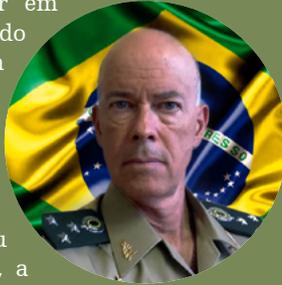


POR QUE O IRAQUE? POR QUE AGORA? BREVE ANÁLISE DE UMA DECISÃO ESTRATÉGICA EQUIVOCADA

General de Divisão Fernando Rodrigues Goulart

O General de Divisão Goulart é o Vice-Chefe de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Foi declarado aspirante a oficial de Infantaria pela Academia Militar das Agulhas Negras em 1980. Doutor em ciências militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, com especialização na Academia de Comando das Forças Armadas da Alemanha, comandou o 62º Batalhão de Infantaria (Joinville, SC). Esteve a serviço da ONU em Moçambique, no Nepal e em Nova Iorque. Como oficial general, comandou a 8ª Brigada de Infantaria Motorizada, a Força de Paz das Nações Unidas na MINUSTAH (Haiti) e a 6ª Divisão de Exército. Foi Subchefe do COTER e Chefe do Centro de Coordenação de Operações do CMS (frgoulart@hotmail.com).



“O hábito de apostar, ao contrário dos cálculos razoáveis, é um vício militar que, como revelam as páginas da história, arruinou mais exércitos do que qualquer outra causa.” (B. H. Liddel Hart).

No dia 18 de março de 2003, em discurso ao Parlamento britânico, o Primeiro Ministro Tony Blair afirmou que a posse de armas de destruição em massa pelo Iraque e a contínua recusa de Saddam Hussein em observar as resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o assunto constituíam uma séria ameaça à paz e à segurança internacionais. Blair salientou, também, o risco de que tais armas viessem a cair em mãos de terroristas e a ameaça que isso representava para a segurança do Reino Unido e de seus cidadãos. Por fim, o Primeiro-Ministro exortou enfaticamente os parlamentares a apoiarem o uso da força contra o Iraque. Ao cair da noite desse dia, após uma acalorada sessão, o Parlamento aprovou, por 412 votos a favor e 129 contra, uma moção de apoio ao governo autorizando o uso de todos os meios necessários para assegurar o desarmamento do Iraque.

A operação *Iraq Freedom* já estava

preparada e iniciou-se dois dias depois. Uma coalizão de forças majoritariamente norte-americanas, integrada por 45 mil militares britânicos e efetivos menores de outros países invadiu o Iraque. Bagdá foi rapidamente alcançada e o regime de Saddam Hussein foi derrubado em apenas vinte dias. Entretanto, a ocupação do país durou oito anos, tentando lidar, sem sucesso, com uma séria crise de estabilidade e segurança que perdura até os dias de hoje. As armas de destruição em massa que haviam motivado a ação militar jamais foram encontradas.

ANTECEDENTES E CONDICIONANTES DA DECISÃO BRITÂNICA

O Iraque vinha se recusando a uma plena colaboração com o programa de inspeções da ONU desde 1999 e falhava seguidamente no cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança sobre transparência e desarmamento. Por isso, pesava sobre o país séria suspeita de possuir um plano secreto de desenvolver armas de destruição em massa. Entretanto, o Iraque não era o único regime acusado de tentar produzir esse tipo de arma nem sequer era a ameaça mais premente, já que Coreia do Norte e Irã despertavam mais preocupações.

No início de 2002, depois da invasão do Afeganistão, o Presidente dos Estados Unidos da América (EUA) voltou sua atenção para o Iraque. Pretendendo continuar liderando em sua proclamada “guerra ao terror”, George W. Bush transformou esse país árabe em um “caso urgente” a ser resolvido e passou a propugnar ações militares para desarmar Saddam Hussein. Como as gestões do governo norte-americano no Conselho de Segurança da ONU fracassassem diante da oposição da Rússia e de outros membros do órgão, Bush optou por invadir o país à revelia das Nações Unidas, remover Saddam do poder e eliminar

as armas de destruição em massa iraquianas. Para tanto, a fim de conformar uma coalizão de países para a operação e, assim, aumentar sua liberdade de ação no campo internacional, o presidente norte-americano envolveu o líder britânico em suas tratativas para a ação militar.

