

Políticas Adotadas, Doutrina de Contrainsurgência e Legitimidade Política

Major Stanley J. Wiechnik, Exército dos EUA

EM RECENTE ENTREVISTA, perguntaram ao Dr. John Nagl o que ele mudaria na nova versão do Manual de Campanha 3-24 – *A Contrainsurgência (FM 3-24 – Counterinsurgency)*. Ele respondeu:

A grande pergunta que devemos considerar ao reescrever o FM é se seus princípios quanto à promoção da legitimidade do governo da nação anfitriã devem ser preservados. O manual foi escrito em uma época em que a promoção da democracia era um princípio-chave da política externa dos EUA. E as duas campanhas de contrainsurgência que enfrentamos no Iraque e no Afeganistão eram campanhas em que os recém-criados governos democráticos estavam enfrentando dificuldades. Não estou convencido que esse seja o modelo certo, que a única forma de realizar a legitimidade seja pela imediata promoção da democracia quando ainda está em curso uma campanha de contrainsurgência. Eu penso que essa é a primeira pergunta que temos que responder¹.

Os comentários de Nagl ressaltam três pontos. Primeiro, a legitimidade política ainda é um grande problema nas operações de contrainsurgência e algo que nós não acertamos logo de início. Segundo, o manual foi escrito sob a sombra de um específico programa de ação política; a difusão da democracia liberal deve ser parte do objetivo das operações de estabilização e de contrainsurgência. Terceiro, impor a democracia cedo demais talvez

nem sempre seja viável ou até aconselhável.

Políticas recentemente adotadas talvez possam abrir as portas para uma análise de como devemos priorizar as operações de contrainsurgência no futuro. Este artigo analisará a velha política e como ela afetou a doutrina; examinará também a política mais recente e tentará adivinhar quais serão as consequências dessa mudança nas operações de estabilização e de contrainsurgência, com respeito à percepção de como as Forças Armadas consideram a legitimidade política. Farei uma abordagem mais abrangente sobre a legitimidade política de nossa atual doutrina e também algumas recomendações de como a futura doutrina deve interpretar a legitimidade.

A Antiga Política dos EUA

Os governos estadunidenses anteriores tomaram como um objetivo da política externa a difusão da democracia e dos ideais liberais. A promoção da democracia fazia parte da política externa dos EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial, mas, com o término da Guerra Fria, essa orientação não precisava mais da participação extensiva do Departamento de Defesa. O Governo George W. Bush fez com que essa ideia se tornasse um componente central de sua campanha contra o terrorismo e de sua política de defesa, particularmente no Oriente Médio². A política conta com o princípio de que terroristas não são capazes de prosperar onde os valores e as liberdades democráticos existem.

O Major Stanley J. Wiechnik, Exército dos EUA, é professor assistente de Ciência Militar na Northeastern University em Boston, no Estado de Massachusetts. É Bacharel pela Indiana University e Doutor em Direito pela

Vermont Law School. Comandou uma companhia de engenheiros no Afeganistão e foi Oficial Administrativo de um batalhão de engenheiros no Iraque.

O método escolhido para difundir a democracia era uma variação da teoria de democratização baseada na ideia de que uma vez instaladas as instituições democráticas, os valores da população iriam mudar para adotar o novo modelo³. Se sistemas democráticos forem criados, incluindo legislaturas e cargos executivos preenchidos com representantes eleitos, a população irá adotar a democracia. Além da estrutura governamental, uma sociedade civil aberta, instruída e economicamente forte precisa ser construída⁴. Isso exigiria escolas e outros sistemas socioeconômicos para dar suporte à democracia. Essa era a filosofia do filme *Campo dos Sonhos*: se construir, ele virá. Em locais como o Afeganistão, tal iniciativa significa um esforço imenso de reconstrução da nação junto com uma forte presença de segurança.

A política estabelecia que quando decidíssemos que era importante para nossa segurança nacional intervir em uma situação onde havia um Estado

fracassado, ou que deveríamos mudar seu regime, não importava qual forma de governo a população local considerava legítima. Quando partíamos, a única forma de governo que seria aceitável era uma que apoiasse as instituições democráticas, e não apenas qualquer instituição democrática, mas uma que promovesse a liberdade individual e assegurasse uma forma liberal de legitimidade política.

