52</sup>. Tendo observado o conflito interno no Exército, quando a Força passou do sucesso estrondoso na Guerra do

Golfo de 1991 para engajamentos com lideranças no Afeganistão e no Iraque, não podemos nos permitir ignorar lições que aprendemos com dificuldade. A criação e cultivo de uma visão e a institucionalização das competências necessárias devem começar agora. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. CASEY, George W. “Persistent Conflict: The New Strategic Environment”, Address given to the Los Angeles World Affairs Council, 27 Sept. 2007.
2. CASEY, George W. Remarks at Eisenhower Luncheon, AUSA Annual Meeting, Washington, DC, 9 Oct. 2007.
3. DRUCKER, Peter. *Managing in Turbulent Times* (New York: Harper Paperbacks, 1980).
4. MCLEARY, Paul. “Scrapping ‘Era of Persistent Conflict’”, *War, Security, COIN and Stuff*, disponível em: <[http://paulmcleary.typepad.com/paul\\_mcleary/2009/06/scrapping-era-of-persistent-conflict.html](http://paulmcleary.typepad.com/paul_mcleary/2009/06/scrapping-era-of-persistent-conflict.html), 2 June 2009>, acesso em 11 mar. 2011.
5. TEAGUE, Matthew. “Is This Any Way to Fight a War?”, disponível em: <<http://www.mensjournal.com/is-this-any-way-to-fight-a-war/2/>>, 3 Jan. 2011, acesso em 14 mar. 2011). O Cel Gian Gentile atuou como comandante no Iraque, é Ph.D. e leciona na Academia Militar de West Point.
6. Department of Defense (DOD), Joint Publication 1-02, *Dictionary of Military and Associated Terms*, disponível em: <[www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf)>, acesso em 23 mar. 2011.
7. GENTILE, Gian P. “A Strategy of Tactics: Population-centric COIN and the Army”, *Parameters* (Autumn 2009): p. 7, p. 12.
8. CREVELD, Martin van. Remarks delivered at the “Irregular Warfare in the 21st Century” symposium, Washington, DC, 31 Mar. 2011.
9. President John F. Kennedy, Inaugural Address, Washington, DC, 20 Jan. 1961.
10. SHINSEKI, General Eric. Testimony before Senate Armed Services Committee, 24 Feb. 2003.
11. ROGGIO, Bill; BROWN, Chris. “Obama announces rapid drawdown of surge forces from Afghanistan”, *The Long War Journal* (23 Jun. 2011), disponível em: <[http://www.longwarjournal.org/archives/2011/06/obama\\_announces\\_rapi.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/06/obama_announces_rapi.php)>.
12. TEAGUE, “Is This Any Way to Fight a War?” Cel (Reserva) Macgregor combateu na Operação *Desert Storm*, é Ph.D. e presidente de uma firma de consultoria.
13. U.S. Joint Forces Command, *Joint Operating Environment* 2008, Norfolk, VA, 24. 36.
14. MANSOOR, Peter. “Misreading the History of the Iraq War,” *Small Wars Journal* (10 March 2008), disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/blog/2008/03/misreading-the-history-of-the-iraq-war/>>, acesso em 14 mar. 2011. Mansoor foi o primeiro diretor do Centro de Contrainsurgência do Exército/Corpo de Fuzileiros Navais e leciona na Ohio State University.
15. Bacevich, Andrew J. “The Petraeus Doctrine”, *Atlantic Magazine*, October 2008, disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2008/10/the-petraeus-doctrine/6964/>>, acesso em 11 mar. 2011. John Nagl serviu em missões no Iraque e no Afeganistão, integrou a equipe que redigiu o manual de campanha sobre contrainsurgência do Exército, é Ph.D. e presidente de uma instituição de pesquisa em Washington, D.C.
16. U.S. Army Training and Doctrine Command (TRADOC) Pamphlet 525-3-1, *The United States Army Operating Concept: 2016-2028* (Fort Monroe, VA: 19 August 2010), p. 9, p. 10.
17. DOD, “Quadrennial Defense Review Report”, February 2010, p. i, p. viii, p. xiii.
18. Transcript, General Martin Dempsey, Remarks at the Association of the United States Army Winter Symposium, Fort Lauderdale, FL, 24 Feb. 2011.
19. THE WHITE HOUSE, *National Security Strategy*, May 2010, p. 14.
20. GATES, Robert. “The National Defense Strategy, Striking the Right Balance”, *Joint Force Quarterly* 52 (January 2009): p. 4.
