Estudos americanos em perspectiva:

relações internacionais, política externa e ideologias políticas

Ficha Técnica:

Estudos americanos em perspectiva:
relações internacionais, política externa e ideologias políticas
Ana Paula Tostes / Erica Simone Almeida Resende / Tatiana Teixeira
Editora Appris Ltda.
1ª Edição - Copyright© 2013
Todos os Direitos Reservados.

Editor Chefe:
Vanderlei Cruz
editorchefe@editoraappris.com.br

Diretora Executiva:
Marli Caetano
editorial@editoraappris.com.br

Coordenação Editorial:
Eliane Andrade
comercial@editoraappris.com.br

Diagramação e Projeto Visual:
Sara Coelho
Bruno Braz

Catalogação na Fonte
Elaborado por Sônia Magalhães
Bibliotecária CRB9/1191

E82
2013

Estudos americanos em perspectiva : relações internacionais, política externa e ideologias políticas / organizado por: Ana Paula Tostes, Erica Simone Almeida Resende, Tatiana Teixeira. – 1. ed. – Curitiba : Appris, 2013.
377 p. ; 23 cm

Inclui bibliografias
ISBN 978-85-8192-200-3

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. Cultura política. 4. Estados Unidos – Relações econômicas exteriores – Brasil. I. Tostes, Ana Paula. II. Resende, Erica Simone Almeida. III. Teixeira, Tatiana.

CDD 22. ed. – 327

Editora Appris Ltda.
Avenida Nossa Senhora Aparecida, 29, Sala 02
Curitiba/PR - CEP: 80.440-000
(41) 3030-4570 | (41) 3151-1450
http://www.editoraappris.com.br/

Organizado por:

Ana Paula Tostes
Erica Simone Almeida Resende
Tatiana Teixeira

Estudos americanos em perspectiva:

relações internacionais, política externa e ideologias políticas

Editora Appris

Curitiba - PR
2013

Aos nossos familiares e amigos, sempre presentes

SOBRE OS AUTORES

Ana Paula Tostes é doutora em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). É professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), onde é coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI).

Cristina Soreanu Pecequilo é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e pesquisadora associada à Universidade Federal do ABC, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e à Universidade de Brasília (UnB).

Daniel de Mendonça é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor adjunto de Ciência Política na Universidade Federal de Pelotas (UFPel-RS).

David Almstadter de Magalhães é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e professor da Universidade Anhembi-Morumbi, São Paulo.

Diego Santos Vieira de Jesus é bacharel em Comunicação Social e doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), onde atua como professor na graduação de Relações Internacionais.

Erica Simone Almeida Resende é professora adjunta de Ciência Política e Relações Internacionais do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e líder do grupo de pesquisa "Estados Unidos, Americanismos e Discursos de Americanidade".

Fernanda Petená Magnotta é mestre do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e professora da Fundação Armando Álvares Penteado (Faap), São Paulo.

Fernando Luz Brancoli é doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e professor convidado da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Juliana Viggiano é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professora adjunta de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Lucas Amaral Batista Leite é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), professor da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

Luiza Rodrigues Mateo é doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Universidade Estadual de São Paulo (IEEI/Unesp).

Marcelo Pereira Fernandes é doutor em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e conselheiro do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro (Corecon-RJ).

Paola Gonçalves Rangel do Prado Juliano é doutoranda em Relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e professora de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco (FRB) e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM).

Reginaldo Mattar Nasser é doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e professor do Departamento de Relações Internacionais na mesma instituição.

Sabrina Evangelista Medeiros é doutora em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), professora adjunta de Relações Internacionais da Escola de Guerra Naval (EGN) e colaboradora do Programa de Pós-Graduação em História dos Conceitos na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGHC/UFRJ).

Samuel Feldberg é doutor em Ciência Política (USP), pesquisador e professor do Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos da USP e professor de Relações Internacionais das FRB. Foi pesquisador visitante no Centro Moshe Dayan da Universidade de Tel Aviv, Israel.

Tatiana Teixeira é doutoranda em Ciência Política pelo Iesp-Uerj (antigo Iuperj) e pesquisadora do Observatório Político dos Estados Unidos (Opeu). Foi pesquisadora visitante no Programa de Relações Internacionais da Universidade da Pensilvânia, EUA, em 2012, e ganhadora do Prêmio FDR da Embaixada Americana em 2007.

Thiago Rodrigues é doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP, com pós-doutorado em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (UFF), onde ocupa atualmente o cargo de professor adjunto e chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais. É pesquisador do grupo Nu-Sol/PUC-SP.

Virgílio Caixeta Arraes é doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professor adjunto e chefe do Departamento de História da mesma instituição.

LISTA DE SIGLAS

ABM	*Anti-Ballistic Missile Systems Treaty* [Tratado sobre Sistemas Antimísseis Balísticos]
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADL	*Anti-Defamation League*
ADM	Armas de Destruição em Massa
AEI	*American Enterprise Institute*
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América [*ou* Alternativa Bolivariana das Américas]
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEC	*Asia-Pacific Economic Cooperation* [Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico]
ASEAN	*Association of Southeast Asian Nations* [Associação de Nações do Sudeste Asiático]
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	*International Bank for Reconstruction and Development* [Banco Mundial/Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento]
BNP	*British National Party* [Partido Nacional Britânico]
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Corporação Andina de Fomento
CIA	*Central Intelligence Agency* [Agência Central de Inteligência]
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CMP	Companhias Militares Privadas
CNN	*Cable News Network*
COINTELPRO	*Counter Intelligence Program* [Programa de Contrainteligência]
COS	*Conservative Opportunity Society*
CPA	*Coalition Provisional Authority* [Autoridade Provisória da Coalizão]
CPAC	*Conservative Political Action Conference* [Conferência Conservadora da Ação Política]
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTBT	*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* [Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares]
DEA	*Drug Enforcement Administration* [Agência de Combate às Drogas]

DHRG	*Office of Democracy, Human Rights and Governance* [Escritório de Democracia, Direitos Humanos e Governança da USAID]
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DPG	*Defense Planning Guidance* [Guia de Planejamento de Defesa]
E&E	Engajamento & Expansão
ELN	Exército de Libertação Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FBI	*Federal Bureau of Investigation* [Escritório Federal de Investigação]
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FED	*Federal Reserve* [Banco Central dos EUA]
FMCT	*Fissile Material Cutoff Treaty* [Tratado de Proibição de Produção de Materiais Físseis para Armas Nucleares]
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FÓRUM IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade* [Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio]
GOP	*Grand Old Party*
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GWT/GWOT	*Global War on Terror* [Guerra Global ao Terror]
G-8	Grupo dos Oito
G-20	Grupo dos 20
G-77	Grupo dos 77
HUAC	*House Committee on Un-American Activities* [Comissão de Atividades Antiamericanas da Câmara de Representantes]
IA	Iniciativa para as Américas
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INFOPEN	Sistema Integrado de Informações Penitenciárias
IPRI	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
LAC	*Bureau for Latin America and the Caribbean* [Escritório para América Latina e Caribe da USAID]
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	*North American Free Trade Agreement* [Acordo de Livre Comércio da América do Norte]

NMD	*National Missile Defense* [Defesa Nacional Antimíssil]
NPR	*Nuclear Posture Review* [Revisão de Postura Nuclear]
NSDD	*National Security Decision Directive* [Diretiva Decisória para Segurança Nacional]
NSPD	*National Security Presidential Directive* [Diretiva Presidencial de Segurança Nacional]
NSS	*National Security Strategy* [Estratégia de Segurança Nacional]
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCX	Organização de Cooperação de Xangai
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
OIC	Organização Internacional do Comércio
OLI	Operação Liberdade Iraquiana
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OWS	*Occupy Wall Street*
PBOC	*People's Bank of China* [Banco do Povo da China]
PFP	*Partnership for Peace* [Parceria pela Paz]
PIB	Produto Interno Bruto
PMDRs	Países de Menor Desenvolvimento Relativo
PNAC	*Project for the New American Century*
PAN	Partido de Ação Nacional
POPS	*Privately-Owned-Public-Space*
PRI	Partido Revolucionário Institucional
QE2	*Second Round of Quantitative Easing* [Segunda Rodada de Afrouxamento Monetário]
QDR	*Quadrennial Defense Review* [Revisão Quadrienal de Defesa]
RCC	*Revolutionary Command Council* [Conselho do Comando Revolucionário]
RINO	*Republican in Name Only*
RPC	República Popular da China
SALT	*Strategic Arms Limitation Talks* [Conversações sobre a Limitação de Armas Estratégicas]
SDI	*Strategic Defense Initiative* [Iniciativa de Defesa Estratégica]
SDR	*Special Drawing Rights* [Direito Especial de Saque]

SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SI	Sistema Internacional
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SORT	*Strategic Offensive Reductions Treaty* [Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas]
SPLC	*Southern Poverty Law Center*
START	*Strategic Arms Reduction Treaty* [Tratado de Redução de Armas Estratégicas]
START	*Study of Terrorism and Responses to Terrorism* [Estudo do Terrorismo e Respostas para o Terrorismo]
TMD	*Theater Missile Defense* [Defesa Antimíssil no Teatro de Operações]
TNP	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
TPA	*Trade Promotion Authority* [Autoridade para Promoção Comercial]
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	*United Nations Conference on Trade and Development* [Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento]
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	*United States Agency for International Development* [Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional]
USIA	*United States Information Agency* [Agência de Informação dos Estados Unidos]
XINO	*Christian in Name Only*
ZEE	Zona Econômica Especial

PREFÁCIO

Professor Wayne A. Selcher[1]
Elizabethtown College
EUA

Na condição de brasilianista americano dedicado e de professor universitário de política externa americana, entre outros temas dos estudos internacionais, durante muitos anos, é muito gratificante testemunhar o surgimento recente de uma jovem geração de americanistas na academia brasileira. Como um dos primeiros americanos a escrever uma tese de doutorado em Ciência Política sobre um aspecto da política externa brasileira, é um grande prazer profissional e pessoal escrever o prefácio para esta coletânea de ensaios sobre aspectos da política externa americana. Felicito de todo coração esta equipe de estudiosos brasileiros da Ciência Política, nas suas pesquisas e nos seus esforços para trazer para o público leitor brasileiro uma compreensão, em português, sobre esse assunto importante e polêmico. Que este livro seja o início de muitas dessas investigações bem-sucedidas e de um público brasileiro para essas pesquisas.

Até que ponto pode a história do estudo das relações externas do Brasil nos Estados Unidos nos oferecer algumas perspectivas sobre o caminho possível de estudos da política externa americana no Brasil[2]? O que é diferente? Estudos acadêmicos das relações internacionais do Brasil nos Estados Unidos foram, é claro, mais numerosos do que tais estudos dos Estados Unidos no Brasil, durante décadas. Ao longo dos anos, as pesquisas acadêmicas americanas sobre as relações exteriores brasileiras têm sido, no entanto, consistentemente impulsionadas por fins americanos, desenhos globais americanos, pressupostos culturais

1 Wayne A. Selcher, um brasilianista americano, é especialista nas relações internacionais do Brasil, professor universitário de política externa norte-americana e agora Professor Emérito de Estudos Internacionais na Elizabethtown College, Pensilvânia, EUA. Doutor pela Universidade da Flórida, Wayne é autor do clássico *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds* (Boulder, CO: Westview Press, 1978), entre outros livros e artigos, e editor da WWW Virtual Library: International Affairs Resources <www2.etown.edu/vl/>.

2 Boa parte da história do brasilianismo acadêmico nos Estados Unidos e mesmo dos estudos das relações internacionais é descrita e analisada no volume compilado pelo Embaixador Rubens Antônio Barbosa, Marshall C. Eakin e Paulo Roberto de Almeida, *O Brasil dos brasilianistas: um guia dos estudos sobre o Brasil nos Estados Unidos, 1945-2000*, Editora Paz e Terra, 2002, criado pelo projeto de extensão universitária da Embaixada do Brasil em Washington, em cooperação com muitos brasilianistas americanos.

americanos, modas teóricas e metodológicas americanas, ideologias acadêmicas em voga no momento e interesses das organizações americanas financiadoras de pesquisa. A tendência dos brasilianistas americanos em pesquisar a relação bilateral, em sintonia com o "mercado" americano para publicações e ideias, foi uma constante e uma das principais consequências dessa dinâmica. Mesmo ao tentar desenvolver uma empatia para a cultura brasileira, como convém aos estudiosos de um país, brasilianistas americanos permaneciam essencialmente americanos de coração e, por necessidade, sujeitos, em suas carreiras baseadas nos Estados Unidos, às expectativas e às demandas típicas nacionais.

Raros foram os brasilianistas americanos, por exemplo, que tentaram escrever com base nas várias perspectivas políticas internacionais brasileiras. O ambiente intelectual predominante ou o "mercado de ideias" nos Estados Unidos raramente deu alta prioridade para a política externa do Brasil como um tema digno de estudo sustentado, por valor próprio, para além do círculo restrito dos verdadeiros aficionados. A diplomacia competente e tranquila, porém bem- sucedida nas áreas principalmente técnicas, que caracteriza a história das relações externas do Brasil, não dá grandes manchetes no exterior. Carreiras acadêmicas nos campos das relações internacionais e da política externa não premiaram bem uma especialização no Brasil, ou até mesmo na América Latina, em círculos de alto prestígio no mundo acadêmico americano – provavelmente ainda menos do que é o caso em outras áreas das Ciências Sociais.

O Brasil, de fato, muito raramente recebeu a atenção dos altos escalões oficiais em Washington. Grande parte da substância na relação entre os dois países ocorre nas relações transnacionais, e não nas relações entre os governos. É bem provável que essa característica continue – o que não é necessariamente uma coisa ruim ou incomum – neste mundo globalizado e em vias de transnacionalização cada vez mais intensa. Essa tendência requer, sim, mais atenção dos estudiosos, para a identificação e a análise tanto dos laços transnacionais bilaterais, como do papel atual do Brasil como ator mundial maior, com mais liberdade e uma variedade de ação internacional bem mais ampla do que antes prevista pelas concepções intelectuais.

Além disso, dentro dos círculos brasilianistas, os estudos americanos da política externa brasileira se tornaram mais difíceis durante a ditadura de 1964-1985, e talvez mais etnocêntricos, pela escassez de colegas no Brasil nesse campo. Isso ocorreu tanto por causa da perseguição dos intelectuais pela ditadura como por causa de um nível relativamente baixo de interesse no assunto por parte dos intelectuais brasileiros, que tendiam a se concentrar em resistir à situação política autoritária interna. Alguns intelectuais brasileiros durante esse período mais tenso entre os dois países, especialmente aqueles que tendiam para a esquerda política, suspeitaram das intenções e motivações dos pesquisa-

dores americanos e se ressentiam de seu acesso mais fácil às autoridades brasileiras, aos diplomatas e aos oficiais militares. Eles também repreenderam os acadêmicos americanos pelo fato de passarem tão pouco tempo no Brasil em pesquisas para, em seguida, retornarem aos EUA, de onde pontificavam sobre a realidade brasileira, para ganhar uma suposta notoriedade acadêmica – tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil.

Nesse período autoritário, muito difícil para os estudiosos brasileiros, alguns dos melhores colegas para os pesquisadores americanos sobre a política externa brasileira foram os membros contemplativos e perspicazes do corpo diplomático do Brasil e os jornalistas. Alguns desses diplomatas-chave passaram a se destacar no Itamaraty e chegaram a participaram mais tarde no desenvolvimento dos campos acadêmicos das relações internacionais e da política externa, primeiro na Universidade de Brasília e, depois, em outros lugares em todo o Brasil.

Note-se que a criação no Brasil de vários centros de empenho e excelência em relações internacionais e estudos de política externa, depois de mais ou menos 1985, tem funcionado de forma muito eficaz para melhorar a qualidade do produto americano em relação ao Brasil. Isso por causa do potencial de interação e consequente colaboração com colegas brasileiros, em um grau não possível para a primeira geração de brasilianistas americanos durante a ditadura. Analistas brasileiros no assunto de fato agora ultrapassam em muito a quantidade, a qualidade e a sofisticação da produção americana, e muitos deles são gentilmente generosos em partilhar com os colegas americanos. Seria interessante saber de que forma esses laços têm afetado as agendas de pesquisa americana e brasileira, suas perspectivas e as interpretações das duas partes sobre as relações internacionais do Brasil e também as dos Estados Unidos.

Os brasilianistas americanos estão acostumados a acreditar que os americanos, na condição de observadores estrangeiros supostamente objetivos, podem fornecer perspectivas valiosas sobre o Brasil para os brasileiros, como o fez o francês Alexis de Tocqueville para os Estados Unidos no início do século XIX, em *A Democracia na América*. Nesse ponto, no entanto, é radicalmente intrigante especular quais discernimentos sobre a sociedade e as relações internacionais *americanas* os emergentes estudiosos e programas americanistas brasileiros podem vir a oferecer ao diálogo acadêmico mútuo, com base na perspectiva contrastante brasileira. As relações frutíferas de colaboração em benefício mútuo e as redes emergentes já desenvolvidas entre pesquisadores brasileiros e americanos sobre temas semelhantes devem ser ampliadas e intensificadas ainda mais, para afetar a agenda de pesquisa de ambos os países e suas perspectivas, um sobre o outro, tanto no doméstico como nas áreas de política externa.

Um precedente excelente foi o congresso internacional conjunto da *International Studies Association* (ISA) e da Associação Brasileira de Relações

Internacionais (ABRI), "A Diversidade e a Desigualdade na Política Mundial", em julho de 2009, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tendo em vista os recursos cada vez mais ampliados de colaboração via Internet, agora é possível uma abordagem séria conjunta nos estudos sobre a política externa americana, por equipes binacionais, como já foi feito em relação a temas domésticos brasileiros.