A Doutrina Atual e a Legitimidade

Segundo o FM 3-24, a legitimidade é o “objetivo principal” em uma insurgência política⁵. Qualquer lado que a população considere legítimo, governo ou insurgente, tem uma vantagem distinta no conflito. Mesmo assim, o FM 3-24 contém menos de um parágrafo tratando dos tipos de legitimidade e em nenhum momento menciona sobre qual tipo a população aceita⁶. Em vez disso, o manual presume que a população aceitará a forma de legitimidade que a Força de contrainsurgência



Exército dos EUA. Cb Rhonda Roth-Cameron

O Cel Sagad, do Exército iraquiano (à esquerda), e o Ten Cel John A. Nagl, do Exército dos EUA, autor de *Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (“Lições de Contrainsurgência da Maláia e do Vietnã”, em tradução livre), posam para uma fotografia no Distrito de Ahsar, em Basra, no Iraque, 03 Ago 08.

oferecerá por meio de eleições e serviços básicos. O FM 3-24 não oferece orientação sobre como determinar os valores que a população adota ou qual forma de legitimidade ela provavelmente aceitará. O único método discutido para obter legitimidade é o fornecimento de benefícios à sociedade. A única forma de legitimidade oferecida é um governo constitucional por meio de eleições. Não são fornecidas alternativas. De fato, os tipos de legitimidade geralmente ensinados, como os três arquétipos do sociólogo Max Weber, são listados no manual como tipos de autoridade, não tipos de legitimidade⁷. Além da comparação entre teocracias e liberalismo ocidental, o manual de campanha não menciona qualquer forma de legitimidade normalmente associada com governos não liberais.

As operações de estabilização podem representar uma parte importante em uma missão de contrainsurgência (dependente da natureza da operação). O novo Manual de Campanha 3-07 – *Operações de Estabilização (FM 3-07 – Stability Operations)*, preenche uma lacuna na doutrina COIN: o que fazer quando se está lidando com um Estado fracassado ou em vias de fracassar e a intervenção militar é necessária para restaurar a ordem e apoiar ou até criar um governo que funcione⁸. A doutrina de estabilização é até mais proscritiva quanto à legitimidade. Encontra-se nela pouco ou nenhuma discussão sobre se a falta de legitimidade contribuiu para a condição atual do Estado. Pior, ela limita a legitimidade quanto à escolha do comandante. Uma seção sob o subtítulo “governança e participação” discute o fortalecimento da participação civil no momento de realizar uma mudança positiva duradoura ao estabelecer justiça e igualdade social, étnica, racial e de sexo e ao promover direitos civis individuais⁹. Os ideais associados com os sistemas de valores liberais são metas dignas, mas talvez eles não se encaixem perfeitamente nas normas e valores tradicionais da população da nação anfitriã.

A Política Atual

Em janeiro deste ano [2012], a Casa Branca e o Departamento de Defesa divulgaram o documento

“Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense” (“Sustentando a Liderança Global dos EUA: Prioridades para a Defesa no Século XXI”, em tradução livre). O documento delineou a nova política de Defesa, refletindo as limitações da nossa realidade fiscal atual e futura. Orientações sobre operações de estabilização e de contrainsurgência futuras foram incluídas nas mudanças:

Depois das guerras no Iraque e no Afeganistão, os Estados Unidos irão enfatizar meios não militares e a cooperação mútua entre Forças Armadas para abordar a instabilidade, visando a reduzir a demanda por compromissos significativos de Forças estadunidenses com as operações de estabilização. Não obstante, as Forças dos EUA estarão prontas para executar operações de contrainsurgência e outras de estabilização se necessário, atuando ao lado das Forças da coalizão quando for possível. Consequentemente, também irão consolidar e continuar a refinar as lições colhidas nos últimos dez anos de operações de estabilização e de contrainsurgência no Iraque e no Afeganistão. *No entanto, as Forças norte-americanas já não estarão empenhadas em conduzir operações de estabilização prolongadas de grande escala [ênfase no original]*¹⁰.

Os ideais associados com os sistemas de valores liberais são metas dignas, mas talvez eles não se encaixem perfeitamente nas normas e valores tradicionais da população da nação anfitriã.

O parágrafo prevê claramente uma força militar menor, incapaz de empenhar-se em operações de estabilização de longo prazo, mas também inclui uma mensagem mais sutil; que nossos objetivos nas operações de estabilidade e de contrainsurgência precisarão ser muito mais limitados. Não seremos capazes de conduzir operações de longo

prazo para criar estruturas sociais à nossa própria imagem. Não ditaremos a forma de legitimidade política¹¹. Será nosso dever determinar a forma de legitimidade aceitável pela população atual e trabalhar dentro dessa estrutura.