21. Joint Chiefs of Staff, *Capstone Concept for Joint Operations*, Version 3.0 (Washington, DC, 15 January 2009), p. 1.
22. GENTILE, “Let’s Build an Army to Win All Wars”, p. 27; NAGL, John A. “Let’s Win the Wars We’re In”, p. 26. Ambos publicados na revista *Joint Force Quarterly* 52 (1st Quarter 2009).
23. “Quadrennial Defense Review Report”, p. 102-103.
24. TRADOC, *The United States Army Operating Concept: 2016-2028*, 20, 26. 28.
25. *Army Operating Concept*, p. 26-27.
26. THE WHITE HOUSE, “National Security Presidential Directive/NSPD 44”, 7 Dec. 2005.
27. “Quadrennial Defense Review Report”, p. 70.
28. DOD, “Instruction Number 3000.05—Stability Operations”, 11 Sept. 2009.
29. METZ, Steven. *Learning from Iraq: Counterinsurgency in American Strategy* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2007), p.vi-vii, p.16
30. *Army Operating Concept*, p. 27.
31. The White House, “President Bush Announces Military Strikes in Afghanistan”, 7 Oct. 2001, disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/10/mil011007-usia01.htm>>, acesso em: 15 mar. 2011.
32. O Diretor do Departamento de Segurança Interna, Janet Napolitano, empregou este último termo em seu depoimento ao Congresso, 15 jan. 2009.
33. “State Department Declines to Call Libyan Conflict ‘Civil War’”. *foxnews.com*, 9 Mar. 2011.
34. Política de não atribuição.
35. CREVELD, Martin van. Remarks delivered at the “Irregular Warfare in the 21st Century” symposium, Washington, DC, 31 Mar. 2011.
36. GATES, Robert M. Speech delivered at the U.S. Military Academy, West Point, NY, 25 Feb. 2011.
37. Field Manual (FM) 3-24, *Counterinsurgency* (Washington, DC: 15 December 2006), p. 1-24.
38. DOD, “Instruction Number 3000.07—Irregular Warfare,” 1 Dec. 2008.
39. NAGL, John A.; BURTON, Brian M.; et al., *Keeping the Edge: Revitalizing America’s Military Officer Corps* (Washington, DC: Center for a New American Security, February 2010), p. 5, p. 6.
40. OFFICE OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF, Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington, DC: 26 December 2006), p. IV-35.
41. DEPARTMENT OF THE ARMY, Army Regulation 11-31, *Army International Security Cooperation Policy* (Washington, DC: 24 October 2007), p. 2; The White House, *National Security Strategy*, p. 26.
42. GAUVERT, David. “Words Matter: Re-imagining Irregular Warfare”, *Small Wars Journal* (1 August 2011), disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/jrml/art/words-matter-reimagining-irregular-warfare/>>, acesso em: 19 ago. 2011.
43. CONNABLE, Ben; LIBICKI, Martin C. *How Insurgencies End* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010), p. xii.
44. FM 3-07, *Stability Operations* (Washington, DC: GPO, 2008), p. 5-1.
45. FM 27-5, *Civil Affairs Military Government* (Washington, DC: Departments of the Army and Navy, October 1947), p. 1.
46. MELTON, Stephen L. *The Clausewitz Decision: How the American Army Screwed Up the Wars in Iraq and Afghanistan* (Minneapolis, MN: Zenith Press, 2009), p. 25.
47. METZ, *Learning from Iraq*, p. 59.
48. U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* (Washington, DC: Department of State, 2010), passim, p. 208.
49. THOMPSON, Edwina. “Report on Wilton Park Conference 1022”, Wilton Park, UK, 11-14 March 2010, p. 1; FM 3-07, *Stability Operations*, p. 1-4; MOYAR, Mark. “Development in Afghanistan’s Counterinsurgency: A New Guide”, *Orbis Operations* (March 2011): p. 16.
50. THOMPSON, “Report on Wilton Park Conference”, p. 17; DEPARTMENT OF THE ARMY, TRADOC Pamphlet 525-3-0, *The Army Capstone Concept* (Fort Monroe, VA: Training and Doctrine Command, 21 Dec 2009), p. 27.
51. DEMPSEY, Gen Martin E. “Thoughts on Crossing the Line of Departure”, Department of the Army, Office of the Chief of Staff, undated; Department of the Army briefing, Army Transition Team “What we heard...”, 12 Apr. 2011.
52. CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF, CJCS Notice 2500.01, “2012-2015 Chairman’s Joint Training Guidance”, 31 Aug. 2011.

