

O Pensamento Estratégico em uma Era de Conflito Persistente

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

EM DISCURSOS PROFERIDOS em setembro e outubro de 2007, o General George Casey, então Chefe do Estado-Maior do Exército dos Estados Unidos da América (EUA), cunhou a expressão “era de conflito persistente” para descrever “um período de confronto prolongado entre atores estatais, não estatais e individuais cada vez mais dispostos a empregar a violência para alcançar fins políticos e ideológicos”¹. Entre os instigadores de conflitos persistentes estão adeptos de ideologias extremistas contrárias aos nossos valores centrais e ao nosso conceito de civilização e 1.100 organizações terroristas que buscam tirar proveito de Estados fracassados ou em via de fracassar².

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

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

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

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

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

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

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



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

General James Mattis, em um discurso, em 2009). O blogueiro questiona se a palavra “conflito” é “cinética demais”, propondo que “engajamento” reflete melhor as missões de assessoria e assistência, que, a seu ver, condizem mais com a “complexa mistura de operações militares/de contrainsurgência/humanitárias e de capacitação” que os EUA provavelmente desempenharão no futuro⁴.

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

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

A questão é se há alguém nas Forças Armadas ou no governo que esteja pensando em alguma solução melhor. Parafraseando uma palestra apresentada em um simpósio recente sobre combate irregular, é falso presumir que a tática possa resolver o problema da estratégia⁸. Os EUA estão mesmo dispostos a “pagar qualquer preço, suportar qualquer fardo”⁹? Ou as políticas sempre limitarão a estratégia? Por exemplo, as Forças Armadas acreditaram, no passado, que uma estratégia que demandasse a estabilização do Iraque exigiria “algo da ordem de algumas centenas de milhares de militares”¹⁰. Contudo, a política do governo dos EUA determinou um número bem menor. Quando a política

estadunidense de retirar 33 mil militares do Afeganistão até o verão de 2012 foi anunciada, houve bastante discussão quanto a ela ser ou não compatível com as condições no terreno ou com a recomendação do alto-comando¹¹.

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

Mattis também manifestou preocupação quanto ao futuro foco das Forças Armadas. Na versão de 2008 de *Joint Operating Environment* (“Ambiente Operacional Conjunto”), ele afirmou: “A competição e o conflito entre poderes convencionais continuarão a ser a principal preocupação estratégica e operacional nos próximos 25 anos”. Embora reconheça que haverá uma “inegável difusão de poder para atores não convencionais, não estatais ou transestatais”, Mattis os enfoca como organizações terroristas, não como movimentos insurgentes¹³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Pensamento Estratégico e COIN

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

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

As Forças Armadas se concentram, hoje, na reconstrução nacional, em vez do combate (como alega Gentile)? Ou o Exército deve “preferir adaptações do combate irregular necessárias no atual campo de batalha em prol de outras capacidades que possam ser úteis futuramente, em um conflito hipotético?”²² Mike Mullen, ex-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, respondeu a essas questões afirmando que as Forças Armadas dos EUA devem manter a “capacidade para o combate irregular sem comprometer sua superioridade convencional e nuclear”. Isso nos leva a perguntar como os comandantes devem preparar-se para todas as eventualidades sem que haja uma prioridade aparente²³.

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

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

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

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

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

A Revisão Quadrienal de Defesa também trata de como estabelecer a ordem e a estabilidade. Embora a QDR determine que “as Forças Armadas dos EUA podem e devem ter a perícia e a capacidade de promover [o desenvolvimento e a governabilidade]”, a Diretriz Presidencial de Segurança Nacional Nr 44 incumbiu o Departamento de Estado de capitanear os esforços nessas áreas²⁶. A falta de capacidade deste para arcar com tais responsabilidades obrigou as Forças Armadas a desempenhar um papel para o qual não haviam sido treinadas, equipadas ou organizadas. A QDR afirma



Exército dos EUA. Sgt. Angelica Gollindano

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

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

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

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

Como as Forças Armadas devem preparar seus comandantes para que estejam aptos a desempenhar essas funções?²⁹ Para lidar com essa turbulência (empregando o termo de Drucker), as Forças Armadas não podem aplicar a “lógica de ontem” de dissuadir quando possível e de vencer guerras quando necessário. Também devem estar plenamente preparadas para construir ou reconstruir países utilizando especialistas que possam surgir do Componente da Reserva como em um passe de mágica³⁰. Não indicamos, neste artigo, a forma pela qual o Componente da Reserva irá adquirir esses especialistas ou por quanto tempo precisaremos deles para um conflito específico.

Implicações

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Redigimos milhares de artigos, publicamos centenas de livros, participamos de inúmeros *briefings* e seminários, criamos incontáveis grupos de trabalho, contratamos os serviços de instituições de pesquisa e formamos organizações de lições aprendidas em todos os escalões, mas será que conseguimos chegar ao nível de “metade mental” que nos permitirá resolver o dilema de tática *versus* estratégia de COIN? Aceitamos que existe um dilema? Como as Forças Armadas irão elaborar uma estratégia se não há um consenso quanto a uma ameaça, convencional ou não? O Professor Martin van Creveld acredita que todos os nossos artigos, livros e demais publicações deviam ser colocados no *Titanic* por sua total inutilidade³⁵.