A essa altura, o Iraque havia se tornado um importante tema de segurança internacional e figurava com prioridade na agenda político-diplomática do governo britânico. Porém, a atitude do Presidente Bush fez com que Tony Blair tivesse que ir além da mera orientação ao embaixador de seu país nas discussões do Conselho de Segurança da ONU, passando a encarar duas opções bem distintas para lidar assertivamente com o problema: aguardar o trabalho dos inspetores de armas e continuar tratando do assunto no âmbito da ONU ou aliar-se aos EUA para invadir o Iraque, ação que Bush já tinha decidido empreender.

Blair acreditava que o Iraque possuía armas de destruição em massa, mas sabia também que sua percepção desse país como uma séria ameaça internacional não era amplamente compartilhada. Por outro lado, o primeiro-ministro britânico tinha em alta conta a aliança do Reino Unido com os EUA e, particularmente, sua amizade com o líder norte-americano. Sabia, por fim, que a real intenção do Presidente Bush de mudar o regime do Iraque não seria aceita no Conselho de Segurança da ONU, onde, além de Rússia e China, importantes aliados, como França e Alemanha, eram abertamente contra a invasão do país árabe. Pela forma como o assunto vinha sendo discutido no governo britânico, o real problema a ser resolvido era eliminar ou reduzir a ameaça representada pelo Iraque, mas com o desdobramento da situação, o

problema que o primeiro-ministro Tony Blair provavelmente formulou para si mesmo foi o seguinte:

Manter o Reino Unido alinhado com o sistema internacional representado pela ONU e buscar uma solução para a ameaça que o regime de Saddam Hussein representava por meio das deliberações do Conselho de Segurança ou apoiar, à revelia da ONU, ações militares dos EUA para invadir o Iraque, remover Saddam Hussein do poder e destruir suas armas de destruição em massa, juntando-se aos norte-americanos na empreitada?

A questão da liberdade de ação [1] no campo político era bastante séria. Se por um lado o Reino Unido podia ainda tentar obter na ONU autorização para a condução de operações mi-

litares para desarmar o Iraque; por outro, apoiar a política norte-americana de troca de regime político naquele país carecia de base legal e não angariaria, de forma alguma, adequado apoio internacional. Além disso, a existência das armas de destruição em massa não estava comprovada: não existiam fotos, imagens nem provas concretas de sua presença. As conclusões dos órgãos de inteligência dos governos norte-ame-

ricano e britânico eram baseadas tão somente em inteligência humana. A consequência disso tudo é que o Reino Unido carecia ainda, tanto interna quanto externamente, de legitimidade para a ação armada e, conseqüentemente, tinha muito pouca liberdade para agir em força.

Enfim, os riscos eram grandes, pois atacar o Iraque à revelia da ONU significava perda de prestígio pelo Reino Unido perante a organização mundial, seus aliados tradicionais e a comunidade internacional como um todo. Além disso, havia a possibilidade de divisão da opinião pública interna no país e arriscar-se-ia o próprio futuro do governo trabalhista que Blair representava.

No nível estratégico, tomar os problemas apenas por seu valor de face e encaminhá-los tentativamente ou por meio de soluções mal refletidas ou meramente intuitivas conduz, não raro, a fracassos contundentes, perdas expressivas e irreparável desprestígio.

Apesar disso tudo, o primeiro-ministro britânico decidiu aliar-se aos EUA contra o Iraque de Saddam Hussein, mesmo sem lograr uma resolução do Conselho de Segurança que legitimasse a manobra. Blair levou a questão ao Parlamento de forma bastante contundente e decisiva, obtendo assim seu aval para a adesão à ação militar norte-americana.

A invasão do Iraque jamais foi aceita pela comunidade internacional. O estado-final desejado de um país pacífico, estável e democrático nunca foi alcançado. Depois da invasão e sob o fraco governo apoiado pelos EUA, o país mergulhou em sérias disputas político-religiosas, tornou-se palco de intensa violência sectária, com atentados ocorrendo regularmente e o número de vítimas crescendo em espiral e, pior que tudo isso, passou a ser campo para a atuação de terroristas, como o Estado Islâmico.

A decisão do governo britânico foi comemorada quando a operação militar foi concluída com poucas baixas e logrou a remoção do poder de um notório ditador. Mas começou a mostrar suas incoerências com a comprovação de que o motivo principal da ação, as armas de destruição em massa iraquianas, não existiam.

Depois disso, a constatação que a segurança do povo iraquiano e a paz regional deterioravam dia a dia mostrou que a administração Blair cometera um erro estratégico ao envolver o Reino Unido na empreitada.