No entanto, os estudos americanos sistemáticos, ou seja, com foco nos Estados Unidos *per se*, ainda são fracos no Brasil, apesar da importância dos Estados Unidos para as relações externas do Brasil e também como contraponto histórico e psicológico de referência para a nacionalidade e a autoimagem brasileiras. Potência em ascensão, o Brasil precisa promover um aumento considerável no país do nível de estudos internacionais e de línguas estrangeiras em geral, entre suas universidades, tanto na graduação como na pós-graduação, para sustentar o seu perfil internacional ascendente e para atender às necessidades de quadros profissionais qualificados em transações transculturais em âmbito mundial nas próximas décadas. Para citar um exemplo-chave, a literatura sobre a compreensão de culturas estrangeiras e sobre a realização com sucesso de transações transculturais, como nos negócios internacionais, é rica e comum nos Estados Unidos, no Canadá e na Europa, mas ainda escassa no Brasil.

É um momento propício, portanto, para as universidades brasileiras promoverem a opção de um período de estudos no exterior para seus estudantes, o que já é bastante comum e praticado nos Estados Unidos, no Canadá e na Europa – conhecido como "study abroad" (estudar fora) –, em parcerias com universidades em muitos países, proporcionando também a transferência dos créditos acadêmicos ganhos no exterior para os registros nacionais dos estudantes, de modo a apoiar sua formação posterior no Brasil. Hoje, nos EUA, por exemplo, impressiona o número cada vez maior de estudantes asiáticos em geral, sobretudo, chineses e indianos[3]. É, igualmente, um momento propício para promover o ensino mais amplo do inglês, assim como o fazem Japão e China – e não apenas para se relacionar com os americanos, mas sim, e muito mais importante, para um domínio nacional maior da principal *língua franca* do mundo.

Na medida em que cresçam os estudos internacionais como campo acadêmico e campo de carreira no Brasil, também haverá mais espaço para os estudos americanos, nesse contexto mais amplo da visão nacional. Ao contrário da situação nos anos iniciais do brasilianistas, os Estados Unidos não vão continuar a ser o parceiro internacional esmagador e singularmente importante para o

3 Dados do *Open Doors Report*, censo anual elaborado pelo americano Instituto de Educação Internacional, mostram que China e Índia lideram o *ranking* de estudantes estrangeiros nos EUA, em 1.º e 2.º lugares, respectivamente. Do total de 764.495 alunos estrangeiros matriculados em instituições americanas de graduação e de pós-graduação, 194.029 são chineses, e 100.270, indianos. O Brasil aparece em 14.º, com 9.029 estudantes, o que corresponde a 1,2% do total. Os números são do censo de 2011/2012. O documento completo pode ser acessado em <www.iie.org/en/Research-and-Publications/Open-Doors>.

Brasil, nem uma obsessão para os nacionalistas e os ideólogos. Muitas outras opções estão surgindo, entre elas a China e a Ásia em geral. Seria interessante ver quais os resultados úteis que podem surgir de um esforço nacional para avançar nos estudos internacionais e no conhecimento de línguas estrangeiras entre os jovens brasileiros, com opção de estudos universitários no exterior, análogo ao programa "Ciência sem Fronteiras", agora em andamento. Entre outros resultados positivos, o brasileiro se tornaria mais familiarizado com as realidades diversas dos Estados Unidos, para além dos habituais pontos de referência de Miami, Orlando, Washington, Nova Iorque, Las Vegas e Los Angeles.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **23**

PRIMEIRA PARTE
AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NORTE-AMERICANAS

CAPÍTULO 1
OS ESTADOS UNIDOS ENTRE A HEGEMONIA E A MULTIPOLARIDADE **31**
(Cristina Soreanu Pecequilo)

CAPÍTULO 2
DE BUSH SR. A OBAMA: A "GRANDE ESTRATÉGIA" DOS EUA E OS DESAFIOS PARA A *PAX AMERICANA* **53**
(Fernanda Petená Magnotta)

CAPÍTULO 3
AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA: NOVOS SUBSÍDIOS PARA O DEBATE **71**
(Juliana Viggiano)

CAPÍTULO 4
BRASIL E ESTADOS UNIDOS (2001-2008): PRIORIDADES DESENCONTRADAS **95**
(Virgílio Caixeta Arraes)

SEGUNDA PARTE
TEMAS E QUESTÕES DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA CONTEMPORÂNEA

CAPÍTULO 5
ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA E O COMBATE AO NARCOTRÁFICO **119**
(Thiago Rodrigues)

CAPÍTULO 6
ESTRATÉGIA IMPERIALISTA NA ÁSIA E O PADRÃO DÓLAR FLEXÍVEL: A CONTROVÉRSIA SOBRE A POLÍTICA CAMBIAL CHINESA **137**
(Marcelo Pereira Fernandes)

CAPÍTULO 7
A ANTIGA NOVA HISTÓRIA: OS EUA E AS ARMAS NUCLEARES (2001-2012)..... 155
(Diego Santos Vieira de Jesus)

CAPÍTULO 8
O ARGUMENTO DA "PAZ DEMOCRÁTICA" COMO LEGITIMADOR DA MUDANÇA DE REGIME NOS DOCUMENTOS E DISCURSOS DO GOVERNO DE GEORGE W. BUSH .. 173
(Lucas Amaral Batista Leite)

CAPÍTULO 9
GADDAFI E ESTADOS UNIDOS: ANÁLISE POLÍTICA DO EMPREGO DE SOLDADOS CONTRATADOS NA LÍBIA 191
(Fernando Luz Brancoli)

CAPÍTULO 10
O LUGAR DO ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS .. 211
(Samuel Feldberg)

TERCEIRA PARTE
TEMAS E TENDÊNCIAS NA CULTURA POLÍTICA NORTE-AMERICANA

CAPÍTULO 11
O PAPEL DA RELIGIÃO NA CULTURA POLÍTICA NORTE-AMERICANA..... 233
(Erica Simone Almeida Resende e Luiza Rodrigues Mateo)

CAPÍTULO 12
MOVIMENTOS SOCIAIS CONSERVADORES: ESTADOS UNIDOS EM TEMPOS DE *TEA PARTY* 257
(Ana Paula Tostes e Sabrina Evangelista Medeiros)

CAPÍTULO 13
CULTURA POPULAR, HOLLYWOOD E POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA 275
(Paola Gonçalves Rangel do Prado Juliano)

CAPÍTULO 14
LIBERAIS E NEOCONSERVADORES FRENTE À GUERRA DO IRAQUE..... 297
(Reginaldo Mattar Nasser e David Almstadter de Magalhães)

CAPÍTULO 15
OCUPAR O MUNDO PARA OCUPAR WALL STREET 321
(Daniel de Mendonça)

REFERÊNCIAS..... 339

APRESENTAÇÃO

Este livro é fruto de um esforço em se apresentar uma colaboração para o debate sobre temas de relações internacionais, política externa e de ideias, ideologias e cultura política norte-americana. Na comunidade acadêmica brasileira, vemos iniciativas reconhecidas de americanistas de diferentes gerações, porém são, na maioria das vezes, empenhos individuais, isolados e diluídos. A política norte-americana é chave importante para os estudos sobre as relações internacionais, sobre o papel da América Latina no continente, sem mencionar naturalmente sobre a organização do sistema internacional, da guerra e da paz, e seu papel econômico no estabelecimento de políticas de governança e regulação internacional, institucionalização e teorização sobre as relações internacionais contemporâneas. Sendo isso verdade, como poderíamos compreender a diáspora de americanistas brasileiros, fazendo esforços de pesquisas independentemente, sem um encontro de ideias, uma arena de interação e uma articulação mais institucionalizada de espaços de produção de conhecimento sobre política norte-americana?

Jamais com a intenção de resolver essa dispersão ou de reunir em um único volume todos (ou mesmo os principais) pesquisadores americanistas do Brasil, assim como todos os temas, este livro pretende realizar um modestíssimo esforço de reunir alguns representantes de diferentes gerações de americanistas para promover, antes de tudo, um debate sobre a importância de se estudar os Estados Unidos no Brasil. Para tanto, buscamos reunir pesquisadores de instituições particulares e públicas de diversas origens e formação, em diferentes estágios de desenvolvimento profissional e com diferentes perfis teórico-analíticos, para oferecer ao leitor um panorama das diversas gerações de americanistas atuantes no país.

Assim, temos o prazer de contar com contribuições de pesquisadores do Iesp-Uerj, PPGRI-Uerj, UFRRJ, ESG, USP, PUC-SP, FGV-SP, UFRGS, UFF, Unesp, UnB, Programa Santiago Dantas, PUC-Minas e UFMG neste volume. Esperamos que esta obra possa ser vista como um pequeno impulso na direção de aglutinar ideias, reflexões e contribuições sobre como se pensar os Estados Unidos em suas múltiplas dimensões. Caso esta iniciativa sirva para estimular novos estudantes e pesquisadores para redescobrirem temas e interesses sobre estudos americanos, assim revelando uma pequena amostra da diáspora de americanistas brasileiros, teremos alcançado nosso principal objetivo.