Efeito na Doutrina

Tanto o FM 3-07 quanto o FM 3-24 são limitados pela velha política que restringe as opções de legitimidade política com a qual os comandantes militares podem trabalhar. O FM 3-24 defende, implicitamente, a democracia liberal como a fonte principal da legitimidade política. Quanto à “democracia liberal”, significa o que a maioria dos residentes do ocidente pensa quando usa o termo “democracia” — um governo construído nos ideais dos direitos humanos que tem direito universal de voto e possui eleições livres e justas entre candidatos de vários partidos não formados ao redor de afiliação étnica, religião ou uma ideologia nacionalista patrocinada pelo governo. Isso é contrário às democracias funcionais ou não liberais que têm eleições, mas limitam o direito de voto ou têm um sistema de um único partido.

Contanto que a insurgência mantenha a legitimidade política com um segmento da população, ela possivelmente terá um estoque de combatentes prontos a pegar em armas.

A doutrina usa a filosofia “se construir, ele virá” que depende de uma abordagem de duas partes. Uma parte é a formação de instituições políticas democráticas. Isso envolve a criação de um governo que inclua os poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como as leis que os apoiem, junto com eleições regulares para preencher as várias posições. A segunda parte é construir uma infraestrutura moderna que apoie essas instituições. Essas partes acontecem sucessivamente com algum tipo de eleição realizada logo que for possível enquanto muito das estruturas físicas

e econômicas ainda estão sendo construídas. Essencialmente, a doutrina descreve como criar uma estrutura política na nação anfitriã que se assemelha aos conceitos ocidentais de democracia liberal moderna.

A legitimidade política tem vínculos ao sistema de valores de uma sociedade¹². A velha doutrina declara que se alguém muda as estruturas sociais e instituições para serem democráticas, a população adota valores mais liberais¹³. Contudo, transformar o sistema de valores de uma sociedade, mesmo com um influxo massivo de projetos de desenvolvimento, provou ser mais difícil que muitos tinham pensado. Isso é demonstrado pela falta de mudança verdadeira nos direitos da mulher no Afeganistão devido a um sistema de valores tradicional que limita as liberdades das mulheres¹⁴. Se alguém não pode mudar facilmente os valores de uma sociedade, também será difícil fazê-lo simplesmente transformando as formas de legitimidade que a sociedade considera aceitáveis. Se programas de modernização extensivos já não são viáveis, então a determinação de formas alternativas aceitáveis da legitimidade política será um objetivo principal.

A Legitimidade Política pela Perspectiva Militar

A legitimidade importa por duas razões. A primeira tem algo a ver com a quantidade de esforço exigido pelas autoridades políticas para impor sua vontade ao povo. Geralmente, os cidadãos obedecem voluntariamente às ordens e orientações de um governo considerado legítimo. Por outro lado, quando falta a um governo a legitimidade, ele precisa usar coerção para obter aquiescência. A coerção pode assumir a forma de subornos para aliciar o povo à obediência ou de violência ou ameaças de violência para forçar a aquiescência. A legitimidade pode ser vista como um motivador interno. As pessoas concordam porque acreditam que o que está sendo proposto é correto. A coerção, ou o poder como é referida às vezes, é um motivador externo. A coerção precisa ser suficientemente significativa para superar as tendências naturais do povo. Manter essa quantidade de coerção é caro, sendo esse o motivo pelo qual até ditadores tentam



Força Aérea dos EUA, Suboficial Robert R. Hargraves

Integrantes de uma equipe de resgate e soldados norte-americanos vasculham os escombros de um escritório da ONU em Bagdá, no Iraque, após um carro-bomba ter destruído o prédio durante a Operação *Iraqi Freedom*, 21 Ago 03.

descobrir alguma forma de legitimar seu governo. Pela perspectiva militar, manter um governo que o povo considera ilegítimo exige maior poderio bélico e financeiro do que manter um governo legítimo.

A segunda razão para Forças Armadas se importarem com a legitimidade tem a ver com quem o povo acredita ter autoridade para empregar a força. Quando um governo considerado legítimo faculta a um de seus agentes, como um policial, por exemplo, a empregar a força, até mesmo a força letal, os cidadãos aceitam essa medida como um direito moral. Um soldado não comete um crime quando, obedecendo ordens do Estado, mata um inimigo. Sua ligação à autoridade do Estado legitima suas ações. Da mesma forma, os cidadãos podem considerar agentes de um governo não legítimo que empregam a força como criminosos. De fato, a legitimidade faz mais do que simplesmente conceder autoridade para usar a força. A legitimidade pode fazer com que a força seja um ato moralmente louvável. O povo frequentemente vê soldados como heróis. Se um segmento

da população considera uma insurgência como politicamente legítima, ele concede aos integrantes da insurgência a autoridade para empregar a força. Isso significa que, embora o governo talvez veja as ações dos insurgentes como criminosas, os crentes da insurgência não compartilham essa opinião. O povo talvez veja algo moralmente louvável naquilo que o governo considera atividade sanguinária e criminosa. De fato, qualquer pessoa que identifique a insurgência como politicamente legítima está livre para tornar-se um soldado dessa causa. Eles se consideram combatentes legítimos. Contanto que a insurgência mantenha a legitimidade política com um segmento da população, ela tem um estoque possível de combatentes prontos a pegar em armas.

