

# A Armadilha da Complexidade

Capitão-Tenente Michael J. Gallagher, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA; Joshua A. Geltzer; e Sebastian L. v. Gorka

*Quando começamos a aplicar políticas universais às complexidades da atual situação mundial, acabamos nos metendo em apuros*<sup>1</sup>.

—Presidente Barack Obama

Este artigo foi originalmente publicado na revista *Parameters* (Spring 2012).

## O Culto da Complexidade

Vivemos em um mundo com uma complexidade sem precedentes — pelo menos, é isso o que dizem. As palavras do Presidente Obama, citadas acima, ecoam um discurso cada vez mais comum nos setores de política externa e de segurança nacional dos Estados Unidos da América (EUA): as forças da globalização, o crescimento de atores não estatais, os conflitos irregulares e a proliferação de tecnologias destrutivas têm tornado mais difícil do que nunca elaborar uma sólida estratégia de segurança nacional<sup>2</sup>. Se a “estratégia é a arte de criar poder” por meio da especificação das relações entre fins, métodos e meios<sup>3</sup>, a existência de uma complexidade inaudita pareceria, então, tornar essa arte não só especialmente árdua hoje em dia, como também claramente perigosa, pois selecionar qualquer linha de ação em particular excluiria respostas infinitamente adaptáveis no futuro. Como descreveu, de forma memorável, o ex-Secretário de Defesa Robert Gates, os desafios à segurança nacional dos EUA pré-11 de Setembro eram

“uma ‘noite de amadores’ em comparação ao mundo atual”<sup>4</sup>. Além disso, conforme afirmou, recentemente, a antiga Diretora de Planejamento de Políticas do Departamento de Estado, Anne-Marie Slaughter, há uma “consciência geral de que estamos vivendo uma época de mudanças rápidas e universais”, em que os pressupostos do século XX fazem pouco sentido<sup>5</sup>. O artigo publicado sob o pseudônimo “Mr. Y”, que ocasionou os comentários de Slaughter, sustentava que, ao contrário do “sistema fechado” do século XX, que podia ser controlado pela humanidade, hoje vivemos em um “sistema aberto”, definido por seu caráter extremamente complexo e multifórmico<sup>6</sup>. Ao que parece, uma complexidade sem paralelo é a característica marcante da nossa era estratégica.

Essas invocações de complexidade permeiam os documentos de segurança nacional norte-americanos da atualidade e influenciam a cultura estratégica do pós-Guerra Fria e pós-11 de Setembro em Washington. A mais recente *Revisão Quadrienal da Defesa* começa sua análise com uma descrição do “complexo e incerto cenário de segurança, em que o ritmo de transformação continua a acelerar. É a primeira vez, desde o colapso da União Soviética ou o término da Segunda Guerra Mundial, que o terreno internacional é afetado por mudanças tão amplas e importantes<sup>7</sup>. Do mesmo modo, o relatório *Global Trends 2025*, do Conselho Nacional de Inteligência dos EUA, afirma que o

---

*Michael J. Gallagher é Capitão-Tenente do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, integrante do Programa de Inteligência Estratégica para Oficiais Subalternos e doutorando em Relações Internacionais na Georgetown University.*

*Joshua A. Geltzer é assistente judiciário federal. Formou-se em 2011 pela Yale Law School, onde atuou como redator-chefe da publicação Yale*

*Law Journal. Concluiu o doutorado em Estudos de Guerra pelo King's College, em Londres.*

*Sebastian L. v. Gorka é Diretor do Programa de Bolsas de Defesa Interna da Faculdade de Assuntos de Segurança Internacional, National Defense University (NDU), e leciona Guerra Irregular e Segurança Nacional dos EUA na NDU e na Georgetown University.*

sistema internacional tende para um grau cada vez maior de complexidade, à medida que o poder se difunde e os atores se multiplicam<sup>8</sup>. O documento *Vision 2015*, do Diretor de Inteligência Nacional, chama nossa época de “Era da Incerteza”, na qual “o ritmo, o alcance e a complexidade das mudanças vêm aumentando”<sup>9</sup>. Algo preocupante é o fato de que a geração mais jovem de profissionais de política externa e segurança nacional parece aceitar e aderir a essas declarações sobre uma mudança fundamental em nosso mundo e em nossa capacidade de enfrentá-la. A orientação dada ao grupo Young Professionals in Foreign Policy (“Jovens Profissionais do Setor de Política Externa”), com milhares de integrantes, afirma que “conquistar a complexidade” será o desafio fundamental para a geração do milênio. A complexidade, ao que parece, é a última moda.