Da mesma forma, estamos convencidas de que temas relevantes ficaram de fora e entendemos essa ausência, em parte, como um indicativo da agenda que ainda impera nesse campo de estudos no Brasil. Reconhecemos, por exemplo, o silêncio sobre a imigração – sobretudo a de origem latina –, o lugar das mulhe-

res, o processo de desindustrialização, o complexo industrial-militar, enfim, uma gama de assuntos que também mereceriam visibilidade. Claro está que as ideias e as posições apresentadas pelos autores não comprometem uns aos outros, nem mesmo a própria editora, por se tratar de propostas individuais de reflexão.

Assim, na busca de uma harmonia e de organicidade para este compêndio, impôs-se uma seleção de temas e de orientações que, esperamos, seja capaz de transmitir ao leitor unidade na diversidade de posições e abordagens. Por tais razões, esta coletânea tentou reunir pesquisadores e professores interessados em estudos americanos, por diferentes motivações e perspectivas, organizadas nesta obra em três grandes partes.

A primeira introduz capítulos sobre temas variados das relações internacionais norte-americanas. A segunda parte focaliza mais especificamente temas de política externa. A terceira seção finaliza com capítulos sobre ideias, ideologias e cultura política norte-americana. Trata-se de uma divisão naturalmente arbitrária, com o objetivo principal de orientar a reflexão com base em uma determinada ordem para oferecer um fio condutor de questões que nos levam a pensar os Estados Unidos. As reflexões aqui reunidas discutem o lugar desse país no mundo, os processos de construção de sua própria imagem, seu peso e sua relevância no sistema internacional e, por fim, retornados aos aspectos domésticos, com olhar a partir de dentro sobre aquela sociedade, visões sobre sua própria identidade, ideias, culturas e comportamentos dominantes, olhando-se o gigante pela constituição de seu próprio *self*.

Seguindo essa ordem de reflexão proposta ao leitor, começamos com a afirmação de que estamos na era do aparecimento de processos simultâneos, tanto de crescimento dos emergentes quanto de declínio da hegemonia, o que se revelaria numa anunciada tendência a novos choques de interesse e diferentes perspectivas sobre economia, política, cultura e sociedade, como anuncia Cristina Soreanu Pecequilo no primeiro capítulo deste livro. Aprofundando esta tendência, a autora analisa o fenômeno de reordenamento de poder mundial, considerando a reação dos EUA ao seu próprio declínio e à nova multipolaridade, seja ela representada pela "ascensão do resto" (Zakaria, 2008), seja pela "emergência de um novo segundo mundo".

Seguindo a linha da provocação de Pecequilo, que ao fim de seu capítulo questiona a extensão e sugere um certo embotamento do papel da *Pax Americana*, temos a perspectiva de Fernanda Petená Magnotta, apontando para uma direção semelhante. No segundo capítulo, a autora questiona o efetivo exercício de poder norte-americano na busca de um equilíbrio da relação entre a política externa dos EUA e a manutenção da estabilidade internacional. A autora aponta os limites da superpotência em se manter como tal e considera a crise da estratégia americana contextualizada num panorama relativamente pessimista sobre as consequências do fim da hegemonia americana.

Juliana Viggiano, no terceiro capítulo deste livro, recupera a discussão do papel dos Estados Unidos no processo de transição e de consolidação de democracias latino-americanas durante as décadas de 1980 e 1990. É interessante realizar essa retomada no tempo para compreender como a promoção da democracia norte-americana compõe historicamente o quadro de atividades da política externa dos Estados Unidos desde a *Foreign Assistance Act*, em 1961. Explorando o modelo de assistência democrática dos Estados Unidos com destaque para a formação e a promoção de valores democráticos associados à ordem normativa, organizacional e institucional, a autora aponta, em seu conjunto, as crenças e as instituições consideradas um legado das diretrizes e estratégias da *United States Agency for International Development* (USAID) na América Latina.

No contraste, contribuindo com uma perspectiva mais histórica, o último capítulo da primeira parte deste livro, de Virgílio Caixeta Arraes, destaca intervalos mais recentes da relação entre EUA e América Latina, dando especial destaque ao período pós-11 de Setembro e ao governo de George W. Bush (2001-2008). Com uma perspectiva mais ampliada do papel dos Estados Unidos no sistema internacional e de sua inserção na região, de modo mais específico, encerramos o primeiro momento do livro para partirmos para uma segunda parte mais focada em recortes temáticos de política externa.

O primeiro tema de política externa norte-americana é oferecido por Thiago Rodrigues. Permanecendo no eixo das Américas, Rodrigues explora os espectros da política norte-americana no combate ao narcotráfico. Ao descrever o desenvolvimento de uma política externa para a América Latina de combate ao narcotráfico desde a gestão Reagan até Clinton, o autor identifica uma extensão do problema para dimensões de saúde pública e segurança nacional. Em sua análise, Rodrigues destaca abusos políticos e intervenções norte-americanas justificadas pela guerra ao narcotráfico, mas que significaram, de fato, políticas com a finalidade clara de fortalecimento dos Estados Unidos na região.

Apresentando uma mudança de eixo, Marcelo Pereira Fernandes trata da relação entre os EUA e as potências asiáticas, oferecendo um histórico dos momentos decisivos e dos eventos que marcam tais relações e as variações da política externa norte-americana para a Ásia. Alguns destaques, como a relação entre os EUA e o Japão na década de 1980 e o detalhamento do fortalecimento do papel da China nessa relação, permitem-nos esclarecer os problemas econômicos internacionais em relação às mudanças de estratégia de política externa. Fernandes faz uma análise do funcionamento do sistema monetário internacional, explica a origem do padrão dólar flexível, bem como procura esclarecer o atrelamento entre o crescimento da economia chinesa e a ampliação do poder do dólar e dos títulos da dívida pública norte-americana, o que gera uma relação conflituosa – e ao mesmo tempo harmônica – entre as duas superpotências.

Diego Santos Vieira de Jesus procura examinar as políticas dos governos W. Bush e Obama sobre as armas nucleares. Em outras palavras, o autor busca examinar os principais acordos negociados internacionalmente a partir de 2001, ano dos ataques terroristas nos EUA, e se estes revelam uma postura mais ou menos ofensiva. A contribuição de Diego está no sentido de verificar uma revisão da postura nuclear nos documentos e tratados que reafirmam compromissos de desarmamento nuclear por parte dos EUA, após a radicalização das ações terroristas de 2001.

Lucas Amaral Batista Leite permanece no mesmo período do governo George W. Bush. No entanto, ao propor um exercício mais teórico-conceitual com ênfase na análise discursiva, Leite demonstra como pronunciamentos e documentos de governo apresentaram o "inimigo" dos EUA na era W. Bush, construindo bases para intervenções no Oriente Médio. A importância dessa reflexão se dá pela busca da legitimidade da Doutrina Bush, que se pautou em ideais justificados por uma certa interpretação sobre ameaça externa e meios de manutenção da paz e da segurança internacional.

Tratando de um assunto ainda pouco estudado no Brasil, e no calor dos acontecimentos, Fernando Luz Brancoli analisa o uso de soldados contratados, mercenários e neomercenários, no contexto das relações entre os Estados Unidos e Líbia no regime de Muamar Gaddafi. O autor analisa historicamente o uso de forças privadas e se debruça, em especial, no período de 1969 a 2011, enfrentando o desafio da escassez e de conflito de informações sobre a Líbia. Nesse período, por um lado, a política externa norte-americana para o país africano considerava o controle do uso da força. Por outro, a própria Líbia se utilizava de forças mercenárias e militares privadas, o que motivou o autor a verificar como isso ocorria na prática.

No capítulo de Samuel Feldberg, anunciam-se aspectos de continuidade a respeito do protagonismo do Oriente Médio na agenda de política externa norte-americana, ainda que o enfrentamento contemporâneo esteja marcado por novos aspectos de complexidade que sacodem o modelo de garantia e de legitimidade de regimes autoritários de aliados tradicionais dos EUA no mundo árabe. Diante desse quadro, o autor mergulha no tema das eleições presidenciais dos EUA de 2012 para identificar o lugar estratégico reservado à política externa para o mundo árabe por parte dos candidatos à 45.ª presidência dos EUA.

Abrindo a terceira parte do livro, Erica Simone Almeida Resende e Luíza Rodrigues Mateo examinam a intensa e renovada relação entre religião, cultura e política nos Estados Unidos. O capítulo enfoca as peculiaridades do campo simbólico, que tem raízes no processo de colonização, quanto a seu uso estratégico na elaboração da política externa norte-americana. As autoras excursionam por diferentes fases de construção da identidade americana que serviu à demarcação de representações, tanto internas quanto externas, do que seja a

"América", tentando destacar os elementos discursivos que construíram seu significado de "nação com alma de igreja" e suas respectivas implicações políticas.