Fontes da Legitimidade Política

Segundo Jean-Marc Coicaud e David Ames Curtis, a legitimidade política surge de três fontes: a lei, as normas da população e o consentimento do povo¹⁵. O governo obtém a legitimidade por meio de fidelidade à lei que a população aceita.

Isso pode ser mais complicado do que parece à primeira vista. Há um número de fontes diferentes da lei. A lei tem base nas crenças religiosas, no direito natural (considerado a base dos direitos humanos) e no direito positivo (leis fabricadas com base em princípios racionais). Essa variação de fontes pode fazer com que a determinação de qual tipo de lei o povo aceita seja difícil de identificar, mas fazer isso é essencial para isolar qual tipo de legitimidade um povo considerará aceitável.

As normas do povo são outra fonte da legitimidade. As normas são as regras sociais que a população adota. As normas são importantes por serem um reflexo dos valores do povo. O compartilhamento de um sistema de valores permite que indivíduos trabalhem juntos. Por exemplo, o Exército dos EUA possui valores centrais que o apoiam no esforço para criar uma Força coesa. Todo o mundo sabe o que esperar e pode planejar suas ações correspondentemente. As normas fornecem uma forma de administrar a incerteza ao estabelecer as regras a serem seguidas em uma situação social particular. Elas ajudam a criar previsibilidade em um mundo que seria, de outra forma, imprevisível. Um conjunto comum de normas permite que uma sociedade funcione como um grupo.

Uma terceira fonte de legitimidade é o consentimento do povo. De muitas formas, o consentimento do povo está no cerne da legitimidade. O consentimento do povo envolve um dever implícito de obedecer ao governo; reconhecer seu direito de governar. Direitos, por sua natureza, envolvem um acordo do que uma pessoa deve a outra. Uma única pessoa morando em uma ilha deserta não tem necessidade de direitos já que não pode impô-los a alguém. Os direitos distinguem o que é devido a cada pessoa com base em sua situação e posição na estrutura da sociedade. Em quase todos os sistemas, o governante tem o direito de usar a violência para impor as leis da comunidade. Na maioria dos sistemas, o povo tem o direito de exigir certos serviços, bens e proteções. Esse acordo tradicional forma a base do consentimento para governar.

Cada uma dessas três fontes da legitimidade política se baseia em uma fundação, os valores do povo. Um sistema de valores compartilhado é a base da lei. Para que o povo obedeça voluntariamente à lei, esta precisa conformar com os valores fundamentais da sociedade. Frequentemente, as leis que infringem os valores de uma pessoa serão desconsideradas. As normas equivalem às atividades que estão em harmonia com os valores da sociedade. Um governo precisa aderir aos valores e normas da sociedade se espera que o povo consinta em seu poder. Uma sociedade não vai consentir voluntariamente na autoridade de um governo caso ele adote um sistema diferente de valores.

A chave para entender qual tipo de governo uma população aceitará como legítimo está em entender os sistemas de valores dessa sociedade. Em linhas gerais, há dois tipos de sistemas de valores: individual e comunal.

Individual. Nas culturas individualistas há consciência do “eu”.

- A identidade é um assunto individual, frequentemente quanto mais individualista, melhor.
- A ênfase é dada às realizações individuais.
- Todos têm o direito à sua própria opinião e privacidade.
- As pessoas se sentem culpadas ao infringir uma norma e são vistas pelos outros como pessoalmente responsáveis por suas ações.
- Os amigos são escolhidos individualmente.
- Todas as pessoas são tratadas da mesma forma¹⁶.

Esses sistemas de valores podem ser associados com os sistemas democráticos liberais ou com sistemas políticos que são apenas funcionalmente democráticos ou parcialmente democráticos. As sociedades com sistemas de valores individualistas preferem o governo democrático liberal, embasado na ideia de que o governo obtém sua autoridade diretamente do povo.¹⁷ Os direitos de cada pessoa são defendidos antes dos direitos coletivos. Ditados como “É melhor libertar dez homens culpados ao invés de aprisionar um homem inocente” manifestam a ideia de que o indivíduo é mais importante do que o grupo. A legitimidade nesses tipos de governo é baseada no



Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. Fot. William Greeson

O Gen Larry Nicholson (acima à esquerda), do Corpo de Fuzileiros Navais, Comandante da 2ª Brigada Expedicionária dos Fuzileiros Navais-Afganistão, realiza contato com autoridades governamentais da Província de Helmand, na Base de Patrulha Jaker, no Distrito de Nawa, Afganistão, 23 Jul 09.

liberalismo ou na primazia dos direitos humanos individuais.