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

Outra abordagem é argumentar com o Congresso e com a Autoridade de Comando Nacional (National Command Authority — NCA) que quaisquer operações além do estabelecimento e manutenção da segurança consistem na detestada “construção nacional vitoriana” citada pelo Secretário Gates em seu discurso de 25 Fev 11, na Academia Militar de West Point³⁶.

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

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

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

Armadas: “O combate irregular é tão importante estrategicamente quanto o convencional”, e as Forças Armadas devem ser capazes de fazer tudo³⁸. É fácil falar, mas isso é algo possível, estratégica e intelectualmente?

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

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

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

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



CFN dos EUA, Cb Brandyn E. Council

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

Força Aérea dos EUA. SO Richard Simonsen



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

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

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

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

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

Como explica a Publicação Conjunta 5-0, os planos de cooperação de segurança devem “fortalecer a legitimidade internacional e conquistar a cooperação multinacional em apoio a objetivos nacionais e militares estratégicos definidos”. Das seis fases do planejamento para uma campanha conjunta, a “fase 0” se destina a dissuadir potenciais adversários e a “consolidar relacionamentos com amigos e aliados”, moldando percepções e influenciando comportamentos⁴⁰. Em uma situação ideal, as Forças Armadas agiriam em conformidade com um plano de cooperação para ajudar as forças do país anfitrião a melhorar sua capacidade para prover segurança à população e às autoridades legítimas.

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

Caso uma insurgência ultrapasse a capacidade do país anfitrião em contê-la, as Forças Armadas estadunidenses poderiam desempenhar um papel de assistência, em parceria com forças conjuntas e combinadas e órgãos civis, para ajudar as forças locais a derrotar ameaças internas e externas⁴¹.

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

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

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

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

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

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

Considerando a experiência das Forças Armadas dos EUA no Iraque, a “lógica de ontem” muitas vezes parece mais realista que os manuais de campanha da atualidade. Nem o Manual de Campanha 3-07 — *Operações de Estabilização (FM 3-07 — Stability Operations)* nem a Instrução Nr 3000.05 do Departamento de Defesa (“Operações de Estabilização”) atribuem uma missão de governo às Forças Armadas dos EUA. Entretanto, o FM 3-07 requer, com efeito, que elas estabeleçam uma Autoridade Militar Provisória em determinadas circunstâncias, em conformidade com o direito internacional. Ele determina que as Forças Armadas apoiem outros departamentos ou órgãos governamentais estadunidenses e utilizem seus conhecimentos especializados⁴⁴. Isso diverge bastante do Manual de Campanha 27-5 — *Governo Militar de Assuntos Civis (FM 27-5 — Civil Affairs Military Government)*, de 1947, que determinava que as Forças Armadas “instituísem o controle de assuntos civis por um governo militar ou de outra forma, nas áreas ocupadas ou liberadas”⁴⁵. Durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra da Coreia — ao contrário do que solicitamos às tropas atualmente —, “as Unidades de combate [foram] incumbidas de derrotar os combatentes inimigos, e não fornecer governabilidade às populações ocupadas”⁴⁶.

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

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

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

A Revisão Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento do Departamento de Estado e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) recomenda que uma missão central do primeiro órgão seja a aplicação do poder de persuasão para promover a governabilidade em Estados em via de fracassar e em todo o espectro do conflito. A Secretária de Estado Hillary Clinton alertou que o relatório pode acabar se tornando mais um daqueles que “permanece inativo nas estantes de escritórios em Washington” a menos que os formuladores de políticas civis, com o forte apoio do Departamento de Defesa, acolham suas recomendações⁴⁸.

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

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

Essas conclusões demonstram a “desconexão entre a doutrina de COIN e a realidade política”. Esta última é interna tanto aos Estados Unidos quanto ao país anfitrião e afeta diretamente a capacidade de as Forças Armadas estadunidenses desempenharem sua missão. Politicamente, o Conceito Fundamental do Exército determina que o novo paradigma de operações de estabilização “seja um componente essencial da adaptabilidade operacional da força futura” durante uma era de conflito persistente⁵⁰. Entretanto, a realidade da doutrina, formação e instrução é que há uma lacuna significativa na capacidade das Forças Armadas para executar essa missão. Elas enfrentam o problema de terem de se aprestar para missões ofensivas e defensivas tradicionais — para cuja execução estão bem preparadas — e de estarem sujeitas a um novo paradigma, a elas imposto simplesmente porque nenhum outro órgão governamental está apto para cumprir a tarefa.

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

Em sua diretriz inicial ao Exército, o ex-Chefe do Estado-Maior, General Dempsey, manifestou sua incerteza sobre o futuro e desafiou a Força a “fornecer o maior número de opções ao país” para enfrentá-lo. Mais tarde, reconheceu que o Exército tem narrativas conflitantes — as expressas por Gentile, Macgregor, Mansoor e Nagl. A contrainsurgência é o futuro; operações de combate em larga escala são o futuro; as operações no espectro completo são o futuro⁵¹.

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

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

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

REFERÊNCIAS

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