Religião e cultura se misturam quando se propõe um estudo sobre os movimentos sociais de direita e ultradireita nos EUA. Ana Paula Tostes e Sabrina Evangelista Medeiros analisam a recente tendência norte-americana de recrudescimento de movimentos sociais conservadores, desde os mais violentos e de extrema direita, até aqueles revestidos de novas bandeiras de remédios para enfrentamento da crise financeira e enfraquecimento do poderio americano internacional. As culturas direitista e fundamentalista política e religiosa se retroalimentam de ideias segregadoras, anti-imigratórias e xenófobas no seio de um complexo de ideologias ultradireitistas. O *Tea Party* recebe especial destaque, não apenas pelo grau de reconhecimento e de capacidade de captação de recursos e simpatizantes, como por sua influência no atual debate político norte-americano.

Sobre cultura, Paola Gonçalves Rangel do Prado Juliano adiciona ao debate a relação entre ideias, conceitos e valores na formulação e prática das políticas doméstica e internacional. Especificamente, a autora trata da indústria cinematográfica dos EUA e do papel da cultura popular na formação de identidades, preferências e interesses. Para tanto, a autora faz uma análise do desenvolvimento da cultura hollywoodiana e da construção de imagens da política externa norte-americana.

Reginaldo Mattar Nasser e David Almstadter de Magalhães registram os diferentes perfis de *think tanks* norte-americanos e suas posições sobre a política externa norte-americana no pós-11 de Setembro e sobre a guerra do Iraque, bem como a retirada das tropas. Os autores identificam a proximidade entre republicanos e democratas, e a comunhão de visões da política externa norte-americana entre neoconservadores e liberal-internacionalistas no que concerne ao papel dos EUA no contexto internacional. A matriz ideológica wilsoniana é vista como o denominador comum que ainda sustenta a autoimagem norte-americana.

Finalmente, Daniel de Mendonça objetiva analisar alguns dos pontos centrais do movimento político denominado *Occupy Wall Street*. O autor destaca, especialmente, os aspectos criativos no movimento e o uso das tecnologias de comunicação e das redes sociais, além do apelo à estética e à retórica. Ao aprofundar o argumento sobre a importância do uso do discurso na política, com menção a Ernesto Laclau, Mendonça propõe a análise do discurso do movimento que, além de denunciar quem seria o antagonista, precisa, agora, discutir alternativas aos principais focos de sua crítica: os pilares do capitalismo e da democracia representativa.

Lembrando que esta é uma obra contextualizada, motivada pela observação de que a política norte-americana passa por momentos decisivos de sua história. Desde a crise de 2008 e a eleição de Obama, vimos o mundo multipolar

apresentar novos equilíbrios, a quebra de sistemas autocráticos legitimados por superpotências e o caminho irrefreável da democracia em embate com a polarização da política no seio do maior modelo de exportação de ideias democráticas. Além da área da política, também na economia e no campo das ideias, houve uma tendência à polarização que se revela em ações de política externa desde George W. Bush, no recrudescimento dos movimentos sociais nos EUA, seja de direita ou de esquerda, e na proliferação do fundamentalismo na religião e na política.

Esperamos que este livro seja um passo no sentido de reunir ideias e contribuir para a identificação de agendas de pesquisa de futuras gerações de americanistas, motivando novos pesquisadores e jovens acadêmicos a continuarem o esforço de pensar os Estados Unidos. Vivemos, hoje, tempos de mudanças sociais refletidas em novidades na política que ainda faltam ser totalmente compreendidas, diante de uma experiência governamental diferenciada como o governo de Obama e de uma crise econômica que tem trazido novos desafios – tanto para a sociedade, como para o próprio modelo de Estado norte-americano – ao papel de suas instituições e a seu lugar no mundo. É nosso desejo apresentar uma contribuição a mais para a compreensão de mudanças no meio de seu curso.

Além dos autores aqui reunidos, muitos outros contribuíram para que a presente publicação se tornasse possível. Nesse sentido, devemos reconhecer o apoio de indivíduos e instituições que – de forma direta ou não – participaram dessa empreitada. Nossos agradecimentos a Marli Caetano, que acolheu nossa proposta editorial, a Vera Galante e à Embaixada dos Estados Unidos, que sempre apoiaram o estudo de temas e questões americanistas, e ao professor Wayne Selcher, brasilianista e estudioso de política externa norte-americana, por incentivar nossa empreitada. Nosso reconhecimento à política de apoio à pesquisa promovida pelas agências Capes, CNPq, Faperj e Fapesp, sem as quais os pesquisadores que participaram desta coletânea não teriam como continuar em seus ofícios acadêmicos. Registramos também os esforços do grupo de pesquisa "Estados Unidos, Americanismos e Política Externa Norte-Americana", liderado por Erica Simone Almeida Resende, que reúne alguns dos autores que contribuíram para a presente obra.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

Ana Paula Tostes
Erica Simone Almeida Resende
Tatiana Teixeira

PRIMEIRA PARTE

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NORTE-AMERICANAS

CAPÍTULO 1

OS ESTADOS UNIDOS ENTRE A HEGEMONIA E A MULTIPOLARIDADE

Cristina Soreanu Pecequilo

INTRODUÇÃO

Similar à Grande Depressão de 1929, a crise econômica global de 2008 originou-se nas nações núcleos tradicionais do capitalismo mundial, os Estados Unidos (EUA) e a Europa Ocidental. Porém, diferentemente desta era de 1929, quando estes desequilíbrios geraram uma profunda desaceleração dos fluxos financeiros e comerciais, cujos impactos estenderam-se à década de 1930, estando nas raízes da emergência dos fascismos e da própria Segunda Guerra Mundial (1939/1945), a crise de 2008 apresentou níveis de instabilidade diferenciados nos países. Enquanto nos EUA e na Europa Ocidental observou-se uma significativa queda no crescimento econômico, falência de empresas, aumento do desemprego e problemas sociais, em outras nações, em particular as do Sul, conhecidas como a periferia do capitalismo, a instabilidade revelou-se menor, e a recuperação, mais rápida.

No centro deste movimento ao Sul, encontravam-se os países emergentes, o grupo Bric (Brasil, Rússia, Índia e China), aos quais se agregou posteriormente a África do Sul. Na oportunidade, ao ser questionado sobre os efeitos da crise no Brasil e nos países em desenvolvimento, o presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003/2010) metaforicamente referiu-se à crise nos EUA como um tsunami e, nesses países, como uma "marolinha"[1]. A imagem trazida por Lula revelou-se coerente, traduzindo-se no crescente dinamismo dos emergentes. Validando a percepção de Lula, o relatório de 2011 do Banco Mundial (World Bank, 2011, p. 1-2) destaca que:

1 As palavras de Lula foram: "Lá (nos EUA), ela é um tsunami: aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esquiar". Ver: O Globo (2008).

> Mudanças significativas ocorrem na economia global. Ao iniciar-se a segunda década do século XXI e no momento em que o mundo sai da crise financeira de 2008-09, a crescente influência dos mercados emergentes está preparando o caminho para uma economia mundial de caráter cada vez mais multipolar. A distribuição do crescimento global ficará mais difusa, sem que um país individual domine a cena econômica [...] Até 2025, o crescimento econômico global será majoritariamente gerado nas economias emergentes[2].

Tal participação refletiu-se na mudança do fórum preferencial para estas negociações, do G-8 para o G-20, transitando do "clube dos mais ricos" (EUA, Japão, Alemanha, Itália, Canadá, França, Grã-Bretanha e Rússia) e do G-77, "o clube dos pobres", ao "clube mais democrático". Ao ser criado em 1999, o G-20 refletia as transformações econômicas do pós-Guerra Fria, agregando países em desenvolvimento e desenvolvidos. A participação estendeu-se à pauta de reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BID) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 2009, a realização da I Cúpula do Bric em Ecaterimburgo, Rússia, representou a consolidação dessa aliança de geometria variável, cujas origens remontam a uma avaliação de cenário do Goldman Sachs desenvolvida por Jim O'Neill em 2001, que definia essas nações como "emergentes" e com elevado potencial de influenciar, ao longo das décadas seguintes, a política e a economia mundial.

Definido como "ascensão do resto" por Zakaria (2008a), a emergência de um "novo Segundo Mundo"[3] por Khanna (2008) e da "distribuição do poder global em mudança" por Brzezinski (2012), este fenômeno de reordenamento do equilíbrio de poder mundial do Norte ao Sul foi avaliado por alguns como uma "novidade" do século XXI, que deve levar à transformação da relação dos EUA com os novos polos. Para Zakaria (2008b, p. 2, 4-5, 232-233):

> Estamos vivendo hoje a terceira grande mudança de poder da era moderna. [...] Isto não significa que estamos entrando em um mundo antiamericano. Estamos nos movendo para um mundo pós-Americano, um que é definido e dirigido de muitos lugares e por muitas pessoas [...] este é um processo longo e lento, mas que garante à América um papel vital, ainda que diferente [...] ele envolve consultas, cooperação e mesmo compromisso. Ele deriva [...] da definição da agenda, das questões e da mobilização de coalizões.