---

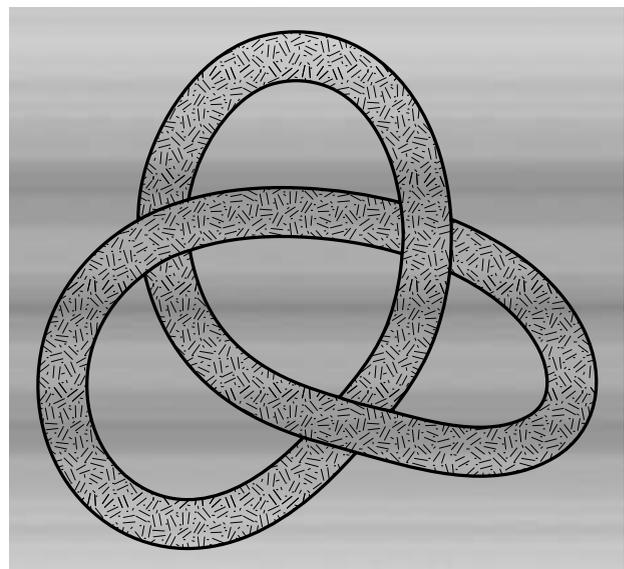
***...questionamos se o mundo foi, alguma vez, realmente tão simples quanto sugerem os atuais partidários da complexidade...***

Rejeitamos essas declarações e premissas, não apenas porque não têm fundamento empírico, mas — o que é muito mais importante — porque negam a própria arte da estratégia e impossibilitam a realização dos interesses nacionais norte-americanos. Começamos por mostrar as consequências negativas da atual tendência a venerar a complexidade, transformando-a em uma espécie de culto. Em seguida, questionamos se o mundo foi, alguma vez, realmente tão simples quanto sugerem os atuais partidários da complexidade, mostrando, assim, que a noção de seu ineditismo na época atual é descritivamente falsa. Ressaltamos, então, que essa ideia é perigosa, dadas as consequências de um “vício” em complexidade. Por fim, oferecemos uma forma de escapar dessa armadilha, com ênfase na necessidade de priorização no atual ambiente de segurança internacional, que é reconhecidamente distinto. Esperamos enfatizar, ao longo do artigo, que a presente obsessão com a complexidade

resulta em uma perigosa negação da necessidade de elaborar estratégias.

### **As Consequências de se Cultuar a Complexidade**

Apesar de recentes tentativas de atuar à maneira de George Kennan, oferecendo uma visão estratégica global<sup>10</sup>, a consequência central de se adotar o atual discurso de complexidade é não conceber e implantar uma verdadeira grande estratégia<sup>11</sup>. Arrebatados pela ideia de complexidade, os Estados Unidos reagem com paralisia, apostas em múltiplas opções simultâneas e repetidas demandas por novos paradigmas conceituais. Com grande frequência, o setor de segurança nacional parece contentar-se em aceitar a apreensão — ou paralisia — analítica, que é o subproduto natural da crença em uma complexidade sem precedentes e, então, em adotar uma postura fundamentalmente reativa, enxergando a estratégia, em essência, como um processo de observar, esperar e, então, correr para adaptar-se e responder a um caso específico. Essa visão define o atual ambiente estratégico como um “nó górdio” tão complicado que os EUA não têm como prever a variedade de opções disponíveis, não podendo, portanto, estimar, de modo produtivo, os benefícios e custos de cada uma delas. Em consequência, o mundo é visto como sendo de uma complexidade impenetrável,



Um nó górdio.

não sendo possível estabelecer prioridades: ele passa a ser uma massa indiferenciada de ameaças caóticas, tornando-se impossível decidir como e qual delas enfrentar primeiro.

Uma reação ligeiramente menos nociva a esse discurso de uma complexidade inédita e desorientante é apostar em várias opções ao mesmo tempo. Seus atuais partidários acreditam que é necessária não uma única estratégia, e sim uma combinação de acuidade, equilíbrio e agilidade, que, em conjunto, permitam ao formulador de políticas responder a contingências estocásticas e atuar ao longo de um amplo espectro geográfico e operacional<sup>12</sup>. Esse enfoque continua sendo, é claro, fundamentalmente reativo. Uma abordagem “generalista” em relação à complexidade apresenta sérios riscos: quando se tenta investir em todas as opções ao mesmo tempo, não é possível preparar-se, verdadeiramente, para uma delas.

Contudo, a reação mais comum à afirmação de que existe uma complexidade avassaladora é alegar que os EUA precisam descartar os velhos paradigmas e formular novos. A ideia parece ser a de que a complexidade do mundo em 2012 é tão inédita — com efeito, única — que requer ferramentas conceituais e práticas totalmente novas, para apoiar os interesses norte-americanos. Essa premissa gera a noção cada vez mais popular de que os problemas da atualidade são “mal estruturados” (*wicked problems*). Problemas mal estruturados são tão complexos que é impossível sequer compreendê-los até que se tente alguma solução. Quando isso acontece, uma forma do Princípio da Incerteza de Heisenberg se aplica, de modo que a interação do indivíduo com o problema o torna ainda mais complexo e “mal estruturado”. Levados a seu extremo mais prejudicial, esses argumentos se convertem na ideia de que problemas mal estruturados não permitem abordagens “boas o suficiente”. Em outras palavras, impedem soluções certas ou erradas: permitem apenas respostas um tanto melhores ou piores<sup>13</sup>.

As várias respostas à complexidade — até as que exigem que se descartem as velhas ferramentas — são unidas por uma visão nostálgica do passado, a noção de que, ao contrário da atual

deriva estratégica, os EUA podiam dar-se ao luxo, na Guerra Fria, de olhar o mundo pelo “prisma esclarecedor” de uma única ameaça soviética<sup>14</sup>. Segundo essa descrição idealizada do mundo bipolar do passado, os problemas eram lineares, o sistema internacional era fechado, e servidores públicos visionários foram capazes de conceber grandes estratégias, que forneceram um mecanismo estratégico estável por mais de três décadas de política externa norte-americana. Recordamos com lágrimas nos olhos os emocionantes dias da destruição mútua assegurada.