A decisão do governo britânico de aliar-se aos EUA para invadir o Iraque oferece campo fértil para o estudo da liderança estratégica e dos aspectos essenciais do processo decisório nesse nível. Todavia, para realizar esse exercício, proponho tecer antes algumas considerações teóricas sobre a natureza dos problemas complexos, dos quais é exemplo aquele enfrentado pelo líder britânico nos idos de 2002 / 2003.

PROBLEMAS COMPLEXOS E DECISÕES ESTRATÉGICAS

Problemas complexos são aqueles que possuem grande número de variáveis, envolvem interesses de diversos atores e são compostos por uma quantidade considerável de questões intrínsecas, normalmente interligadas de modo a influenciarem-se umas às outras. A tentativa de adotar soluções simplistas para esse tipo problema é geralmente insatisfatória, pois tendem a não os resolver por inteiro e, pior, a agravar os aspectos não endereçados pela resposta. Via de regra, os problemas complexos inserem-se em contextos de elevado nível de incerteza e, conseqüentemente, de significativo grau de risco.

Órgãos governamentais, grandes corporações e comandos militares de nível elevado atuam no “ambiente” estratégico, que é essencialmente incerto, volátil e dinâmico. Em consequência, lidam regularmente com problemas de grande complexidade. Nesse contexto, os líderes têm que pensar estrategicamente, comunicar muito bem suas intenções e convencer acerca das decisões que tomam. No nível estratégico, tomar os problemas apenas por

No caso da participação britânica na invasão do Iraque, os riscos foram, no mínimo, mal avaliados. O risco que um ataque ao Iraque à revelia da ONU traria para a credibilidade do sistema internacional era grave e certo de ocorrer, e foi menosprezado.

seu valor de face e encaminhá-los tentativamente ou por meio de soluções mal refletidas ou meramente intuitivas conduz, não raro, a fracassos contundentes, perdas expressivas e irreparável desprestígio.

A abordagem de problemas complexos nos campos político-diplomático e militar exige que o decisor e seus assessores considerem com atenção os seguintes aspectos, típicos da tomada de decisão no nível estratégico:

- partes interessadas (*stakeholders*),
- legitimidade,
- liberdade de ação,
- senso de oportunidade (*timing*),
- consideração dos riscos envolvidos, e

- estado-final a ser alcançado (*end state*).

A seguir, passarei a considerar esses aspectos e, para fins de um maior esclarecimento, a relacioná-los com a forma como a administração Blair lidou com cada um deles ao decidir se aliar aos EUA para invadir o Iraque.

Partes interessadas ou *stakeholders*

Stakeholders são organizações ou indivíduos envolvidos no problema, seja porque têm interesse na questão ou porque serão, de uma forma ou de outra, afetados pela decisão a ser tomada. Eles têm grande importância para o sucesso da decisão, pois tendem a agir em seu favor, apoiando-a, ou podem prejudicá-la, por ações ou omissões. Por isso, o número de interessados no problema, ou mais exatamente, na forma como sua solução vai ser encaminhada, é um fator que agrega complexidade à questão.

É fundamental que, ao longo do processo decisório, os *stakeholders* sejam identificados e catalogados segundo seus interesses e objetivos em relação ao problema que se busca resolver. Deve-se verificar as formas de conciliar os interesses dos *stakeholders* relevantes com a solução que se pretende adotar, idealmente permitindo que eles sejam atingidos ou, ainda, dando lugar a oportunidades de benefícios mútuos.

O *Naval War College*, nos EUA, preconiza

a implementação de uma fase de “reconciliação”, a ser iniciada logo após a tomada da decisão e destinada a obter a aceitação, pelos *stakeholders*, da solução aventada para o problema. É mais produtivo, entretanto, engajar os principais interessados antes mesmo de a decisão ser tomada. Se possível, deve-se até mesmo envolvê-los nas discussões durante o processo decisório. Restrições colocadas por *stakeholders* essenciais para viabilizar as linhas de ação ou que tenham poder para prejudicá-las devem ser contornadas ou, então, tomadas como desvantagens de tais linhas de ação.



É importante buscar a aquiescência, se não o compromisso efetivo, dos principais

stakeholders. Tal necessidade torna-se um sério fator complicador se houver, entre eles, conflitos quanto à visão do problema. Por isso, a solução dos problemas estratégicos é um processo que geralmente demanda muito tempo.