2 Traduções livres e de responsabilidade da autora.

3 Na Guerra Fria, o Segundo Mundo era entendido como "mundo comunista". Hoje, o "novo Segundo Mundo" representa as nações em desenvolvimento do Sul, que se distanciaram das mais pobres do Terceiro Mundo, encontrando-se em situação intermediária diante do mundo desenvolvido e/ou Primeiro Mundo devido a seus remanescentes problemas. Em termos de modelo econômico, predomina o capitalismo, a despeito de suas variações ao Sul, como o "Socialismo de Mercado" da China, que mescla dimensões sociais e de busca de lucro.

Desde a queda do Muro de Berlim, observam-se debates cíclicos sobre o futuro da hegemonia e dos aliados e/ou inimigos dos EUA. Questiona-se se a fase de declínio iniciada em 2008 diferencia-se das anteriores, dada a extensão dos desequilíbrios norte-americanos (e europeus) e a situação de poder dos emergentes, ou se, mais uma vez, será seguida de uma recuperação dos EUA e recuo de adversários. Neste capítulo, portanto, objetiva-se avaliar de que forma os EUA reagem à crise e à ascensão dos emergentes, analisando o recente declínio norte-americano e a emergência da multipolaridade.

O DECLÍNIO COMO FATO HISTÓRICO: MITO E REALIDADE

Desde 1945, a ascensão dos EUA como potência hegemônica é cercada de inúmeras hipóteses sobre o encolhimento e o esgotamento do chamado "Século Americano". Tendo como base as avaliações de Huntington (1991) e as transformações que podem ser observadas ao longo destas seis décadas que abrangem tanto a Guerra Fria (1947/1989) quanto o pós-Guerra Fria (1989/2012), podem ser identificadas seis ondas declinistas: 1957/1958, representada pela paridade estratégica alcançada pela União Soviética (URSS), o *missile gap* e a corrida espacial; 1969/1970, a Guerra do Vietnã e as tendências de multipolarização mundial; 1973, primeira crise do petróleo; 1979, segunda crise do petróleo; 1988, a era da superextensão imperial (Kennedy, 1989) e a crise pós-2008[4].

As interpretações sobre a duração, perspectivas e caráter de cada onda têm variado, assim como as análises sobre as possibilidades da renovação. Embora muitas vezes compartilhem os mesmos indicadores sociais e econômicos para estas avaliações, analistas têm chegado a diferentes conclusões sobre as condições estruturais norte-americanas e dos demais países do equilíbrio de poder mundial. Seja por razões ideológicas, seja por percepções diferenciadas (estar a favor ou contra os norte-americanos, ou ser democrata ou republicano no debate interno), as avaliações possuem um problema comum: a visão, de forma absoluta, sobre o declínio ou a renovação da *Pax Americana*, e não como um processo que, a cada etapa de crescimento ou de refluxo, precisa ser compreendido dentro de um contexto histórico global e doméstico específico.

São hipóteses que se sustentam tanto na realidade, quanto na manipulação do imaginário social, principalmente interno, visando a disputas eleitorais, às agendas de partidos no poder e às de grupos de interesse com maior penetração no sistema político. Entretanto, nem todas as correntes políticas compartilham

4 No texto de Huntington (1991), foram definidas as cinco primeiras ondas, sendo a última estabelecida por opção do artigo.

sequer a percepção de que existe um debate sobre declínio ou renovação do poder. Essas correntes deslocam o núcleo do problema: não se trata de avaliar se os EUA têm ou não poder, mas apenas decidir como exercê-lo. Esta é uma situação perceptível nesta que definimos como "sexta onda" a partir de 2008, mas que já se fez presente em todas as anteriores. Esta evolução merece uma análise breve de cada fase declinista para entender as semelhanças e as diferenças entre os ciclos.

No que se refere à primeira expressão do declínio, os anos de 1957/1958 representaram o momento, no qual a URSS atingiu paridade estratégica com os EUA na corrida armamentista. Além de estarem perdendo terreno na dimensão bélica devido aos avanços tecnológicos soviéticos na produção de mais e melhores mísseis (*missile gap*), os EUA ficavam para trás nas conquistas espaciais. A percepção do declínio era sustentada na alteração da correlação de forças capitalismo-socialismo a favor deste último. Isso levava a um incremento da presença ideológica soviética, que se estendia às fronteiras norte-americanas e ao nascente Terceiro Mundo, em processo de afirmação (América Latina) e de descolonização (África e Ásia). De acordo com Gaddis (1998, p. 152), essas regiões eram encaradas como a "porta de trás" da Guerra Fria e revelavam a fragilidade dos EUA em conter a expansão comunista. Todavia, como aponta Gaddis (1998), as ameaças correspondiam mais a uma manipulação de fatos e de informações, do que a uma real crise na sociedade, economia, política ou estratégia.

Na raiz do "mito do declínio", encontrava-se um processo concreto de reacomodação de forças do pós-Segunda Guerra Mundial, representado pela recuperação econômica dos aliados da Europa Ocidental e do Japão (gerada pela ajuda norte-americana aos processos de reconstrução de ambos), pela consolidação do bloco soviético e pelo rearranjo das relações afro-asiáticas e latino-americanas em direção a uma maior autonomia. Diferentemente de 1945, quando os EUA detinham o monopólio dos fluxos políticos, econômicos, estratégicos e diplomáticos e fizeram uso dessa concentração de poderes para fundar a "nova ordem", outros atores começavam a exercer um papel diferenciado, permitido pela natureza desta estrutura de poder criada pela *Pax Americana* em sua "fase de ouro" (Visentini e Pereira, 2008).

Esta era uma estrutura composta por uma teia abrangente de organizações internacionais multilaterais, nas quais os EUA abdicaram de parte de seu poder (autorrestrição estratégica) e que permitia a inserção de outros Estados de forma igualitária. Os dois pilares dessa ordem, o sistema das Nações Unidas (Dumbarton Oaks) e de Bretton Woods, proviam regras básicas de interação política e econômica entre os Estados, enquanto davam sustentação à liderança norte-americana, garantindo-lhe não só poder, mas legitimidade e credibilidade. A hegemonia construía-se em torno da força bruta (os recursos militares, estruturais), mas também do poder brando e da cooptação (ideologia e instituições), funcionando de forma "benigna, aberta e liberal".

Ikenberry (1996) classifica a hegemonia dos EUA como interpenetrada, na qual os subordinados eram ao mesmo tempo "clientes", agregando benefícios e compartilhando custos com os norte-americanos. Além disso, a ordem internacional reproduzia – em seus princípios, valores e regras de funcionamento – o ambiente doméstico norte-americano, baseado no liberalismo democrático e econômico. Ikenberry (2011, p. 66-67) utiliza o termo "Leviatã Liberal" para classificar a hegemonia: "O caráter misto da dominação norte-americana é o mais marcante [...] Em algumas áreas a dominação norte-americana foi duramente imperial; em outras foi construída em torno de regras e instituições consensuais".

Nesta ordem, existe uma interação e uma autocontenção mútua entre os EUA e os seus aliados e inimigos. Entretanto, são os norte-americanos que definem quem consideram aliados ou inimigos, dependendo da época histórica e dos mecanismos de controle político, estratégico e militar. Seja para os clientes, seja para os inimigos, o elemento de restrição está sempre presente, à medida que os países podem constituir riscos à hegemonia. O que varia é a percepção do risco que os EUA terão desses países e quais as formas de pressão que a eles se aplicam. Sylvan e Majeski (2009, p. 29) assim definem os "amigos", nações cuja

> manutenção de seu regime (i.e a configuração de arranjos políticos e econômicos que fornecem poder formal e informal a certos tipos de atores) é (1) considerada pelo governo dos EUA como um assunto de preocupação legítima e (2) que, é passível, caso considerado necessário, de esforços políticos, militares e econômicos caso o regime seja considerado em perigo. Além disso, as forças políticas dominantes do Estado também são consideradas, a partir do 1 e do 2, normais e legítimas [...]

E, por sua vez, acrescentam Sylvan e Majeski (2009, p. 176):

> os Estados inimigos são apresentados como, no mínimo, visando impedir ou desequilibrar a política dos EUA em relação a certos Estados clientes e, muito possivelmente, subverter o regime destes clientes. Os inimigos também são percebidos como ameaças físicas ou ideológicas aos EUA [...]

A primeira onda declinista é associada à ascensão soviética e à dos clientes do bloco ocidental, com a contenção devendo ser aplicada a ambos. A construção do mito do declínio pela Presidência Eisenhower (1953/1961) surge como forma de facilitar o incremento dos gastos militares (*military buildup*), de expandir os movimentos conservadores internos e de seus grupos de interesse associados ao complexo industrial-militar e exercer maior controle social externo e interno. Nesse campo das ideias, o declinismo surge como forma de recuperar o sentido de missão democrática da hegemonia e voltar à ofensiva global contra o comunismo, que resultou, entre outros fatores, em um componente real da

segunda onda declinista de 1969/1970, na Guerra do Vietnã (1965/1973) e na quebra do consenso interno, com a continuidade dos movimentos pelos direitos civis e dos questionamentos sobre o poder norte-americano.