Essa versão da história exige uma análise mais minuciosa. Talvez aqueles tempos não fossem tão simples quanto achamos hoje. Talvez a complexidade não seja assim tão inédita quanto dizem.

### A Complexidade Durante a Guerra Fria

“É impossível calcular com algum grau de precisão as dimensões da ameaça à segurança dos EUA apresentada por essas medidas soviéticas, exceto pela guerra. O sucesso destas depende de uma ampla gama de fatores atualmente imprevisíveis, incluindo o grau de resistência encontrado em outros locais, a eficácia da política norte-americana, o desenvolvimento de relacionamentos dentro da estrutura de poder soviética, etc.”<sup>15</sup> Essa é a redação do documento do Conselho de Segurança Nacional (NSC, na sigla em inglês) 20/4, de 23 de novembro de 1948, apresentado ao Presidente Truman em uma época em que ele estava lidando com sua própria nova ordem de complexidade. A Guerra Fria foi só o começo:

- Em 23 de setembro de 1949, Truman revelou ao público norte-americano que os soviéticos haviam detonado uma arma atômica, dois anos antes do que havia sido previsto pelo setor de inteligência. A questão essencial de quando os soviéticos desenvolveriam um bombardeiro com suficiente alcance e carga útil para chegar até o território continental dos EUA permaneceu sem resposta.

- Menos de um mês depois, os soviéticos criaram a República Democrática Alemã.

- Na mesma semana, Mao Tse-tung anunciou o estabelecimento da República Popular da China.



Klaus Fuchs

- Em 03 de fevereiro de 1950, Klaus Fuchs, um cientista britânico que trabalhou no Projeto Manhattan, foi preso como espião soviético.

- Em 14 de fevereiro de 1950, os soviéticos firmaram um Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua com o governo chinês.

Juntos, esses acontecimentos “atingiram os EUA como uma série de marteladas”<sup>16</sup>. Diante desse surpreendente conjunto de surpresas no âmbito da política externa, Truman encomendou uma análise estratégica abrangente, liderada por Paul Nitze, que produziu o documento NSC 68.

“A ‘bipolaridade’ que distinguiu o período imediatamente após as hostilidades perdeu, assim, grande parte de seu fundamento lógico e vem, obviamente, dando lugar a uma situação internacional mais complexa e instável”<sup>17</sup>. Esse texto foi redigido pela Força-Tarefa A, liderada por George Kennan, no lendário Projeto *Solarium*, do Presidente Eisenhower. Esse exercício competitivo para a concepção de uma grande estratégia, que produziu a “New Look” (NSC 162/2), veio a ser considerado “o melhor exemplo de planejamento

estratégico de longo prazo da história da Presidência dos EUA”<sup>18</sup>. Com efeito, ao examinarem o confuso ambiente de segurança, em 1953, o recém-eleito Presidente e seu Secretário de Estado, John Foster Dulles, puderam concluir apenas que o curso estabelecido pelo governo Truman levaria ao desastre, potencialmente colocando em risco a civilização ocidental<sup>19</sup>.

Longe de estar diante do inimigo simples e monolítico que hoje figura em interpretações nostálgicas da Guerra Fria, Eisenhower enfrentava uma infinidade de ameaças diferentes e espalhadas por todo o mundo: a rápida expansão da tecnologia nuclear, a imprevisível liderança soviética após a morte de Stalin, a crescente instabilidade na Ásia, uma aliança estremecida e frágil entre os países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a fragmentação dos impérios coloniais em Estados propensos a conflitos, entre outras<sup>20</sup>. Embora os EUA tenham tido, por um curto período, um “quase monopólio” sobre as armas nucleares<sup>21</sup>, suas capacidades de lançamento de longo alcance não se tornaram totalmente operacionais até o final dos anos 50 e início dos anos 60. O grau de incerteza em torno do avanço nuclear soviético era ainda maior. Enquanto o governo Eisenhower



O Presidente Eisenhower e John Foster Dulles, 1956

formulava sua grande estratégia, os especialistas em políticas e os profissionais de Inteligência norte-americanos tentaram prever quando os



Jovens participam de manifestação durante a revolução iraniana de 1979.

soviéticos alcançariam a paridade nuclear. Esse chamado “ano de máximo perigo” enquadrou o debate sobre contenção ou “recuo” da União Soviética, sem produzir respostas claras<sup>22</sup>.