Um aspecto interessante a notar é que, se por definição *stakeholders* podem se opor à decisão que se pretende implementar, então adversários, ou seja, aqueles que estão no campo oposto, devem ser considerados *stakeholders*. Por ocasião da Crise dos Mísseis de 1962, por exemplo, o Presidente John F. Kennedy e seus assessores de segurança nacional se empenharam em entender as reais intenções do Premier soviético, Nikita Khrushchev, ao instalar mísseis balísticos em Cuba, apesar do risco de estar dando um passo na direção de um conflito nuclear de destruição mútua. Na visão de Kennedy, para saber como solucionar a questão dos mísseis soviéticos na ilha caribenha, era fundamental saber a real intenção de seu adversário, por ser esse um elemento chave no encaminhamento do problema [2].

Em 2003, os EUA foram um *stakeholder* que induziu o governo Blair a tomar a decisão errada em relação ao problema do Iraque. Ciente de que a presença do Reino Unido, um tradicional aliado e membro permanente do Conselho de Segurança, era muito importante para conferir peso político à coalizão que formava para atacar Saddam Hussein, o Presidente Bush atuou politicamente para assegurar a participação dos britânicos. Outro *stakeholder* relevante para levar Tony Blair a decidir-se pela invasão foi o próprio ditador iraquiano, com sua postura dúbia e enganosa a respeito de sua capacidade militar de destruição em massa.

Por outro lado, Rússia, China e particularmente França, membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, assim como Alemanha, país influente que na ocasião era membro não permanente do conselho, foram *stakeholders* precariamente administrados por Blair, tanto que não foi possível obter a autorização das Nações Unidas para a invasão.

Legitimidade

Os impactos das decisões de nível estratégico geralmente extrapolam o âmbito das organizações em que são tomadas. Portanto, é fundamental que tais decisões sejam adotadas de forma legítima. É preciso, por exemplo, que sejam tomadas por pessoas que tenham autoridade para decidir a respeito do assunto e que assumam a responsabilidade, legal e moral, pela decisão. É preciso, também, que se coadunem com as leis e as normas em vigor.

Questões de legitimidade são especialmente importantes quando se trata do emprego do poder militar estatal. Nesse aspecto, ao referir-se à legitimidade de guerras e intervenções armadas, a bibliografia refere-se aos termos “legalidade” e “validade”. Para ser aceita pela sociedade, uma ação militar deve ser legal, isto é, estar de acordo com o ordenamento jurídico do Estado e com os tratados e convenções internacionais de que ele participa. Além disso, ela deve ser válida sob o ponto de vista moral, ou seja, ser desencadeada de maneira que os costumes sejam observados, que não implique mortes indiscriminadas de civis ou desrespeito aos direitos humanos, que não gere depredações graves do meio ambiente e assim por diante.

No caso da guerra, a conformação da legitimidade está associada a dois enfoques, como expõe Walzer (2003): o *jus ad bellum*, que se refere à legitimidade da guerra propriamente dita, e o *jus in bello*, que diz respeito à legitimidade das ações bélicas, ou seja, à forma como se luta. O conceito do *jus ad bellum* se relaciona a aspectos como a justiça da causa e a adequabilidade dos objetivos de guerra ou da intervenção militar. Nesse sentido, é essencial, por exemplo, que ação militar seja desencadeada de acordo com a Carta das Nações Unidas. Essa estabelece que toda guerra é ilegal, salvo quando expressamente autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU. A exceção a esse princípio é a autodefesa, pois a reação contra a agressão externa é sempre uma guerra justa. O *jus in bello*, por sua vez, diz respeito à necessidade de proteger os não combatentes (civis) e de usar meios

de destruição compatíveis ou proporcionais às ações pretendidas. Em princípio, uma guerra justa deve não apenas ter uma causa justa, mas também ser travada de forma justa. Se não for assim, aquele que transgredir a forma correta de lutar pode ganhar a guerra, mas estará perdendo a chance de obter a paz.

Na realidade, cada nação formula e consolida noções acerca da legitimidade das ações militares de uma forma própria. Isso ocorre à luz da avaliação, por parte da sociedade, dos interesses nacionais em jogo, das questões éticas e morais associadas a sua consecução ou defesa, dos ditames do ordenamento jurídico do Estado e do direito internacional, entre outros elementos. Os posicionamentos da mídia e da comunidade internacional, nesse caso, são relevantes. Ao cobrir as circunstâncias do conflito e a forma como as operações são conduzidas, por exemplo, as imprensas nacional e internacional induzem ao aprofundamento dos debates sobre o tema e à tomada de posições.

No caso da invasão do Iraque, ficou patente a falta de legitimidade, pois a ação, sem ter sido autorizada pela ONU, foi ilegal à luz da lei internacional. O argumento de norte-americanos e britânicos de que a Resolução 1441/2002 do Conselho de Segurança, por força de seu parágrafo 13 [3], autorizava o uso da força não foi convincente, pois havia amplo entendimento entre os demais membros do órgão de que era necessária uma resolução específica para autorizar ações armadas.