No caso interno, exagerava-se o medo do comunismo por meio de uma cultura de delação associada ao Macartismo[5] e à vigilância sobre os cidadãos para agregar apoio ao aumento de gastos, mas também como forma de gerar unidade nacional diante dos primeiros sinais de fragmentação e de quebra do consenso: o final dos anos 1950 e toda a década de 1960 foram marcados pela ascensão do movimento pelos direitos civis dos afro-americanos e das demais minorias, expondo as contradições de uma nação que pregava a igualdade e a democracia externa e convivia com situações de *apartheid* racial em suas fronteiras.

Em menos de uma década, porém, o que surgira como tática do medo a fim de promover uma maior projeção de poder acabou-se transformando em realidade. Apesar da ofensiva estratégica iniciada por Eisenhower e que teve sequência com John F. Kennedy (1961/63) e Lyndon Johnson (1963/1969), os EUA não foram capazes de absorver todas as transformações. Tanto a segunda (Guerra do Vietnã e multipolarização, 1969/1970) quanto a terceira e a quarta ondas declinistas (associadas à primeira e à segunda crise do petróleo em 1973 e 1979) devem ser compreendidas como representantes de um mesmo arco de acontecimentos da política internacional e que transformaram o mito do declínio em realidade. As tendências aqui apontadas de reordenamento do poder mundial colocaram pressões reais sobre a hegemonia, limitando sua iniciativa político-diplomática-estratégica e econômica. A Guerra do Vietnã e as dificuldades norte-americanas em vencer o conflito diante de um país, cujo poder era infinitamente menor do que o seu (uma guerra assimétrica), somente agravaram o quadro.

Entre 1969 e 1979, os EUA atravessaram três ondas reais de declínio, às quais responderam de forma diferenciada. Essa situação torna possível identificar que o ciclo hegemônico já vem sendo contestado de forma contínua desde a década de 1970, que pode ser entendida como marco inicial desse processo de desgaste. Como destacado, estes ciclos alternam-se a períodos de renovação e ofensivas, mas a cada nova onda indicam um desgaste acumulado, somado às mudanças na política internacional. Basta observar que os ciclos têm-se tornado cada vez mais constantes e intensos, assim como a recuperação, mais tênue.

Avaliando especificamente essas três ondas que caracterizam os anos 1970, a segunda onda declinista tem como marcos a operação militar dos EUA no Vietnã, com custos sociais, políticos e econômicos ao país, e a mudança no

5 Na década de 1950, o movimento foi liderado pelo senador republicano Joseph McCarthy, com o objetivo de interromper o avanço do comunismo nos EUA, devido à disseminação de suas ideias por cidadãos norte-americanos. A prática gerou censura a meios de comunicação, havendo a perseguição política e o julgamento de artistas considerados culpados por essa suposta disseminação. Por causa dessas pressões, alguns passaram a trabalhar sob pseudônimo, ou simplesmente foram excluídos da mídia.

equilíbrio de poder mundial. Tal mudança indica a convivência da bipolaridade entre as superpotências com um processo de multipolarização, derivado do surgimento do Terceiro Mundo e da recuperação interna dos blocos ocidental e oriental. Em termos econômicos, somam-se aos gastos da guerra a competição dos demais países capitalistas avançados (levando a uma tripolarização entre EUA, Japão e Europa Ocidental), como fontes de pressão.

Paralelamente à competição do eixo Leste-Oeste, agrega-se a polarização Norte-Sul, com a emergência destes atores do Terceiro Mundo como relevantes, em particular no âmbito das Nações Unidas (vide a Unctad e o G-77). Na pauta de demandas desse grupo, estão os chamados 3 "Ds" (descolonização, desenvolvimento e desarmamento), em detrimento do foco soviético-americano na corrida armamentista e da disputa por zonas de influência. A terceira onda, em 1973, sustentou-se na continuidade desses fatores, somada à primeira crise do petróleo e à quebra do sistema de Bretton Woods pelos EUA (padrão ouro-dólar). A quarta onda de 1979 esteve novamente ligada a uma crise do petróleo, à revolução fundamentalista do Irã e à invasão soviética no Afeganistão.

Finalmente, este "arco de declínio" possui implicações domésticas, com a intensificação dos movimentos dos direitos civis, aos quais se juntaram as revoluções sociais e de costumes do final dos anos 1960 e o crescente movimento pacificista, como resposta às ações no Vietnã. Observa-se uma fragmentação real das forças domésticas e a polarização entre os que criticavam a hegemonia por exercer seu poder, contrariando os princípios liberais e democráticos que deveriam defender, e os que percebiam como necessária sua projeção de poder para, justamente, defender esses mesmos princípios. Os anos 1970 representam a quebra do consenso interno e o início dos questionamentos e das polarizações no país sobre seus valores, rumos e orientações sociais.

Paradoxalmente, por um lado, a ordem sofria sua primeira quebra real com base nos interesses hegemônicos, ou seja, eram os EUA os primeiros a "desestruturar" o sistema que eles mesmos criaram. Por outro, também paradoxalmente, eram os aliados e os excluídos da ordem até aquele momento que, por meio do multilateralismo, desejavam mantê-lo funcionando para que pudessem dele participar de forma mais igualitária. A situação era similar à que se observa no século XXI e que se reflete nos conceitos como "mundo pós-americano": as estruturas de poder hegemônicas não são questionadas em sua essência, mas sim por sua baixa funcionalidade na absorção das demandas dos que a elas pertencem.

Em termos de trajetória, nos anos 1970, a resposta dos EUA a essas mudanças foi efetuada por meio de uma retomada da ofensiva estratégica, alterando os termos das relações internacionais do país diante das novas tendências globais. Embora perdendo dinamismo econômico, a hegemonia pode reverter uma situação desfavorável, por meio da cooptação de novos atores ao núcleo do poder, diluindo o avanço tanto soviético quanto dos aliados ocidentais, espe-

cificamente a China comunista (República Popular da China), com quem os EUA haviam rompido em 1949.

A estratégia da *détente* desenvolvida pelo assessor de Segurança Nacional Henry Kissinger (1969 a 1975) e secretário de Estado (de 1973 a 1977), na presidência de Richard Nixon (1969/1974), promoveu o descongelamento da relação com a URSS e a tripolaridade Washington-Beijing-Moscou, reconhecendo a cisão do bloco comunista e a ascensão da China comunista. O equilíbrio de poder dos anos 1970 era caracterizado por uma pentarquia de poderes: EUA, URSS, China, Europa Ocidental/Alemanha, Japão. Os EUA se antecipavam ao processo, engajando para conter a China, o que pressionava aliados e inimigos. Outra medida de ofensiva estratégica foi colocar os EUA como poder negociador principal no Oriente Médio, em um momento de crise do petróleo e de pressões sobre Israel e sobre o mundo árabe.

Além dessas potências-chave, a estratégia de Kissinger englobava uma reaproximação com pivôs regionais do Terceiro Mundo, promovendo o engajamento do eixo Sul na agenda dos EUA. As relações com o Brasil no contexto do regime militar (1964/1985) fazem parte dessa movimentação, assim como o apoio aos demais governos autoritários da América Latina. Esse engajamento era mais limitado do que o oferecido aos demais polos da "nova pentarquia", na medida em que se consistia mais em temas políticos da Guerra Fria (combate ao comunismo) do que em uma inclusão econômico-estratégica no equilíbrio. Essa situação trouxe tensões a esses relacionamentos, incluindo o com o Brasil (Pecequilo, 2012), uma vez que os norte-americanos não traduziam seu apoio em benefícios, como abertura comercial e transferência tecnológica, e percebiam ganhos de autonomia resultantes do aumento de parcerias externas ao Norte e ao Sul como ameaças a seus interesses.

As respostas de Nixon-Kissinger foram efetivas em sua meta concentrada nos núcleos de poder eurasianos. Os EUA buscaram recriar a ordem, promovendo o aumento da interdependência entre potências e tomando a iniciativa da reforma. No caso do Oriente Médio, a maior penetração visava não apenas a garantir o fornecimento de recurso energético para sua sociedade, como também controlar os fluxos de outros países consumidores na Europa Ocidental e na Ásia (Visentini e Pereira, 2008).

Em termos práticos, a *détente* e a reintrodução da China comunista como protagonista das relações internacionais representam a primeira, e talvez única, atualização da ordem do pós-1945 conduzida conforme a lógica dupla do engajamento e da contenção no âmbito estatal e multilateral. Essa atualização correspondeu a uma tentativa de controlar o processo de emergência das novas potências, enquadrando-as à ordem hegemônica e renovando os laços de clientela. A partir dos anos 1980, porém, este processo não conseguirá ser retomado devido às reticências dos EUA em reformar a ordem e seguir seus princípios. Ikenberry (2011, p. 80) aponta que:

> Os EUA perseguiram uma estratégia de construção da ordem, a fim de moldar o ambiente no qual os demais Estados operam, mas os EUA também têm sido extremamente relutantes [...] em patrocinar e participar de acordos internacionais em áreas diversas como segurança, controle de armas, direitos humanos e meio ambiente.