“Quatro fatores constituem a chave para compreender esse ambiente. O primeiro é que enfrentamos níveis mais elevados de risco e perigo. [...] O segundo fator essencial no ambiente de segurança dos anos 80 pode ser resumido como imprevisibilidade”<sup>23</sup>. Essas reflexões do General Andrew J. Goodpaster (publicadas originalmente na edição de março de 1981 da revista *Parameters*) surgiram apenas um ano depois de o Presidente Carter descrever o ambiente internacional como sendo “potencialmente o mais perigoso [...] desde a Segunda Guerra Mundial”<sup>24</sup>. A Revolução Iraniana, em janeiro de 1979, e a respectiva crise de reféns; a invasão soviética do Afeganistão, em dezembro de 1979; a inflação desenfreada e uma debilitante dependência em relação ao petróleo estrangeiro; e

o senso geral de que os EUA estavam em declínio, enquanto a União Soviética parecia estar cada vez melhor: tudo isso contribuiu para a impressão de desordem estratégica norte-americana, que levou às palavras de Goodpaster<sup>25</sup>. Como defende o historiador John Lewis Gaddis, embora “Carter não tenha lidado com esses desafios particularmente bem, considerando sua complexidade e intratabilidade, é de se perguntar como outros teriam se saído”<sup>26</sup>. Entretanto, o Presidente Reagan assinaria as Diretrizes de Decisão de Segurança Nacional (NSDD, na sigla em inglês) nº 32, em maio de 1982, e nº 75, em janeiro de 1983, estabelecendo os primórdios da “Doutrina Reagan”<sup>27</sup>. Ao fazer com que forças nacionalistas no “Terceiro Mundo” e no Leste Europeu se virassem contra uma União Soviética cada vez mais falida, a Doutrina Reagan acabou obrigando Moscou a mudar de comportamento, alcançando, assim, o objetivo estratégico original de contenção. A imprevisibilidade e a queda livre

pareceram dar lugar, de forma quase milagrosa, a uma doutrina consolidada e, por fim, ao triunfo estratégico.

Esses instantâneos revelam que o quadro da Guerra Fria para o qual olhava Washington era tudo, menos uma simples tela em preto e branco. Ao contrário, esteve sempre mais para Jackson Pollock do que para Mark Rothko: as conexões não eram claras, a marcha dos acontecimentos era frenética e a complexidade reinava. Para Truman, para Eisenhower e, depois, para Carter, os fatos mundiais ocorreram a uma velocidade alucinante, apagando previsões anteriores, permitindo pouco tempo para a análise e continuamente exigindo respostas em meio a uma incerteza persistente. O que hoje enxergamos como um dos períodos mais claros, definidos e estáveis da política externa norte-americana foi vivenciado de outro modo pelos que formularam as estratégias e implantaram políticas em tempo real, conforme os acontecimentos se desenrolavam em todo o mundo. Se até durante a supostamente “simples” Guerra Fria, os assuntos externos eram tão desordenados, pode-se razoavelmente postular que, em praticamente qualquer ponto na história, estrategistas e estadistas lidaram com questões e problemas que, na sua época, pareciam ser — e talvez até fossem — de uma complexidade inédita.

---

***A complexidade, ou a percepção de complexidade, é a eterna companheira do estrategista de segurança nacional.***

Assim, mesmo que os formuladores de política da atualidade estejam certos ao alegarem que sua tarefa é mais difícil que a de seus equivalentes durante a Guerra Fria — afirmação bem mais simples de se fazer em retrospecto —, ela nunca chegou a ser fácil. Como argumentou recentemente um formulador de política do alto escalão: “Não precisamos que o Tom Friedman nos diga que o mundo ficou subitamente interconectado e que, portanto, as diversas formas de poder nacional

são interdependentes e interativas. Sempre foi assim”<sup>28</sup>. Parece que a complexidade, ou a percepção de complexidade, é a eterna companheira do estrategista de segurança nacional. Já esquecemos a advertência de certo general prussiano, de que a guerra é simples, mas que até as coisas mais simples na guerra são difíceis de realizar?

**Como Escapar da Armadilha da Complexidade**

E daí? O universo pode estar inexoravelmente inclinado em direção a maiores níveis de entropia, mas isso não quer dizer que devemos entregar os pontos ou abandonar todos os velhos modelos — ou nossa responsabilidade. A reverência ritual ao conceito de complexidade é uma armadilha retórica autoimposta<sup>29</sup>. Essa incessante ênfase em níveis supostamente inéditos de complexidade leva a duas falhas na descrição: desconsidera um passado repleto de precedentes, com uma complexidade semelhante ou até maior talvez; e caracteriza o mundo com um descritor que carece de um conteúdo analítico claro — ou útil.

As presentes invocações de complexidade não só são enganosas em termos descritivos, como também perigosas em termos normativos. Ceder à complexidade não nos diz como reagir. Com efeito, dissuade-nos de uma reação, por medo de que não tenhamos condições de saber o que fazer. Na melhor das hipóteses, impõe uma postura reativa, porque a busca de uma visão afirmativa é considerada imprudente em meio a um tumulto que nem sequer podemos compreender. O Culto da Complexidade demanda confusão e até medo diante de ameaças incompreensíveis. A crença em uma complexidade sem precedentes não só representa um desrespeito aos que enfrentaram a Guerra Fria ou lidaram com situações internacionais confusas e tumultuadas; o que é mais preocupante: essa armadilha induz, indevidamente, à combinação reativa de paralisia, apostas em múltiplas opções e revisão de paradigmas, conforme foi discutido anteriormente. Em outras palavras, exagerar a complexidade não apenas confunde nosso raciocínio, como também prejudica nossa atuação e, portanto, a busca de segurança interna.