# Líderes-Jardineiros

## Um Novo Paradigma para Desenvolver Líderes Adaptáveis, Criativos e Humildes

Major Joseph Bruhl, Exército dos EUA

**N**A MINHA JUVENTUDE, quando não estava praticando esportes, duas atividades estiveram sempre presentes no meu desenvolvimento: a montagem de aeromodelos e a prática de jardinagem com meu pai. Ambas eram exercícios mentais cativantes, por duas razões diferentes. O aeromodelismo era uma atividade minuciosa, um exercício de exatidão e atenção aos detalhes. A jardinagem era um trabalho de amor, um experimento complexo em dar e receber. As duas atividades permitiram-me desenvolver habilidades importantes, mas no exercício da liderança busco amparo, com mais frequência, nas lições aprendidas na jardinagem com o meu pai. Os líderes que pensam como jardineiros estão mais aptos a adaptar-se, raciocinar com criatividade e enfrentar desafios com humildade, se comparados àqueles que pensam como construtores de modelos de aviões. Infelizmente, muitos comandantes nas Forças Armadas preferem fabricar *P-51 Mustangs* a cultivar tomates.

Os alunos da minha turma de formação foram alguns dos últimos a se tornarem oficiais em um Exército que ainda se preparava para combater no ambiente da Guerra Fria. Quando era um jovem comandante de pelotão de aviação, recebi treinamento em *Battlefield Calculus* (“Cálculo do Campo de Batalha”), um processo de planejamento que transformava a resolução de problemas táticos em uma equação matemática. Ele começa com uma avaliação de quantos meios inimigos estão dentro de uma área de engajamento e quantos deles precisamos destruir. A partir daí, o

planejamento não é muito mais complexo do que  $A+B=C$ . Tratava-se de corresponder os recursos com o resultado desejado.

Não sugiro que o Exército abandone a rigorosa metodologia representada pelo *Battlefield Calculus*. O que estou sugerindo é que a cultura do Exército está permeada com a mentalidade de  $A+B=C$ , uma prática que afeta a forma pela qual adestramos pessoal, os programas que desenvolvemos e como planejamos a estrutura da Força.

Essa mentalidade de  $A+B=C$  se assemelha ao meu antigo hobby de aeromodelismo em vários aspectos. Depois de reunir as ferramentas certas e estudar cuidadosamente as instruções, o trabalho começava. A partir do momento em que eu pegava a primeira peça para aplicar tinta ou cola, nada estava fora do meu controle. Eu tinha uma única medida de avaliação de sucesso: o modelo espelhava o padrão?

Ainda durante a invasão do Iraque em 2003, muitos no Exército seguiam aplicando esse raciocínio de “aeromodelismo” em relação ao “próximo” combate: bastaria juntar as ferramentas certas, aplicar a equação correta e executar com rigor, que o resultado espelhará o padrão.

Quatro meses antes de embarcar para o Iraque, comandi meu pelotão em um treinamento em área desértica no Centro Nacional de Adestramento (National Training Center — NTC). Lá, demonstramos as táticas e técnicas com maestria padrão, aplicando a matemática do *Battlefield Calculus* enquanto combatíamos em apoio às forças blindadas em batalhas de

---

*O Major Joseph Bruhl é planejador estratégico em guerra irregular e assistência à força de segurança na Divisão de Planos e Conceitos de Cooperação em Segurança do Exército. É bacharel pela Truman State University e*

*mestre pela Harvard University. É também bolsista “Next Generation National Security Leader” no Center for New American Security.*



Marinha dos EUA, Cb Cale Hatch

*Militares estadunidenses, embarcados no navio USS Blue Ridge, ajudam na preparação do terreno para um jardim em um lar para crianças desfavorecidas na Coreia do Sul, 13 Mar 10.*

blindados contra blindados. Ao completar as tarefas, nossa Unidade foi absolutamente letal na manobra de armas combinadas contra uma força blindada em movimento. Claramente, esse treinamento ajudou a obtermos sucesso na invasão do Iraque e permanece essencial àquilo que o Exército sabe fazer muito bem. Contudo, esse treinamento exigente falhou naquilo que nos faltou fazer.

