

As Premissas e a Grande Estratégia

Ben Lombardi
© 2011 Ben Lombardi

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

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

Estratégia e Premissas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Três Tipos de Premissa

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



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

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

Uma premissa imposta também pode interromper o processo de formulação de

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Departamento de Defesa dos EUA

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

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

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

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



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

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

A Eficácia das Premissas

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Força Aérea dos EUA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

REFERÊNCIAS

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