Sem dúvida, *existem* atributos diferenciados no atual ambiente estratégico, mesmo que uma complexidade absolutamente inédita não seja um deles. Parece ser verdade que determinar quais ameaças e oportunidades são as mais importantes para a segurança nacional norte-americana seja uma tarefa mais difícil hoje do que na Guerra Fria. A ameaça soviética moldou o debate estratégico na era da Guerra Fria de uma forma que a Al Qaeda não é capaz na atualidade. Durante aquela época, nenhum formulador de política questionava se lidar com a União Soviética era sua máxima prioridade estratégica. A comunidade estratégica de hoje em dia não tem esse tipo de consenso. Alguns afirmam que a Al Qaeda representa a ameaça decisiva à segurança nacional dos EUA. Outros respondem que colocar o foco em tal organização é uma atitude míope e que a emergência da China ou a proliferação nuclear são bem mais relevantes. Outros, ainda, demandam uma visão mais ampla de segurança nacional, incentivando uma ênfase na mudança climática e em doenças globais como sendo os mais graves desafios do presente e futuro.

### **Priorização**

Essas visões concorrentes das questões de segurança nacional dos EUA indicam uma importante e marcante característica do atual cenário mundial: a priorização é, simultaneamente, muito difícil e muito importante para o país. Cada uma dessas ameaças e potenciais ameaças — Al Qaeda, China, proliferação nuclear, mudança climática, doenças globais etc. — pode evocar uma “pior das hipóteses” extremamente intimidante. Considerando a dificuldade de combinar estimativas de probabilidade com os níveis de risco associados a essas ameaças, é desafiador estabelecer prioridades. Tais escolhas e compensações são difíceis, mas não impossíveis<sup>30</sup>. Com efeito, são o instrumento de trabalho dos estrategistas e planejadores. Para que os EUA possam responder de modo proativo e eficaz ao atual ambiente internacional, a priorização é o principal primeiro passo — e precisamente a reação oposta à acomodação e ao medo generalizado, estimulados pela noção de complexidade inédita. A complexidade sugere uma maximização da flexibilidade e uma

minimização do compromisso. A priorização, por outro lado, exige uma alocação sensata de recursos e atenção, de modo a empregar o poder e esforços dos EUA da maneira mais eficiente e efetiva. Em outras palavras, a complexidade induz à decisão de não decidir. A priorização incentiva decidir quais são as decisões que mais importam. O mundo de ameaças variadas de hoje, caracterizado por probabilidades imprecisas e riscos indefinidos, acabará nos deixando desorientados, caso a aparência de complexidade nos leve à paralisia ou à paranoia. Será preciso estabelecer algumas prioridades para que os EUA possam encontrar os recursos para enfrentar suas maiores ameaças<sup>31</sup>. Como afirmou, recentemente, Michael Doran em relação à Primavera Árabe: “os EUA precisam treinar-se para enxergar uma grande duna como sendo algo mais formidável do que apenas uma infinidade de grãos de areia”<sup>32</sup>.

Isso não visa a negar a possibilidade de fenômenos não lineares; efeitos borboleta; sistemas auto-organizadores que exibem padrões, na falta de uma autoridade centralizada; ou propriedades emergentes<sup>33</sup>. Na verdade, esses atributos da teoria da complexidade lembram os estrategistas sobre a importância de reconsiderar premissas centrais à luz de novos dados e de admitir a flexibilidade tática em caso de consequências imprevistas. Uma boa estratégia requer escolhas difíceis e comprometimento, mas não precisa ser inflexível. Podemos priorizar sem sermos rígidos. Entretanto, um modelo em que tudo é potencialmente relevante é um modelo em que nada é relevante.

### **Distribuição de Poder e Autoridade**

Outra alternativa útil ao culto da complexidade é entender até que ponto o poder e a autoridade são mais distribuídos ou difundidos por todo o presente sistema internacional do que na época da Guerra Fria. Por exemplo, a crescente complexidade do sistema mundial, com a justaposição de acordos internacionais sem uma ordem hierárquica, faz com que seja “mais difícil decidir onde reside a autoridade política sobre uma determinada questão”<sup>34</sup>. Essa é uma mistura de instituições paralelas, sobrepostas e subordinadas, em que “compreender as unidades

não significa entender o todo e [...] a dinâmica do todo define o comportamento das unidades e subunidades”<sup>35</sup>. Consequentemente, deve-se atentar mais à análise de sistemas e à identificação de entidades e agentes recém-fortalecidos, que possam atuar além de sua aparente capacidade: por exemplo, já parece sensato dedicar crescente atenção a empreendedores de políticas transgovernamentais e a atores não estatais. Essa tendência de “democratização” não é, intrinsecamente, mais ou menos complexa; depende dos atores específicos, assim como do poder e autoridade que estejam exercendo. Entretanto, parece haver uma mudança, e uma avaliação das prioridades de hoje em dia deve incluir uma consciência dessa característica potencialmente diferenciada do atual ambiente de segurança internacional.

### **A Tecnologia e a Velocidade de Mudança**

Os acontecimentos de 2012 parecem desenrolar-se mais rápido que os ocorridos durante a Guerra Fria, embora, conforme discutido anteriormente, estes últimos tenham, com frequência, evoluído com bastante rapidez. O poder da tecnologia para conectar pessoas através do tempo e espaço de formas novas e significativas era tão importante na época da Platão quanto no presente<sup>36</sup>. Hoje em dia, porém, a velocidade das mudanças tecnológicas e o acesso difundido e instantâneo a diversas fontes de informação permitem que indivíduos atuem com rapidez no cenário mundial. Atualmente, indivíduos são capazes de formar grupos organizados com uma velocidade impressionante, podendo, então, atrair a atenção mundial e até instituições internacionais, em busca de seus interesses. A tecnologia e a velocidade de mudança podem conferir poder, mas também ser um fator de limitação.