No campo interno, o governo Bush logrou “conformar” uma certa legitimidade, já que, depois dos atentados terroristas de setembro de 2001 nos EUA, havia forte apoio popular a ações para afastar eventuais ameaças futuras. Entretanto, no Reino Unido Tony Blair não contava com esse fator emocional a lhe assegurar “carta branca”. A imprensa britânica nunca esteve plenamente convencida da necessidade da invasão e a aprovação do Parlamento foi obtida artificialmente e às pressas, uma vez que o presidente dos EUA já tinha marcado a data para atacar Saddam Hussein.

Liberdade de ação

O entendimento de “liberdade de ação” que pretendo utilizar nesse artigo é o da possibilidade de agir sem restrições ou com um mínimo de restrições de natureza político-diplomática. Nesse conceito incluem-se as restrições por conta da população ou das comunidades envolvidas no problema, pois essas são, de certa forma, óbices políticos a serem enfrentados pelo decisor. Agir sem liberdade de ação implica admitir riscos elevados e pode comprometer seriamente o êxito da decisão tomada.

Ao lidar com problemas complexos, poucas vezes o decisor vai dispor de plena liberdade de ação. Durante o processo decisório, cabe a ele avaliar se possui liberdade de ação suficiente, ou seja, pesar os riscos político-diplomáticos existentes e inferir sobre sua capacidade de absorvê-los. Quando a liberdade para agir for muito limitada, será preciso adotar medidas para ampliá-la ou condicionar o desencadeamento da ação à configuração do momento adequado.

A legitimidade da ação militar é um dos critérios mais importantes para assegurar liberdade de ação. Por vezes, é preciso que a legitimidade seja “conformada” junto à opinião pública, o que pode ser feito reunindo e comunicando adequadamente os argumentos que dêem suporte à ação militar ou, ainda, moldando essa ação para que se encaixe na margem de legitimidade existente. Pode-se, por exemplo, fasear a operação, deixando as fases críticas para um momento posterior; ou recorrer à força segundo regras de engajamento restritivas; ou ainda estabelecer limites espaciais e temporais para a ação em força.

No momento em que este artigo é escrito, os EUA enfrentam a séria ameaça representada pelo aumento da capacidade missilística da Coreia do Norte e pelos esforços do ditador Kim Jong-Un de desenvolver ogivas nucleares. Embora o governo norte-americano tenha capacidade de remover essa ameaça por ações militares, enfrentaria sérias restrições políticas para fazê-lo, pois a solução militar é

refutada por China e Rússia e provavelmente levaria à retaliação norte-coreana contra a Coreia do Sul e talvez o Japão, conflagrando toda a região.

No caso da invasão do Iraque, o primeiro-ministro Tony Blair tentou ampliar sua liberdade de ação procurando convencer o Presidente Bush a dar tempo suficiente para os inspetores de armas da ONU fazerem seu trabalho. Ele estava certo de que Saddam Hussein obstaculizaria as inspeções e daí, mesmo sem provas patentes da posse ou fabricação de armas de destruição em massa, a ação militar seria mais aceitável. Todavia, o líder britânico não logrou esse intento e manteve, mesmo assim, a aliança com Bush para levar seu país à guerra.

Senso de oportunidade (*timing*)

Senso de oportunidade, ou *timing*, como se diz em inglês, é a noção acerca do “quando” da ação, isto é, do momento certo para que uma ação seja levada a efeito. Esse senso é uma qualidade essencial do líder estratégico, pois a implementação prematura de ações, assim como seu desencadeamento tardio, podem transformar decisões bem tomadas em grandes fracassos.

A questão do *timing* da implementação da decisão suscita outro ponto: agir para tentar resolver o problema ou simplesmente não fazer nada? Não decidir acerca de um problema real e concreto é, sem dúvida, um erro. Mas decidir “não agir” não é necessariamente uma má decisão. Há casos em que os riscos são tantos que aceitar os impactos do problema é a opção mais razoável. Da mesma forma, em situações de grande incerteza, quando informações adicionais forem essenciais para conferir um mínimo de segurança ao decisor, a melhor postura poderá ser a de postergar a ação. Em outros casos, a ação pela qual se decidiu poderá ser adiada por conveniência. Isso ocorre, por exemplo, quando ainda se busca adquirir liberdade de ação adequada; ou quando outras organizações, também afetadas pelo problema e capazes de eliminá-lo ou mitigá-lo, mostram-se dispostas a agir.