Durante a preparação para o NTC, meu comandante de companhia elaborou o planejamento para um exercício de Segurança da Área de Retaguarda. Grosso modo, era uma missão que previa a decolagem de helicópteros *Apache*, em curto espaço de tempo, para defender a retaguarda de uma Divisão (ainda pensávamos de modo linear na época) contra ações irregulares. Ela incorporava táticas de força de reação rápida com técnicas de manobra para engajamentos em área urbana, treinamento esse que havia sido praticamente ignorado na doutrina de aviação de ataque por duas décadas.

Ao apresentar o planejamento do exercício ao comandante do batalhão para aprovação, meu comandante de companhia fez duas solicitações:

apoio no desenvolvimento de táticas, técnicas e procedimentos para a força de reação rápida e acesso aos locais de treinamento em áreas urbanas. As duas solicitações foram completamente rejeitadas.

Nossa Unidade era refém do próprio sucesso, alcançado com base em sua capacidade de replicar a doutrina com exatidão. O sistema de administração de pessoal do Exército a tinha preenchido com comandantes que exibiam a capacidade para executar a metodologia prescrita, e nossa desvantagem era que, como organização, não conseguíamos pensar além das “diretrizes” constantes da doutrina.

O resultado foi significativo. Em 23 Mar 03, nossas aeronaves foram emboscadas perto de Ah Hillah, onde pretendíamos executar um ataque em profundidade conforme previsto na doutrina. No entanto, combatentes à paisana, espalhados na área urbana, reagiram com fogos de armas portáteis e artilharia antiaérea para repelir nosso ataque. A missão foi um desastre: a maioria de nossas 18 aeronaves ficou tão seriamente danificada que não pôde voar novamente por alguns dias. Dois pilotos foram abatidos e feitos prisioneiros de guerra.



Hávamos sido excelentes construtores de modelos de aviões, mas mostramos não contar com nenhuma habilidade de jardinagem. Meu pai havia me ensinado que os jardineiros compreendem o que não se vê e anteveem o que ainda não se desenvolveu. Durante a primavera, ele preparava a terra, regando, firmando e fertilizando até que as plantas estivessem fortes e prontas para produzir frutos. Lembro-me nitidamente de sua consternação sempre que examinava uma planta atingida por uma praga, doente ou prestes a morrer. Aceitando o desconhecido, ele ajustava seu plano. Ao observar meu pai aplicar um método, esperar pelo efeito e ajustar a aplicação seguinte, aprendi um atributo fundamental da liderança: a adaptabilidade.

Os jardineiros não possuem um controle completo sobre a ação da natureza. Seu ofício é uma troca em que a ação e a contra-ação são afetadas por uma variedade de fatores fora de seu controle. Eles anteveem, esperam e observam as mudanças. Evitam a aplicação de pesticidas em dias de chuva e verificam se surtiram efeito. Acrescentam fertilizantes, mas não em excesso. O jardineiro é sempre um estudante, nunca o mestre.

Esse é o tipo de líder que o Exército deve cultivar. O Manual de Campanha 3-24 – *Contrainsurgência (FM 3-24 – Counterinsurgency)* afirma que os líderes precisam “rapidamente adaptar-se cognitiva e emocionalmente aos desafios desconcertantes... e dominar novas competências bem como novos contextos”<sup>1</sup>.

---

### ***...jardineiros compreendem o que não se vê e anteveem o que ainda não se desenvolveu.***

Assim como o jardineiro, os comandantes nas ações de contrainsurgência devem entender que o progresso nas operações é afetado por uma variedade de fatores fora de seu controle: rixas históricas, instituições disfuncionais e até erros passados das Forças dos EUA. Hospedar uma *shura*, ou reunião, confiar, observar as mudanças. Construir uma estrada, proteger a população e identificar se a busca da confiança

está produzindo resultados. Atacar com força esmagadora, mas fazê-lo com cuidado. Um comandante de contrainsurgência é sempre um estudante, nunca o mestre.