Há motivos para crer que a era da informação restringe o emprego da capacidade material dos Estados de maneira significativa, complicando a conversão de recursos em formas utilizáveis de poder. Essa recém-descoberta limitação pode explicar o chamado “paradoxo do poder não realizado” ou “por que o poder medido em termos de recursos raramente equivale ao poder medido

com base em resultados almejados”<sup>37</sup>. Um sistema em que mais ações estatais sejam observáveis e estejam sujeitas à disseminação instantânea em âmbito mundial exerce uma forma compensatória de poder. Esse é o poder como panoptismo: a vigilância cria “um estado consciente e permanente de visibilidade, que assegura o funcionamento automático do poder”<sup>38</sup>. Os Estados não precisam de um adversário para restringi-los. Em vez disso, um senso automático e não individualizado de estar sendo visto<sup>39</sup> — sem ser capaz de verificar quem está observando em um dado momento — coíbe ainda mais a ação, da mesma forma que as fotos de Abu Ghraib e os vídeos de ataques de VANT *Predator* atingindo civis servem como importantes forças contrárias ao exercício do poder norte-americano. Especialmente para os EUA, na qualidade de superpotência mundial, essa vigilância em âmbito global representa um desafio e constitui um componente característico do ambiente de segurança, em que o país precisa, primeiro, priorizar e, depois, agir. Talvez até requeira cautela, em algumas situações, mas isso não sugere a abordagem inevitavelmente reativa que advém da ideia bastante diferente de que o mundo de hoje é de uma complexidade impenetrável e especial.

---

***Aqueles que estiverem preparados, organizados e providos de recursos físicos e humanos podem explorar a complexidade para realizar seus interesses.***

### **Conclusão**

Quando abandonamos a complexidade e passamos a falar de priorização, difusão de poder e velocidade de mudança, percebemos a profunda ironia presente na armadilha da complexidade. Proclamar que ela constitui o princípio fundamental da atual abordagem em relação à estratégia indica uma incapacidade de entender que a própria essência desta é que ela nos permite lidar com a complexidade — pelo menos, é isso que

uma boa estratégia cumpre. A estratégia é um compromisso com uma linha de ação em particular, uma “lâmina” heurística que nos permite penetrar grandes quantidades de dados, com uma visão abrangente de como conectar certos meios disponíveis com certos fins almejados. Ao separar o essencial do irrelevante, essas heurísticas muitas vezes têm um melhor desempenho que abordagens mais complicadas em relação a problemas complexos (ou até supostamente “mal estruturados”), que acabam sendo impossíveis de submeter a qualquer cálculo. Quanto mais complexo for o sistema, mais importante será contar com heurísticas para lidar com ele. Quer pelo emprego destas, quer por outros métodos, a capacidade de perscrutar uma complexidade aparentemente insondável e identificar padrões e tendências subjacentes é fartamente recompensada quando outros permanecem confusos ou intimidados pela aparente impenetrabilidade de tudo isso — especialmente quando aliada ao reconhecimento de que pequenas mudanças podem ter um grande impacto quando amplificadas por todo um sistema interconectado. Se a complexidade, real ou percebida, for, verdadeiramente, a característica determinante do atual

ambiente estratégico, deveríamos, então, estar assistindo a um renascimento da concepção de grande estratégia e do planejamento estratégico de longo prazo<sup>40</sup>. Infelizmente, não é o caso — pelo menos até agora.