Comunal. O inverso é verdadeiro nas sociedades com sistemas de valores comunitários. No sistema de valores comunitário, uma identidade comum é a mais importante.

- Os membros de uma sociedade que adota um sistema comunitário possuem uma consciência do “nós”; a organização determina a vida particular.
- As ações individuais são consideradas louváveis quando aumentam o status ou honra do grupo.
- O status social determina os amigos de uma pessoa.
- As pessoas se sentem envergonhadas quando infringem as normas sociais e os demais membros da sociedade os julgam culpados por desonrar o grupo.
- As opiniões são predeterminadas pelo que é melhor para o grupo.

- Há uma diferença clara entre como integrantes do grupo e não integrantes são tratados.

Essas sociedades tendem a ter governos funcionais ou não democráticos¹⁸. Os desejos do indivíduo são subordinados às necessidades da comunidade. O lema de *Os Três Mosqueteiros*, “Um por todos! Todos por um!” se referia à ideia de que o povo apoiava e protegia o rei, e o rei governava para o bem de todos. A identidade pessoal dentro do grupo define as obrigações do indivíduo e as do grupo. A identidade comum, baseada na afiliação étnica ou tribal, na religião ou ideologia nacionalista, é central para essas sociedades. A legitimidade nesses tipos de governos depende do ideal não liberal da honra e da sobrevivência do grupo antes dos direitos de qualquer indivíduo.

Os Tipos de Legitimidade Política

Com base nos sistemas mencionados acima, há duas categorias amplas de legitimidade política:

legitimidade liberal e comunal ou comunitária. O liberalismo, ou alguma variação do mesmo, é a forma mais comum da legitimidade na Europa Ocidental e na América do Norte. O liberalismo é construído sobre a lei natural e os direitos individuais. Todas as pessoas possuem direitos intransferíveis que o governo não pode limitar. Esses direitos variam entre cada nação, mas a ideia básica é a mesma: o povo possui direitos que o governo não pode infringir. O sistema político que associamos mais comumente com o liberalismo é a democracia. A democracia e o liberalismo têm vínculos estreitos, mas não significam a mesma coisa. O liberalismo é a forma de legitimidade em que a democracia é um sistema de governo.

A alternativa é a legitimidade não democrática. A forma mais comum é a legitimidade comunal. Essa não é baseada exclusivamente nos direitos, mas em uma combinação de privilégios e deveres, que limitam os direitos. Os membros têm deveres para com outros indivíduos ou com a sociedade como um todo,

e eles concedem ao governo o poder de impor esses deveres. Por exemplo, sociedades como a Tailândia, que têm formas comunais de legitimidade, às vezes limitam voluntariamente a liberdade de expressão. A Tailândia possui leis que punem qualquer cidadão que difamar o nome do rei. Dependendo do tipo de legitimidade, os deveres podem ter sua origem em um grupo étnico ou tribal, uma religião ou uma ideologia como o comunismo. As sociedades com formas comunais de legitimidade podem possuir instituições funcionalmente democráticas, mas no Ocidente são consideradas menos democráticas devido à quantidade limitada de partidos políticos ou limitações na votação e posse de posições políticas¹⁹.

Parece que as sociedades tradicionais preferem a legitimidade política não liberal e comunal. Seus valores se originam da comunidade como um todo. Eles valorizam a honra, identidade e sobrevivência do grupo acima da identidade individual. Os três identificadores mais comuns são religião, afiliação étnica e ideologia²⁰.



Força Aérea dos EUA, Sgt Don Dees

Um menino afegão de uma tribo pashtun posa para uma foto perto de sua casa em Cabul, Afeganistão, 16 Jul 02.

A religião é frequentemente uma base da legitimidade política nos Estados não democráticos. Como o Irã, muitos Estados usam a religião como a base da sua legitimidade. Outros usam a religião para reforçar sua legitimidade, geralmente na forma de uma ligação com uma figura religiosa como o Profeta Maomé. Por exemplo, os reis da Jordânia e do Marrocos se apresentam como os descendentes diretos do Profeta²¹.