Contudo, a necessidade de uma liderança adaptável não se limita ao combate de contrainsurgência. Ela é um modelo militar permanente. Reconhecendo isso, o Exército vem desenvolvendo os conceitos de Adaptabilidade Operacional e Comando de Missão, ambos planejados para institucionalizar a resolução criativa, integrada e flexível de problemas militares. Tais conceitos representam um bom ponto de partida.

### **Os Próximos Passos**

Para apoiar o desenvolvimento de “líderes-jardineiros”, o Exército deve instituir três medidas: desenvolver uma profissão que valorize o pensamento, a redação e a educação; adaptar seu sistema administrativo de pessoal para apoiar experiências diversas; e incentivar a atuação de mentores como um fundamento da profissão.

**Valorizar a educação, o pensamento e a redação.** Ao longo da última década, o elemento mais importante no desenvolvimento profissional de um oficial consistiu em servir em missões no Iraque ou no Afeganistão. Essa experiência é essencial, mas, visando a preparar comandantes para um ambiente operacional cada vez mais complexo, o Exército também precisa valorizar mais a educação, o pensamento e as habilidades de redação<sup>2</sup>.

É preciso aumentar radicalmente o acesso de oficiais e sargentos à formação civil. Segundo um estudo recente da Universidade Harvard, apenas 31% dos oficiais subalternos acreditam que as Forças Armadas promovem a inovação<sup>3</sup>. A educação é fundamental para mudar essa percepção e a realidade representada por ela.

A educação desenvolve a identidade, a agilidade mental, o entendimento de outras culturas e a maturidade interpessoal dos comandantes<sup>4</sup>. É por essa razão que as universidades são frequentemente comparadas com jardins, onde mentes são cultivadas e ideias são colhidas.

Aumente a importância de designações para Unidades não divisionárias no desenvolvimento

profissional de um oficial, tornando-as obrigatórias para a promoção ao posto de tenente-coronel. Funções no Estado-Maior do Exército, no Centro de Armas Combinadas e nas escolas das Armas não são designações “de descanso”; são investimentos nas instituições que apoiam nossa profissão e ampliam a visão de um comandante<sup>5</sup>.

Incentive os oficiais e sargentos a escreverem e publicarem seus trabalhos. Em uma organização necessariamente hierarquizada como o Exército, oficiais e sargentos fortalecem a profissão por meio da publicação da experiência adquirida, fornecendo aos comandantes superiores acesso a ideias singulares e relevantes fora dos canais normais de comando. Recentemente, o Almirante James Stavridis desafiou oficiais subalternos a publicarem, assumindo o mesmo tipo de risco pessoal na condução de suas carreiras que aquele que enfrentam no campo de batalha<sup>6</sup>. Em seu artigo, Almirante Stavridis oferece algumas “orientações de bom senso” a serem consideradas na redação de trabalhos. Comandantes do Exército, seguindo essas orientações, devem estimular os subordinados a escrever e compartilhar suas experiências. Há uma abundância de conhecimentos inexplorados que enriquecerá os debates intelectuais do Exército.

**Adaptar o sistema de administração de pessoal para apoiar experiências diversas.** Para promover uma mentalidade de jardineiro, o Exército deve mudar seu sistema de administração de pessoal, passando de um modelo da era industrial, que considera líderes como peças intercambiáveis, para um que gerencie o talento com base no indivíduo<sup>7</sup>. Os construtores de modelos de aviões se sentem mais à vontade com o prescrito e processos rígidos. Os jardineiros, por sua vez, entendem que experiências diversas são necessárias para o domínio de seu ofício. Na ausência de uma reestruturação completa do sistema de administração de pessoal, o Exército deve permitir que os oficiais que optem pela formação civil, docência ou estágios recebam um comando juntamente com turmas posteriores, de modo a exercerem funções consideradas essenciais ao progresso em sua especialização operacional.