Decisões militares que são muito

dependentes da intenção do oponente carregam sempre elevado grau de incerteza. Segundo Hammond (2007), em situações de hostilidade ou conflito armado, o decisor precisa se precaver tanto contra os “falsos positivos”, casos em que as informações levam a crer que o oponente vai tomar uma determinada ação (atacar, por exemplo), quando na realidade não é essa sua intenção; como contra os “falsos negativos”, casos em que as indicações apontam que o oponente não vai agir (não atacar, por exemplo), quando essa é, na realidade, sua intenção. No entendimento desse autor, em tais situações é preciso pesar cuidadosamente as consequências da eventual tomada da decisão equivocada (se eu agir e se tratar de um “falso positivo”, as consequências serão...; se não agir e se tratar de um “falso negativo”, as consequências serão...).

Os cuidados recomendados por Hammond faltaram a Tony Blair quando decidiu aliar-se aos norte-americanos na invasão “preventiva” do Iraque. O primeiro-ministro britânico empenhou-se em convencer a opinião pública e o Parlamento britânicos sobre o risco de não agir militarmente, mas não considerou que as consequências de um “falso positivo”, isto é, de ir à guerra desnecessariamente, eram muito mais graves do que a do “falso negativo”, ou seja, de Saddam possuir de fato um estoque de armas químicas.

Ao resolver não aguardar até que estivesse comprovada a existência de armas de destruição em massa no Iraque, Tony Blair negligenciou a prudência necessária ao estrategista.

Riscos envolvidos

Como já foi exposto, os problemas complexos no nível estratégico sempre carregam um elevado nível de incerteza, que tende a continuar existindo mesmo com os esforços para obter mais informações. Em consequência, tais problemas sempre apresentam riscos, os quais cabe ao decisor identificar e reduzir na medida do possível.

É interessante, nesse ponto, recordar a diferença entre ameaça e risco. Ameaças são perigos objetivos e concretos, mas riscos são

eventos apenas imaginados. Enquanto a ameaça é relacionada com agentes — pessoas, organizações, governos — que têm a capacidade e a intenção de causar dano, perdas ou prejuízos; o risco é apenas potencial, ou seja, uma função de um possível dano e da probabilidade de sua ocorrência. Em suma, um “evento de risco” existe apenas na mente das

Risco = ameaça – capacidade de enfrentar a ameaça

pessoas. No momento em que é considerado, não há nada de concreto quanto a esse evento. Em contrapartida, no exato momento em que ele se concretiza, o evento deixa de ser um “risco” por ter adquirido caráter factual.

Ameaças relacionadas a uma decisão que se pretende tomar acarretam riscos. Assim sendo, ao longo do processo decisório, as ameaças e os respectivos riscos que trazem a cada linha de ação devem ser identificados e analisados. O dimensionamento do risco é feito contrapondo-se, à ameaça que o gera, a capacidade de que se dispõe para fazer face a essa ameaça. Portanto, o aumento da capacidade de enfrentar as ameaças é a forma de mitigar ou eliminar os riscos.

É preciso destacar também que, ao contrário das ameaças, os riscos são subjetivos. Cada indivíduo os interpreta como mais ou menos importantes, mais ou menos graves segundo suas próprias convicções e critérios. Por outro lado, uma vez que aceitar riscos pode trazer consideráveis ganhos, mas também gerar grandes perdas, o líder estratégico precisa refletir cuidadosamente sobre a relação “aceitação do risco - obtenção de benefício” [4]. Nessa questão influi, naturalmente, a probabilidade de ocorrência dos riscos: se é fato que um risco elevado pode ser tolerado caso a probabilidade de que venha a ocorrer seja baixa, ele tenderá a não ser aceito se a probabilidade de ocorrência for alta. É de suma importância que, durante o processo decisório, discuta-se amplamente a real importância de cada risco, assim como sua probabilidade de ocorrência. Em última análise,

cabe ao decisor indicar a seu estado-maior ou grupo de assessores como devem considerar cada um dos riscos identificados.

No caso da participação britânica na invasão do Iraque, os riscos foram, no mínimo, mal avaliados. O risco que um ataque ao Iraque à revelia da ONU traria para a credibilidade do sistema internacional era grave e certo de ocorrer, e foi menosprezado. Por outro lado, o risco de dano à reputação do Reino Unido caso não fossem encontradas armas de destruição em massa, motivo amplamente alardeado para a invasão, era tão sério que a obtenção de uma prova concreta da existência de tais armas deveria ter sido estabelecida como um requisito para o desencadeamento da operação militar. Curiosamente, diante do tipo de decisão que tinha a tomar, era o fato de o Iraque não possuir armas de destruição em massa, e não o contrário, que representava um risco para Tony Blair [5].