A afiliação étnica também pode formar a base da legitimidade em um sistema comunal. Ser um membro do clã, tribo ou grupo étnico certo pode ser um pré-requisito para a liderança. Os curdos iraquianos essencialmente governam um país independente e não querem aceitar a legitimidade do domínio do governo central não curdo do Iraque. A legitimidade baseada na afiliação étnica é frequentemente construída sobre uma forma de gerontocracia, o domínio pelos membros mais antigos do grupo. Os anciões são reverenciados e seu conselho é solicitado na maior parte dos assuntos importantes.

Os governos não democráticos também podem usar *ideologias coletivistas* como uma base para a legitimidade. Essas ideologias geralmente assumem a forma de uma versão muito extrema de nacionalismo como o fascismo ou o comunismo. Às vezes eles podem ser regimes híbridos em que eleições de fachada apoiam a legitimidade do regime. Muitas vezes esses regimes são sustentados por uma identidade comum e uma personalidade carismática. Exemplos incluem a Alemanha nazista construída sobre o carisma de Hitler e a imaginária identidade ariana ou a presidência de Nasser no Egito, construída sobre a combinação de sua personalidade e do nacionalismo árabe²².

Aplicação — Afeganistão

O Afeganistão é um exemplo de como a consideração das normas e valores culturais pode levar ao reconhecimento de outras formas de legitimidade como soluções viáveis. Primeiro tentamos determinar quais sistemas de valores são comuns entre a população. O liberalismo nunca se arraigou no Afeganistão, a não ser em um setor limitado da população urbana. Não

há uma ideologia nacional. Os russos tentaram estabelecer uma e fracassaram²³. Parece haver uma quantidade suficiente de identidade nacional para evitar que o país se fragmente. Houve guerras civis no passado recente, mas não uma tentativa real de movimento separatista²⁴.

Os dois sistemas de valores mais proeminentes são o sistema tribal ou étnico e o sistema religioso. Os sistemas de valores étnicos e tribais oferecem uma alternativa, mas o país não é homogêneo. Ele contém pelo menos sete principais grupos étnicos, dos quais o pashtun é o maior²⁵. Os pashtuns possuem uma história de liderança política no Afeganistão desde pelo menos o ano de 1747²⁶. Eles têm uma identidade comum e um sistema de valores compartilhado que proporciona uma base para a legitimidade política. No entanto, devido à existência de tantos grupos tribais, divisões étnicas causaram guerras civis no passado, a mais recente após a queda do governo apoiado pelos soviéticos²⁷. Ainda assim, precisamos levar em consideração a legitimidade que os sistemas de valores étnicos fornecem como uma forma de construir uma coletividade de cidadãos e planejar um governo futuro; a dinâmica do sistema governamental precisa permitir a quantidade de autonomia local esperada pelos valores tribais.

A religião é a base para o segundo sistema de valores. Por exemplo, é a base da legitimidade reivindicada pelo Talibã. Como um sistema de valores e uma base de legitimidade, a religião tem uma base mais ampla que a identidade tribal e provou ser uma justificativa para a população geral pegar em armas. Ela é uma base que o governo atual não pode enfrentar diretamente, e sim, em vez disso, adaptá-la e incorporá-la em seu próprio sistema.

Gostaria de fazer algumas recomendações baseadas nessas observações. Se já não estivermos em posição para conduzir a reconstrução nacional de longo prazo para mudar o sistema de valores da população, então precisamos executar operações de estabilização baseadas nas fontes de legitimidade que encontramos. Construindo sobre as duas formas de legitimidade que existem e os pontos fortes e fracos inerentes de cada uma, uma solução seja, talvez, um sistema parlamentar

flexível baseado na representação local escolhida ou nomeada pelo povo local. Possivelmente, um sistema baseado em partidos, formado com base nas linhas étnicas, possa incentivar a formação de coalizões com metas comuns. Embora os partidos étnicos de minorias sejam um elemento divisor, na realidade eles apenas refletem as particularidades étnicas subjacentes e oferecem métodos para apresentar as preocupações do grupo sem a necessidade de violência²⁸. O governo central, com um primeiro-ministro, depende de princípios islâmicos para angariar apoio universal. Finalmente, até onde for possível, devemos promover os direitos humanos na constituição até ao nível aceitável pela população, mas não ameaçador para o governo.

Isso talvez não seja a solução para muitas potências ocidentais, mas é provavelmente realista. Os planejadores para as operações de estabilização podem analisar os custos para opções mais aceitáveis. Também podem considerar o problema como uma série contínua que se estende do sistema descrito acima a uma democracia totalmente liberal. Quanto mais longe do sistema base essa série contínua for, mais difícil se tornará a missão. Há um preço em tempo e dinheiro para cada norma cultural e sistema de valores a mudar. Durante uma situação de contrainsurgência, a preservação de governos que buscam mudar o sistema de valores sociais irá exigir a manutenção de uma presença coercitiva para impor as mudanças culturais até que possam se arraigar por si só, se isso acontecer²⁹. As discussões sobre o estado final desejado e os custos para realizar isso, junto com as probabilidades de êxito, precisam ocorrer antes do começo da operação. Os planejadores devem realizar essas discussões quando tiverem um melhor entendimento da relação entre normas culturais, valores e legitimidade política, não enquanto só puderem considerar uma forma de legitimidade política — onde apenas uma forma liberal da legitimidade equivale ao êxito.