A atual progressão de carreira prevista para os oficiais deixa pouco espaço para variação. Quando um oficial é escolhido cedo para promoção, ela torna-se ainda mais compactada. Em consequência, o Exército obriga seus melhores oficiais a fazerem uma escolha binária cedo demais em sua trajetória profissional:

---

***... o Exército obriga seus melhores oficiais a fazerem uma escolha binária cedo demais em sua trajetória profissional...***

permanecer em funções operacionais e, assim, manter-se competitivo para o comando, ou buscar experiências diversas, com risco à sua carreira.

Ao adaptar seu sistema de administração de pessoal para permitir que oficiais busquem oportunidades que desenvolvam habilidades de “líder-jardineiro” sem prejudicarem sua competitividade para o comando, o Exército incentiva os melhores deles a ampliar sua experiência. Quando oficiais que busquem oportunidades fora dos planos de carreira tradicionais assumem comandos com mais frequência, o Exército demonstra um novo conjunto de valores aos oficiais subalternos.

**Incentivar a atuação de mentores como um fundamento da profissão.** Em uma cultura que valoriza os “líderes-jardineiros”, os mentores têm um papel essencial. O aeromodelismo fornece instruções passo a passo para o novato seguir. A jardinagem é algo que só se pode aprender com a vivência e com as orientações de alguém mais experiente.

É difícil medir a atuação de mentores no Exército. No mundo dos negócios, o engajamento com funcionários (atuação de mentores) está diretamente vinculado ao desempenho financeiro. As empresas com um fraco engajamento tendem a perder dinheiro, enquanto as que se destacam nesse campo costumam gerar lucro<sup>8</sup>. Não existe tal medida de

efetividade no Exército. Mesmo assim, a falta de mentores é citada como um fator importante em muitas pesquisas de opinião, para explicar a decisão de oficiais subalternos deixarem a carreira.

Para inverter essa tendência, o Exército deve incluir a atuação de mentores em sua análise holística da profissão das Armas. O panfleto *Army: Profession of Arms (O Exército: Profissão das Armas*, em tradução livre), do Exército, define a ética, os valores e os ideais do Exército, mas a palavra “mentor” não é mencionada<sup>9</sup>. Entretanto, que maneira melhor existe para desenvolver comandantes adaptáveis, criativos e humildes e que reflitam os valores do Exército do que a orientação ativa e autêntica de um mentor?

Haveria dificuldades associadas com essa sugestão. As implicações de haver três gerações servindo ao mesmo tempo complicam o processo de orientação por um mentor. Os integrantes da Geração do Milênio (nascidos após 1978) não apenas são profundamente comprometidos

com a comunidade e com o trabalho em equipe e facilmente adaptáveis, como também se mostram mais à vontade com situações ambíguas<sup>10</sup>. Em suma, são mais naturalmente propensos a portar-se como “jardineiros” que as duas gerações anteriores. No entanto, estudos sugerem que esses indivíduos não estão tão bem preparados para operar em estruturas militares de comando e controle, resolver conflitos ou proteger informações sigilosas<sup>11</sup>.

Um verdadeiro processo de orientação por um mentor não pode ser um mero exercício em espelhar-se no outro. Em vez disso, deve maximizar os pontos fortes inerentes à nova geração enquanto incute os eternos valores e habilidades exigidos por nossa profissão.

A importância do acompanhamento de mentores crescerá à medida que o Exército reintroduzir os rigores da caserna e modificar as taxas de promoção para alinhar a estrutura da Força com as necessidades de redução de efetivos. Em um ambiente de períodos prolongados na caserna, os oficiais mais



Corpo de Fuzileiros Navais

*Haji Hamadulha Helmand conversa com o CF William McCollough, Comandante do 1º Batalhão, 5º Regimento de Fuzileiros Navais, durante uma patrulha do grupo de assuntos civis no Distrito de Nawa, Província de Helmand, Afeganistão, 30 Jul 09.*

modernos que forem experientes ficarão irritados com a perda da liberdade que tinham no combate. Todavia, há valor em algumas das “artes perdidas” da caserna. A orientação de mentores durante essa transição apoiará a comunicação bidirecional, facilitando o entendimento de quais aspectos dessas antigas “artes” devem ser mantidos e quais devem ser abandonados. Além disso, conforme as taxas de promoção forem diminuindo, a orientação por mentores será essencial para manter os melhores oficiais motivados e evitar um retorno a uma cultura de “zero defeito”.