Por fim, justificar a invasão apresentando o Iraque como uma grave ameaça foi um equívoco. Saddam Hussein não representava, naquele momento, perigo para o Reino Unido e não havia indício consistente de que o ditador estava em negociações com grupos terroristas. Em relação ao Golfo Pérsico, é de se considerar que um Iraque estável contrabalanceava as pretensões hegemônicas de Teerã e contribuía para o equilíbrio regional.

Estado-Final (*End State*)

A necessidade da definição de um estado final a atingir é típico de problemas complexos no nível estratégico. Nesse patamar, nem sempre é possível estabelecer um objetivo claro e bem delineado que, uma vez atingido, signifique a resolução do problema. Em seu lugar, vai-se muitas vezes visar um “estado de coisas”, isto é, uma situação ou cenário que representa a eliminação do problema ou da crise com a qual se lida.

Cabe ao decisor, com apoio de seu estado-maior ou grupo de assessores, visualizar o estado-final a ser alcançado para a solução do problema [6]. Entretanto, é preciso que isso seja feito de forma absolutamente realista. Em seu livro *Risk Taking and Decision*

Making, Yaacov Vertzberger estuda casos de intervenções militares sob a ótica da admisão e do gerenciamento dos riscos envolvidos. Entre seus exemplos, são emblemáticos a intervenção norte-americana no Vietnã (Guerra do Vietnã) e a intervenção israelense no Líbano, em 1982.

No caso da Guerra do Vietnã, faltou ao Presidente Kennedy, que decidiu intervir em apoio ao governo de Saigon, assim como ao Presidente Lyndon Johnson, que decidiu manter a decisão de seu antecessor e incrementar a presença militar norte-americana, uma visão clara do estado-final a ser alcançado. O excesso de confiança na superioridade militar dos EUA impediu os presidentes e seus assessores de perceberem que seria praticamente impossível alcançar a vitória militar, levando-os a desdenhar as opções de não intervir ou de intervir com objetivos limitados para alcançar uma paz negociada que fosse politicamente aceitável para seu país.

No tocante à intervenção no Líbano, o autor menciona a falha do primeiro-ministro israelense, Menachem Begin, quando, ao decidir sobre a ação, visualizou um estado-final exageradamente otimista, impossível de alcançar com os recursos militares e a margem de ação político-diplomática disponíveis. Ao pretender que, ao final da operação, a Organização para a Libertação da Palestina estaria eliminada como entidade política, um regime pró-Israel estaria instalado em Beirute e as influências síria e russa na região estariam neutralizadas, Begin e seu Ministro da Defesa, Ariel Sharon, criaram uma servidão para a operação militar que fatalmente a levaria ao fracasso.

Um importante aspecto ligado à visualização do estado-final é o lapso de tempo necessário para que ele seja alcançado. Vertzberger conclui, em seu livro, que avaliações equivocadas dos governos dos EUA e de Israel acerca do tempo necessário para encerrar as operações militares no Vietnã e no Líbano, respectivamente, foram fatais para a preservação do apoio político e das sociedades nacionais a tais ações.

No caso da decisão tomada pelo primeiro-ministro britânico, objeto deste artigo, o estado final visualizado foi o de um Iraque pacífico e democrático, comprometido com o sistema internacional e inserido em uma região mais estável.

Todavia, isso não se concretizou, absolutamente. O Iraque mergulhou no caos e na violência sectária, a equação de poder regional desequilibrava-se inconvenientemente em favor do Irã e a atividade terrorista aumentou na região, ao invés de diminuir.

Tony Blair não foi capaz de perceber que o estado-final que ele e Bush visualizavam era impossível de ser alcançado por meio da invasão e mesmo da ocupação temporária do Iraque. Embora a responsabilidade pelas consequências da operação *Iraq Freedom* seja majoritariamente dos EUA, o governo do Reino Unido teve parcela de culpa no estado de caos e violência que resultaram da ação militar.

CONCLUSÃO

Na resolução de problemas complexos, o sucesso da decisão dependerá da consideração dos aspectos expostos neste artigo. Todavia, nessas linhas finais é conveniente destacar que um processo decisório bem embasado começa, na realidade, com o acurado enquadramento e a perfeita compreensão do problema com o qual se lida.