Determinar a Legitimidade

Qual forma de legitimidade o povo irá adotar é uma pergunta relevante nas operações de estabilização e de contrainsurgência. Era uma

pergunta que antigamente não éramos solicitados a fazer porque as políticas adotadas pelos EUA sempre decretavam a resposta. Se essa restrição já não está em vigor, temos uma oportunidade de fazer mudanças. Os planejadores precisam entender os vários tipos de legitimidade política. Eles devem aprender como identificar a forma de legitimidade preferida pelo povo. Se houver uma insurgência, precisamos determinar qual(is) forma(s) de legitimidade a insurgência usa. Setores diferentes da população talvez prefiram formas diferentes de legitimidade.

Durante uma operação de contrainsurgência, também precisamos determinar qual forma de legitimidade política é apoiada pelos insurgentes. Estão visando mudar a forma de legitimidade de modo geral (como de uma legitimidade tradicional formada sobre uma identidade étnica para uma construída sobre uma identidade religiosa) ou estão simplesmente tentando mudar o regime (trocando um grupo étnico por outro)? Os Estados Unidos devem desenvolver um entendimento profundo da cultura e dos sistemas de valores de uma sociedade para entender como visar a legitimidade insurgente ao cooptá-la por meio de concessões políticas ou outra política para a mudança enquanto as Forças Armadas se concentram na redução dos chefes principais e das fontes de apoio da insurgência.

Por que isso cabe às Forças Armadas? Principalmente porque são elas que vão entrar em contato com um Estado fracassado ou combater uma contrainsurgência. Contudo, de outro ponto de vista, isso é também nossa tarefa. Embora seja nossa missão promover as políticas adotadas, também é nosso trabalho deixar que os formuladores de políticas saibam quando estão pedindo demais das Forças Armadas. Nossa doutrina atual parece muito afastada dos problemas de se criar uma democracia liberal em uma sociedade tradicional já existente. Precisamos ser capazes de informar os formuladores de políticas quais são as expectativas reais do custo das operações, a extensão das operações e a probabilidade de sucesso. Isso irá requerer um melhor entendimento da legitimidade política. Na realidade, muito disso é sociologia,

psicologia e ciência política, mas isso não significa que devemos transferir tal responsabilidade para outra agência. O ambiente político e econômico já mudou. As Forças Armadas precisam estar

preparadas para lidar com essas mudanças, que exigem um melhor entendimento dos efeitos da legitimidade política nas operações de estabilização e de contrainsurgência. **MR**