## A Avaliação

Fazer com que o Exército deixe de produzir “construtores de modelos de aviões” e passe a ser uma Força de “líderes-jardineiros” exige uma mudança de cultura. Contudo, falar apenas não basta para obter essa mudança; tampouco bastam as sugestões deste artigo, que, por si só, não poderão criá-la.

Finalmente, o Exército precisa mudar a “avaliação” que usa para recrutar, reter e promover seus oficiais. Ao identificar primeiro o “jardineiro” como o tipo de líder que ele quer

cultivar, o Exército pode adaptar seus processos e incentivos para aumentar a quantidade de comandantes adaptáveis, criativos e humildes em suas fileiras.

Aumentar o acesso à formação civil e incentivar os comandantes a assumir riscos intelectuais os preparam para pensar de novas formas. Abrir espaço para a busca de experiências que ampliem seus horizontes demonstrará que o Exército valoriza tanto a experiência operacional quanto a intelectual. A orientação de mentores proporciona terra fértil para o crescimento. Os jovens comandantes exploram novas ideias, correm riscos e aprendem com o melhor método disponível: tentativa e erro.

Essas medidas estimulam uma cultura em que os comandantes não ficam apegados à ideia de que “é assim que fazemos as coisas por aqui”, sendo, ao contrário, incentivados a adaptar-se, a pensar criativamente e a abordar desafios com humildade. Essas são “características essenciais” caso o Exército queira aplicar as lições corretas da última década e desenvolver uma Força pronta para os desafios futuros.**MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. U.S. Army Field Manual 3-24, *Counterinsurgency* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, December, 2006) p. 7-1.
2. BARNO, David. “Dave Barno’s top 10 tasks for General Dempsey, the new Army chief of staff,” post feito por Thomas E. Ricks no “The Best Defense, Tom Rick’s Daily Take on National Security,” 21 Jan. 2011, disponível em: <[http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2011/01/21/dave\\_barno\\_s\\_top\\_10\\_tasks\\_for\\_general\\_dempsey\\_the\\_new\\_army\\_chief\\_of\\_staff?page=0,1](http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2011/01/21/dave_barno_s_top_10_tasks_for_general_dempsey_the_new_army_chief_of_staff?page=0,1)>.
3. FALK, Sayce e ROGERS, Sasha. “Junior Military Officer Retention: Challenges and Opportunities” (Public Policy Exercise, Harvard University John F. Kennedy School of Government, March 2011).
4. WONG, Leonard; GERRAS, Stephen; KIDD, William; PRICONE, Robert; e SWENGROS, Richard. “Strategic Leadership Competencies” (Carlisle, PA: U.S. Army War College, September 2003).
5. BARNO.
6. STAVRIDIS, ADM James. “Professionals Write, Whispers on a Wall” *Marine Corps Gazette* (May 2011): p. 83.
7. PARK, Kent W. “Assembly Line to Custom Design: Reforming the Officer Development System” (Association of the United States Army, Land Warfare Paper No. 81, October 2010), p. 3.
8. FRANK, Fredric D.; FINNEGAN, Richard P.; e TAYLOR, Craig R. “The Race for Talent: Retaining and Engaging Workers in the 21st Century” (Human Resource Planning), p. 16.
9. Center for the Army Profession and Ethic, *Army: Profession of Arms* (U.S. Army Training and Doctrine Command, October 2010), p. 2.
10. FRITZSON, Art; HOWELL, Lloyd W. Jr.; e ZAKHEIM, Dov S. “Military of Millennials,” *Strategy+Business* 49 (Winter 2007).
11. Ibid.



# Sargento Felipe Pereira Recebe Cruz de Serviço Distinto



Exército dos EUA, Sgt. Teddy Wade

O Gen Ex Raymond T. Odierno, Chefe do Estado-Maior do Exército dos EUA (à esquerda), e o Gen Bda James C. McConville, Comandante da 101ª Divisão Aeroterrestre (à direita), ao lado do Sgt Felipe Pereira, minutos antes da cerimônia de entrega da Cruz de Serviço Distinto, realizada no Forte Campbell, Estado de Kentucky, 12 Abr 12.