Mais especificamente, como a estratégia lida com a complexidade, esta, na verdade, recompensa atores verdadeiramente estratégicos. Aqueles que estiverem preparados, organizados e providos de recursos físicos e humanos podem explorar a complexidade para realizar seus interesses. Por exemplo, a complexidade do regime internacional possibilita uma “política de jogo de xadrez”, na qual atores estratégicos podem selecionar o melhor canal entre diferentes foros para promover seus programas de preferência ou utilizar estratégias políticas interinstitucionais para obter um resultado esperado<sup>41</sup>. Em virtude de sua elevada concentração de especialistas técnicos e jurídicos, os EUA estão idealmente aptos a explorar essa complexidade e a obter sucesso em uma era de “política de jogo de xadrez”<sup>42</sup>. O primeiro passo é substituir o atual culto reativo da complexidade pela priorização proativa. Para escapar da armadilha da complexidade, ousemos decidir, isto é, elaboremos estratégias.**MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. Presidente Barack Obama, apud LIZZA, Ryan. “The Consequentialist: How the Arab Spring Remade Obama’s Foreign Policy”, *The New Yorker*, May 2, 2011, disponível em: [http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/1110502fa\\_fact\\_lizza?printable=true#ixzz1KWzFQym6](http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/1110502fa_fact_lizza?printable=true#ixzz1KWzFQym6). Acesso em: 16 ago. 2011.
2. RAMO, Joshua Cooper. *The Age of the Unthinkable: Why the New World Disorder Constantly Surprises Us and What We Can Do About It* (New York: Little, Brown, and Company, 2009), p. 99. Ramo afirma que velhas abordagens de segurança estão se tornando cada vez mais inúteis no ambiente do século XXI, em que “ameaças à nossa segurança física são complexas, novas e crescentes. Exigem nada menos que uma reinvenção total de nossas ideias sobre segurança”.
3. FREEDMAN, Lawrence. “Strategic Studies and the Problem of Power”, in *War, Strategy and International Politics: Essays in Honour of Sir Michael Howard*, ed. Lawrence Freedman, Paul Hayes, and Robert O’Neill (Oxford: Clarendon Press, 1992), p. 294.
4. GATES, Robert. “That Was Amateur Night”, entrevista com John Barry, *Newsweek*, 25 out. 2008. Cabe reproduzir o contexto completo dos comentários de Gates: “Lembro-me de Henry Kissinger em 1970. A Síria havia invadido a Jordânia. Creio que havia algo acontecendo no Líbano. E havíamos descoberto que os soviéticos estavam construindo uma base de submarinos em Cuba. Sempre achei que o fato de Kissinger administrar duas ou três crises ao mesmo tempo fosse uma incrível demonstração de astúcia. Pois eu lhe digo: aquilo era uma noite de amadores em comparação com o mundo de hoje”.
5. Anne-Marie Slaughter, apud MR. Y, *A National Strategic Narrative* (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011), p. 2.
6. MR. Y, *A National Strategic Narrative* (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011), p. 5.
7. U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD), *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010), p. 5, disponível em: [http://www.defense.gov/QDR/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/QDR/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf). Acesso em: 16 ago. 2011.
8. US NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Global Trends 2025: A World Transformed* (Office of the Director of National Intelligence, National Intelligence Council, 2008), p. x-xi. Consulte, também, US DOD, *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America’s Leadership* (Washington DC: Department of Defense, 2011), p. 1, p. 5-6, p. 16.
9. DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, *Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise* (Washington DC: Director of National Intelligence, 2008), p. 4, disponível em: [http://www.dni.gov/Vision\\_2015.pdf](http://www.dni.gov/Vision_2015.pdf). Acesso em: 16 ago. 2011.
10. MR. Y, *A National Strategic Narrative*.
11. DREZNER, Daniel W. “The Challenging Future of Strategic Planning”, *The Fletcher Forum of World Affairs* 33/1 (Winter/Spring 2009):

p. 13. Dan Drezner defende que “o planejamento estratégico para a política externa norte-americana está morto ou em via de morrer. Ou, pelo menos, é essa a opinião dos principais comentaristas e formuladores de políticas nos últimos anos”. Consulte FRIEDBERG, Aaron L. “Strengthening U.S. Strategic Planning”, *The Washington Quarterly* 31/1 (Winter 2007): p.47. Friedberg sustenta que o governo norte-americano “perdeu a capacidade de conduzir um planejamento estratégico nacional sério e contínuo”.

12. QDR, p. 7.

13. CONKLIN, Jeff. “Wicked Problems and Social Complexity”, in *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems* (Hoboken, NJ: Wiley, 2006). A ideia de problemas mal estruturados foi introduzida em RITTEL, Horst W.J.; WEBBER, Melvin M. “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences*, Vol. 4 (1973), p. 155-169. Cabe observar que esses autores estavam enfatizando que certos problemas não podem ser tratados cientificamente. Evidentemente, não alegamos que a estratégia possa ser abordada cientificamente: é tanto arte quanto ciência, além de ser inevitavelmente provida de valores. Discordamos, porém, com aqueles que invocam a ideia de problemas mal estruturados como desculpa, em primeiro lugar, para evitar uma busca por soluções ideais.

14. MCLAUGHLIN, John. “Future Challenges for American Intelligence”, 14 ago. 2008, QuickTime Player video file, disponível em: <https://outerdnn.outer.jhuapl.edu/VIDEOS/081408/McLaughlin.mpg>. Consultar, também, MOORE, Charles P. “What’s the Matter with being a Strategist (Now)?” *Parameters* 39, no. 4 (Winter 2009-10): p. 5. Evidentemente, enxergar o mundo inteiro pelo prisma soviético às vezes podia ser tão confuso quanto esclarecedor. Consulte LERNER, Mitchell. “A Failure of Perception: Lyndon Johnson, North Korean Ideology, and the Pueblo Incident”, *Diplomatic History* 25, no. 1 (Fall 2001): p. 647-675.

15. NATIONAL SECURITY COUNCIL (NSC) 20/4, “U.S. Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to U.S. Security”, *Foreign Relations of the United States*, Vol. 1 (Washington, D.C.: Government Printing Office, Department of State, 1948), p. 663-669.

16. WELLS, Samuel F. Jr. “Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat”, *International Security* 4, no. 2 (Autumn 1979): p. 117.

17. Task Force “A” of Project Solarium, Report to the National Security Council: “A Course of Action Which the United States Might Presently or in the Future Undertake with Respect to the Soviet Power Bloc – Alternative “A””, *Project Solarium – Task Force “A” Full Report (1), Box 39, Disaster File Series, White House Office National Security Council Staff Papers*, Eisenhower Presidential Library, Abilene, KS, 150.