Nesse sentido, Nöllke (2010) propõe o emprego de algumas técnicas para promover um “distanciamento” do problema e evitar que a gravidade da situação ou as emoções do momento prejudiquem sua análise inicial e o amplo entendimento da questão. Uma dessas técnicas é a de “visualizar o problema em um outro horizonte temporal”, isto é, imaginá-lo um ano à frente, por exemplo: “O que ocorrerá então? O problema ainda existirá? De que forma?” Em seguida, faz-se novo exercício para um horizonte mais afastado, digamos, de cinco anos; e depois para um horizonte ainda mais remoto. Com isso, pode-se ponderar sobre a real gravidade do problema e visualizar a melhor oportunidade para solucioná-lo.

No caso em estudo, a decisão tomada pelo primeiro-ministro britânico de associar seu país à iniciativa norte-americana de invadir o Iraque permanece como algo emblemático, pois nenhum dos requisitos para a resolução de questões estratégicas complexas serve para embasá-la. Afinal, por que o Reino Unido agiu militarmente contra o Iraque? E por que naquele exato momento? Essas importantes questões constam do relatório de uma investigação, recentemente finalizada, sobre a participação do país na invasão. Nesse inquérito,

o governo Blair foi responsabilizado pela deficiente decisão [7].

Tony Blair optou por aliar-se ao Presidente Bush na invasão do Iraque a despeito de importantes indicações, naquele contexto, da

vulnerabilidade de tal decisão. Ao que tudo indica, o primeiro-ministro britânico valorizou em demasia a aliança estratégica com os EUA, mantendo-a então, de uma forma “automática”, a balizar sua atitude e suas posições.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip D. **The Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis**. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 1999.
- BRASIL. Exército. Estado-Maior. **C 124-1. Estratégia**. 3. ed. Brasília, DF, 2001.
- CHILCOT, John et al. **The Report of the Iraq Inquiry, Executive Summary**. Londres: Williams Leas Group, 2016.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U. S. Naval War College. **Executive Decision Making**. Murray, Charles (ed.). 6. ed. :Newport, R.I., 2002.
- HAMMOND, Kenneth R. **Beyond Rationality: the search for wisdom in a troubled time**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007.
- HART, Liddell. **Thoughts on War**. Londres: Faber & Faber, 1944.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. **Prospect Theory: an analysis of decision under risk**. In: *Econometrica*, v. 47, n° 2. Nova Iorque: The Econometric Society, 1979. p. 263-291.
- NÖLLKE, Matthias. **Entscheidungen treffen: schnell, sicher, richtig**. 5. ed. Munique: Haufe, 2010.
- SLOVIC, Paul. **The Perception of Risk**. Londres: Earthscan, 2000.
- VERTZBERGER, Yaacov. **Risk Taking and Decision Making: foreign military intervention decisions**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.
- WALZER, Michael. **Guerras Justas e Injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos**. Trad. Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

NOTAS

- [1] De uma forma bastante interessante, Vertzberger (1998) utiliza o termo “liberdade de decisão”. Aqui preferi, entretanto, manter o termo militar consagrado — liberdade de ação —, cuja avaliação antecipada, durante o processo decisório, vai naturalmente condicionar a tomada da decisão respectiva.
- [2] Segundo Allison e Zelikow (1999), Kennedy considerava que a explicação da instalação pelos soviéticos de mísseis de alcance intermediário para defender o aliado cubano não se sustentava, pois isso poderia ser feito com meios convencionais e não justificava o risco que a URSS assumia com a instalação de capacidades nucleares de alcance intermediário em Cuba.
- [3] O Parágrafo 13 da Resolução 1441/2002 afirma: “o Conselho avisou repetidamente ao Iraque que ele sofrerá sérias consequências como resultado de sua continuada violação de suas obrigações” (de aceitar inspeções da ONU e de se desarmar).
- [4] Slovic (2000, p. xii) refere-se a *risk-benefit trade-off*.
- [5] Pelos exemplos apresentados, verifica-se que não apenas ameaças trazem riscos para o decisor que se debruça sobre problemas complexos.
- [6] Algumas fontes de consulta referem-se a “estado-final desejado”. Prefiro, entretanto, denominá-lo “estado-final a ser alcançado”, pois muitas vezes estará aquém do que é desejável, por limitações de recursos, meios ou tempo para que se logre a situação ideal.
- [7] A investigação foi aberta em 2009 pelo então primeiro-ministro Gordon Brown, destinada a levantar as falhas ocorridas no processo decisório britânico. O Relatório do *Iraq Inquiry*, mais conhecido como Relatório Chilcot, em alusão ao presidente da comissão de inquérito, foi publicado no dia 5 de julho de 2016.