**O** SARGENTO FELIPE PEREIRA, do Exército dos Estados Unidos da América, é o primeiro “Screaming Eagle” (como são chamados os integrantes da 101ª Divisão Aeroterrestre) a ser agraciado com a Cruz de Serviço Distinto (*Distinguished Service Cross*) desde a Guerra do Vietnã. Pereira é hoje comandante de grupo de combate na Companhia A, 1º/502º Batalhão de Infantaria. Recebeu o reconhecimento pelo que a nota oficial denominou “serviço distinto e heroísmo” durante combate armado em Kandahar, no Afeganistão, em 01 de novembro de 2010.

“É uma grande honra representar a Divisão”, disse Pereira. “É muito bom poder representar a 101ª Divisão e mostrar... o valor dos soldados que realmente temos aqui.”

O General Raymond Odierno, Chefe do Estado-Maior do Exército dos EUA, entregou a medalha ao sargento em evento realizado no quartel da Divisão. Entre os presentes à cerimônia de condecoração do imigrante brasileiro de 28 anos estavam sua esposa e pais, além de outros parentes.

“Sempre quis participar do combate”, disse Pereira, ao explicar por que havia ingressado no Exército dos EUA.

Nascido em Brasília, em 27 de junho de 1983, o Sargento Felipe Pereira imigrou para os EUA aos 17 anos, matriculando-se no Union College, em Lincoln, Nebraska, onde estudou inglês. Em 2006, concluiu o bacharelado em Biologia e trabalhou como bancário e, nas horas vagas, como instrutor de artes marciais. Logo entediou-se com o trabalho no banco, alistando-se no Exército dos EUA em março de 2009.

Foi enviado para o Distrito de Zhari, no Afeganistão, em maio de 2010. Pereira foi ferido duas vezes durante

a missão de um ano, recebendo duas medalhas “Purple Heart” e o apelido de “Iron Man”, dado por seus companheiros. Foram suas destemidas ações de 01 de novembro de 2010 que lhe trouxeram glória, porém. Quando ele e seu GC retornavam para um posto avançado de combate em Senjaray, um homem-bomba talibã dirigiu sua motocicleta até o meio deles e se detonou, matando dois soldados e ferindo outros quatro. Simultaneamente, insurgentes começaram a atacá-los de várias posições com fogo de armas portáteis e lança-granadas-foguetes. Mesmo com ferimentos de estilhaços no pulmão, Pereira conseguiu voltar para o posto avançado de combate, onde recusou tratamento médico naquele momento. Enfrentando fogo inimigo, ele retornou ao local da explosão utilizando uma viatura e evacuou os companheiros mortos e feridos. Também engajou várias posições de tiro do inimigo a partir da própria viatura. Com essa valorosa conduta, Pereira salvou a vida de dois soldados e minimizou a efetividade da emboscada.

O General Odierno reconheceu Pereira por suas “ações extraordinárias diante da adversidade”.

“Estamos todos aqui porque suas ações o distinguiram como um herói”, Odierno disse a Pereira. “A verdade é que há pessoas que estão vivas hoje devido às suas ações.”

“As ações do Sargento Pereira naquele momento decisivo”, acrescentou o general, “ficarão para sempre gravadas na história de nosso país. (...) Suas ações foram condizentes com os mais elevados ideais do etos do guerreiro. Ignorando a própria segurança, esquecendo-se da própria dor, ele enfrentou a tempestade de disparos em meio à fumaça e ao caos para ajudar seus irmãos de armas em seu momento de necessidade.”

O Gen Odierno também afirmou: “Estou muito impressionado com esse jovem excepcional. Faz apenas dois anos que ele se tornou um cidadão estadunidense. É um verdadeiro patriota tanto para os Estados Unidos quanto para seu país natal, o Brasil.”

Segundo a nota oficial, “atribui-se a Pereira ter salvado a vida de dois companheiros, arriscando a própria diversas vezes. Só aceitou receber tratamento médico após todos os soldados feridos terem sido evacuados e atendidos”.

“Tudo começou como uma patrulha normal... até quase o final, quando tudo ficou fora de controle”, recordou-se Pereira.

Mesmo sendo reconhecido por seus esforços heroicos em sua primeira missão, Pereira afirma sentir, mais do que nunca, que estava apenas cumprindo o que havia se comprometido a fazer ao ingressar na Força Terrestre dos Estados Unidos da América.