18. FLOURNOY, Michele A.; BRIMLEY, Shawn W. “Strategic Planning for National Security: A New Project Solarium”, *Joint Forces Quarterly* 41, no. 2 (2006): p. 83. Consultar, também, “Solarium II: American Grand Strategy”, Center for New American Security, disponível em: <http://www.cnas.org/node/576> (acesso em: 16 ago. 2011); EXUM, Andrew. “Channeling Eisenhower”, Abu Muqawama, publicado em 1 dez. 2009, disponível em: <http://www.cnas.org/blogs/abumuqawama/2009/12/channeling-eisenhower.html>. Acesso em: 16 ago. 2011.

19. BOWIE, Robert R.; IMMERMANN, Richard H. *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 124-125.

20. *Ibid.*, p. 4, p. 246, p. 252.

21. PRICE, Richard; TANNENWALD, Nina. “Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos”, in *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ed. Peter Katzenstein (New York: Columbia University Press, 1996), p. 117.

22. BOWIE; IMMERMANN, *Waging Peace*, p. 126; WELLS, “Sounding the Tocsin”, p. 157.

23. GOODPASTER, Andrew J. “Development of a Coherent American Strategy”, *Parameters* 40, no. 4 (Winter 2010-2011): p. 41.

24. Citação em *Ibid.*, p. 40.

25. GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal*

*of Postwar American National Security* (New York: Oxford University Press, 2005), p. 347.

26. *Ibid.*, p. 347.

27. *Ibid.*, p. 355-359.

28. HILLEN, John. “What Is Grand Strategy and Do National Security Policymakers Know How to Do It?” lecture, Duke University, Durham, NC, 10 Sept. 2009.

29. Para obter mais informações sobre “armadilhas retóricas”, consultar GODDARD, Stacie E. “When Right Makes Might: How Prussia Overturned the European Balance of Power”, *International Security* 33, no. 3 (Winter 2008/2009): p. 110-142; WILLIAMS, Michael C. “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics”, *International Studies Quarterly* 47, no. 4 (December 2003): p. 511-32.

30. “A verdadeira questão em pauta é nossa própria vontade — nossa propensão a dar séria e contínua atenção a essas questões complexas e difíceis; nossa flexibilidade para chegar a decisões inteligentes; nossa disposição em assumir a responsabilidade, arcar com os custos e fazer os sacrifícios”. GOODPASTER, “Development of a Coherent American Strategy”, p. 47.

31. O’HANLON, Michael. “Is Libya Policy Cornerstone of an Obama Doctrine?” *USA Today*, 29 ago. 2011, disponível em: <http://www.usatoday.com/news/opinion/forum/story/2011-08-28/Is-Libya-policy-cornerstone-of-an-Obama-Doctrine/50166404/1?loc=interstitialskip>. Acesso em: 31 ago. 2011.

32. DORAN, Michael Scott. “Doran Replies”, *Foreign Affairs* 90, no. 4 (July/August 2011): p. 187. Nesse artigo, Doran ataca o que ele chama de “falácia acadêmica, em que a necessária simplicidade de conceitos estratégicos é confundida com ingenuidade”.

33. BOUSQUET, Antoine; CURTIS, Simon. “Beyond Models and Metaphors: Complexity Theory, Systems Thinking, and International Relations”, *Cambridge Review of International Affairs* 24, No. 1 (March 2011): p. 43-62.

34. ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. “The Politics of International Regime Complexity Symposium”, *Perspectives on Politics* 7(1) (March 2009): p. 13.

35. *Ibid.*, p. 15.

36. POWERS, William. *Hamlet’s Blackberry: A Practical Philosophy for Building a Good Life in the Digital Age* (New York: HarperCollins, 2010).

37. NYE JR., Joseph S. “The Future of American Power”, *Foreign Affairs* (November/December 2010), p. 4, disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66796/joseph-s-nye-jr/the-future-of-american-power>. Acesso em: 16 ago. 2011.

38. FOUCAULT, Michel. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (New York: Vintage Books, 1977), p. 201.

39. *Ibid.*, p. 201.

40. “Com base em ideias do campo da psicologia política, acadêmicos constatam que a complexidade leva a um processamento seletivo de informações e a uma dependência de relações e heurísticas, a fim de lidar com uma enorme quantidade de informações. Essa dependência afeta a política, porque o que representa a escolha ‘racional’ é bem menos evidente e porque os horizontes cronológicos dos políticos podem estar fora de sintonia com o tempo necessário para que relações de causa-efeito fiquem claras”. ALTER; MEUNIER. “The Politics of International Regime”, p. 17. Consultar, também, DREZNER, Daniel W. “Does Obama Have a Grand Strategy?: Why We Need Doctrines in Uncertain Times”, *Foreign Affairs* 90, no. 4 (July/August 2011): p. 57-68. Drezner faz a observação relacionada de que grandes estratégias importam em épocas de radical incerteza em assuntos internacionais, porque “podem funcionar como faróis cognitivos, guiando os países rumo à segurança”. Ele defende que a atual era é de radical incerteza em função de (1) uma desordem mundial maciça e (2) uma transição de poder.

41. ALTER; MEUNIER. “The Politics of International Regime”, p. 15-16.

42. DREZNER, Daniel W. “The Power and Peril of International Regime Complexity”, *Perspectives on Politics* 7, no. 1 (March 2009): p. 65-70.