REFERÊNCIAS

1. MANEA, Octavian e NAGL, Dr. John (February 2012), "COIN is not Dead: An Interview with John Nagl" *The Small Wars Journal*, disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/coin-is-not-dead>>.
2. EPSTEIN, Susan B.; SERAFINO, Nina M.; e MIKO, Francis T. *Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?* (U.S. Congressional Research Service, RL34296, 26 December 2007); CAROTHERS, Thomas. *Democracy Promotion under Obama: Finding a Way Forward* (Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief No 77, February 2009).
3. EPSTEIN, SERAFINO e MIKO.
4. Por exemplo, literatura recente vinculou tais fatores como afiliação em redes de confiança interpessoais. LETKI, Natalia. "Socialization for Participation? Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe", *Political Research Quarterly* 57.4 (2004): p. 665-79; (education) PAPAIOANNOU, Elias e SIOUROUNIS, Gregorios. "Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization", *Journal of Comparative Economics* 36 (2008): p. 365-87 (também disponível na internet em JSTOR Arts & Sciences II, 27 Mar. 2012); (nível de renda individual) STOCKEMER, Daniel e BENJAMIN, Carbonetti. "Why Do Richer Democracies Survive? The Non-Effect of Unconventional Political Participation". *The Social Science Journal* 47 (2010): p. 237-51 (também disponível em ScienceDirect, 27 Mar. 2012).
5. Department of the Army and U.S. Marine Corps Combat Development Command, Field Manual (FM) 3-24/Mcwp 3-33.5, *Counterinsurgency* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 2006).
6. *Ibid.*, p. 1-21. O manual proporciona um exemplo de uma comparação entre a legitimidade liberal ocidente e a legitimidade teocrática que ele associa com as monarquias medievais e a China antiga bem como o Irã moderno. Em vez de descrever os tipos de legitimidade ou discuti-los, ele dá seis possíveis indicadores de legitimidade.
7. Embora correta tecnicamente, o manual confunde dois conceitos, a autoridade e a legitimidade, em uma forma que permite que eles não levem em conta outras formas de legitimidade. Para Weber, a legitimidade era uma crença na autoridade de um governante ou governo. BEETHAM, David. *The Legitimation of Power* (Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press International, 1991). Essa crença pode ser baseada em um dos "três tipos de autoridade legítima": racional, tradicional ou carismática; WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: The Free Press, 1947).
8. CALDWELL, LTG William B. IV e LEONARD, LTC Steven M. "FM 3-07, Stability Operations: Upshifting the Engine of Change", *Military Review* (July-August 2008): p.6.
9. O manual diz que as atividades de desenvolvimento de capital social são fundadas nos pilares que incluem "direitos humanos ao promover e proteger os direitos humanos sociais, econômicos, culturais, políticos, civis e os outros básicos e a justiça e igualdade ao avançar a justiça e igualdade de oportunidade entre os cidadãos em termos de sexo, recursos sociais e econômicos, representação política, afiliação étnica e raça". FM 3-07, *Stability Operations* (Washington, DC: GPO, October 2008).
10. *Sustaining U.S. Global Leadership* [Electronic Resource]: Priorities for 21st Century Defense (Washington, DC: Department of Defense, 2012) (também disponível na internet em NUCAT, 15 fev. 2012).
11. Se isso é possível.
12. COICAUD, Jean-Marc e CURTIS, David Ames. *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).
13. EPSTEIN, SERAFINO e MIKO.
14. NEWHALL, A.M. "Women's Rights in Afghanistan: Tradition versus Modernity", *The Diplomatist*, publicado em 11 abr. 2011, disponível em: <<http://www.diplomatist.org/archives/713>>.
15. COICAUD e CURTIS.
16. HOFSTEDE, Geert; HOFSTEDE, Gert Jan e MINKOV, Michael. *Cultures and Organizations: Software of the Mind: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival* (New York: McGraw-Hill, 2010).
17. WIECHNIK, Stan. "Introduction to the Locus of Legitimacy and State Stability", *The Small Wars Journal* (2011).
18. ROKEACH, Milton. *The Nature of Human Values* (New York: Free Press, 1973).
19. Por exemplo, nas eleições parlamentares de 2006, o Hamas ganhou uma vitória inequívoca que muitas pessoas no Ocidente não podem entender porque não se encaixou em seu entendimento da democracia.
20. SCHLUMBERGER, Oliver. "Opening Old Bottles in Search of New Wine: On Nondemocratic Legitimacy in the Middle East", *Middle East Critique* 19(3) (2010): p. 233-50.
21. *Ibid.*
22. COOK, David. "The Arab Spring and Failed Political Legitimacy", *Hedgehog Review* 13(3) (2011): p. 37-46; SCHLUMBERGER, Oliver. "Opening Old Bottles in Search of New Wine: On Nondemocratic Legitimacy in the Middle East", *Middle East Critique* 19(3) (2010): p. 233-50.
23. GOODSON, Larry e JOHNSON, Thomas H. "Parallels With The Past—How The Soviets Lost In Afghanistan, How The Americans Are Losing", *Orbis* 55 (2011): p. 577-99 (também disponível na internet em ScienceDirect, 14 fev. 2012).
24. BARFIELD, Thomas. "Afghanistan's Ethnic Puzzle", *Foreign Affairs* 90.5 (2011): p. 54-65 (também disponível na internet em Business Source Complete, 14 fev. 2012).
25. *Ibid.*
26. SAIKAL, Amin. "Afghanistan and Pakistan: The Question of Pashtun Nationalism?" *Journal of Muslim Minority Affairs* 30.1 (2010): p. 5-17 (também disponível na internet em Academic Search Premier, 14 fev. 2012).
27. BARFIELD, p. 54-65.
28. ISHIYAMA, John. "Do Ethnic Parties Promote Minority Ethnic Conflict?" *Nationalism & Ethnic Politics* 15.1 (2009): p. 56-83 (também disponível na internet em Academic Search Premier, 14 fev. 2012).
29. Os soviéticos tentaram por gerações eliminar as normas e valores culturais que eram parte integrante da Igreja Católica com pouco sucesso. Eles podem suprimir a prática aberta de religião, mas não podiam mudar o sistema de valores subjacente que a apoiava.