Bem-sucedida no plano internacional, a visão Nixon-Kissinger não gerou similar consenso interno. Politicamente, as iniciativas eram consideradas inadequadas, havendo forte oposição do Partido Democrata e mesmo do Republicano, do qual provinha o Presidente. Iniciativas de reaproximação com a URSS, relacionadas às negociações de armamentos, comércio e direitos humanos, foram vetadas e modificadas pelo Legislativo, contrariando o Executivo. Entre elas, estão o *Strategic Arms Limitation Talks* (Salt) e a concessão do *status* de Nação Mais Favorecida à URSS. Além disso, questionavam-se os poderes de guerra de Nixon e sua condução das operações no Vietnã, Laos e Camboja. Em 1974, a renúncia de Nixon, em meio ao processo de *impeachment* relacionado ao escândalo de *Watergate* (espionagem secreta contra o Partido Democrata), trouxe um ponto de inflexão na opinião pública e no sistema político. Somadas à crise do Vietnã e na economia, as ações políticas revelavam uma sociedade marcada pelo desencanto e pela fadiga (Pecequilo, 2011).

A eleição do democrata Jimmy Carter (1977/1981) como presidente, na sequência de um mandato controverso de Gerald Ford (1974/1977), sustentou-se em uma campanha de teor idealista e renovacionista, visando a "apagar" as dificuldades dos anos 1970. Nessa eleição presidencial, observa-se a primeira grande ofensiva dos movimentos religiosos no sistema político e a discussão dos temas e dos valores democráticos e sociais, com o objetivo de quebrar o ciclo de guerras externas e de fragmentação interna. Carter buscou se definir como um cristão renovado durante a campanha, contrastando com a política realista de Nixon-Kissinger. Temas como interdependência e paz caracterizaram o início de seu mandato, na tentativa de encerrar a terceira onda declinista iniciada em 1973. Os resultados foram questionáveis e não impediram a eclosão de mais uma onda de declínio em 1979, associada à segunda crise do petróleo, mas também como resultado da fraqueza de Carter à frente da Casa Branca.

Apresentada pelo movimento republicano neoconservador emergente, essa avaliação indicava que os ciclos de declínio estavam relacionados às opções políticas dos EUA, começando pelo descongelamento com a URSS, pela aproximação com as outras potências regionais e pelo apoio ao multilateralismo. A combinação desses três fatores estava reduzindo a margem de manobra norte-americana, ao condicionar os interesses do país às estruturas do sistema internacional. Voltando a um tema originalmente lançado nos anos 1950, argumentava-se que a correlação de forças da bipolaridade se tornara favorável à URSS.

A prioridade deveria ser retomar a ofensiva contra a URSS – em particular no Terceiro Mundo, identificado como o ponto mais sensível da ação estratégica dos EUA, devido ao fracasso no Vietnã – e pressionar os aliados europeus e japoneses a apoiarem esta nova confrontação aberta.

A presença de Zbigniew Brzezinski como assessor de Segurança Nacional do governo Carter (1977/1981), as pressões internas e externas à hegemonia e as eleições presidenciais, em particular no ano de 1979, levam à incorporação dessa agenda ainda na administração democrata. Entre os fatos de 1979/1980, já citados, e que levam à mudança, mas mesmo assim custam a Carter sua reeleição, encontram-se a Revolução Iraniana, a crise do petróleo e a invasão da Embaixada dos EUA em Teerã, com reféns, a operação militar soviética no Afeganistão e as crises no Terceiro Mundo (África e América Latina). Esse cenário negativo não impede, porém, a continuidade da reaproximação com a China e a consolidação da "One China Policy" iniciada por Nixon-Kissinger (com o reconhecimento da China continental como única China e da presença deste país no Conselho de Segurança das Nações Unidas), assim como a conclusão de acordos históricos no Oriente Médio (assinatura do Tratado de Paz Israel-Egito).

O ciclo das ondas declinistas dos anos 1970 encerra-se com a eleição do presidente republicano Ronald Reagan (1981/1989). A campanha de Reagan focou-se nas críticas às estratégias de Nixon-Kissinger-Carter, por terem gerado a fraqueza norte-americana e o mal-estar social. Porém, como Carter, a retórica de Reagan detinha forte componente religioso, associado a valores morais. A diferença era que, enquanto Carter buscara uma revisão das ações agressivas norte-americanas, em uma crítica ao militarismo e a intervenções armadas como as do Vietnã, a de Reagan trazia explícito um sentido de missão. Recuperando as origens da Guerra Fria, colocava-se o conflito bipolar como um choque de modelos, entre os quais não era possível a convivência.

A vitória dos EUA sobre a URSS, definida como o "Império do Mal" por Reagan, era uma necessidade e uma obrigação para preservar a integridade nacional e o liberalismo econômico e político. A retomada da corrida armamentista (*military buildup*), a instalação do escudo de defesa antimísseis (Iniciativa de Defesa Estratégica), a ofensiva no Terceiro Mundo (militar, política e econômica, via instituições multilaterais, juros da dívida externa, medidas unilaterais, entre outros) compuseram a Confrontação Renovada e/ou Segunda Guerra Fria (Halliday, 2008). A contenção não se limitava aos inimigos, mas aos aliados do bloco ocidental, cujo crescimento econômico e autonomia política continuavam – caso da ampliação da integração europeia e do aumento da influência japonesa na Ásia. Ao recolocar o aspecto militar como central das Relações Internacionais, os EUA recuperaram seu espaço.

Como nos anos 1950, a afirmação de que a correlação de forças tornava-se pró-soviética sustentava-se mais como mito do que como realidade. Conforme análise de Hobsbawm (1997) e Halliday (2008), a URSS apresentava sinais de desgaste desde a segunda metade dos anos 1970, gerados pela superextensão imperial e pela dificuldade da transição política, sem renovação no Partido Comunista. Comparativamente aos EUA, a situação de fragilidade soviética, em especial econômica e tecnológica, era patente, tanto que resultou, em menos de uma década, no fim da Guerra Fria, antecedida pelas tentativas de reforma empreendidas por Gorbachev (1984/1991) – *glasnost* (economia) e *perestroika* (política) –, e no recuo nas relações internacionais.

A manipulação do medo surge como essencial na política dos EUA, como forma de aumentar gastos militares e de promover a união social. O declínio é instrumentalizado como fator de renascimento. Ao mesmo tempo em que defendiam uma volta de valores religiosos, os republicanos apostavam no individualismo como motor da economia. As políticas de cortes de impostos, gastos militares, cortes em programas sociais e desregulamentação da economia (*reaganomics*) levam a um crescimento inicial, mas, logo no segundo mandato de Reagan, à crise. Deve-se destacar que essas políticas, na arena econômica, consistem-se na base do neoliberalismo: Estado mínimo, desregulamentação e redução do Estado de bem-estar social.

Em 1988, os EUA entram em sua quinta onda declinista, que perdura até 1995, no mandato do presidente democrata Bill Clinton (1993/2000). Essa onda atravessa o fim da Guerra Fria (1989), revelando uma realidade ambígua: enquanto se "celebrava" a vitória contra o inimigo soviético, e a euforia do "fim da história" se disseminava, os sinais de crise econômica e de desgaste social não podiam ser ignorados. Mantinha-se a tendência a uma multipolaridade do sistema internacional devido aos avanços europeus ocidentais e japoneses. Como destaca Batista (1993), embora a imagem dos EUA para o exterior fosse de força, em particular para países em desenvolvimento como o Brasil, a realidade era de crise estrutural e de unipolaridade somente no campo militar.

Uma das teses declinistas mais conhecidas era a de Paul Kennedy (1989), sustentada na superextensão imperial e nos *deficit* "gêmeos" (público e comercial), e que indicava que a hegemonia dos EUA seria superada pelo equilíbrio de poder desenhado por Kissinger nos anos 1970: China, URSS/Rússia, Europa Ocidental e Japão. Hipóteses de superação da *Pax Americana* por uma *Pax Niponnica* e/ou *Asiática* tornaram-se comuns. Frente aos declinistas, analistas como Nye Jr. (1990; 2002) defendiam a tese renovacionista, sustentada na premissa de que havia problemas reais, principalmente no campo doméstico, mas que os EUA seriam capazes de reverter a situação com base em seus recursos de poder e na ausência de adversários. Por fim, entre os renovacionistas e declinis-

tas, interpunha-se uma terceira corrente, a dos neoconservadores, que percebia o encerramento da bipolaridade como uma fase de expansão: o termo associado era o do momento unipolar, elaborado por Krauthammer (1990).

Embora discordassem sobre a intensidade da crise, as possibilidades de recuperação e as tendências do equilíbrio de poder mundial, declinistas e renovacionistas convergiam em dois pontos: na percepção de que não seria possível retornar a uma situação de poder como a de 1945, devido à maior complexidade do cenário mundial; e na avaliação de que, mesmo dentro dessa complexidade, os EUA ainda poderiam manter suas estruturas de poder por meio da reforma do internacionalismo multilateral. Defendia-se uma atualização da hegemonia, mas sem a quebra dos princípios de autorrestrição estratégica e do sistema multilateral.

A grande estratégia do *Engajamento & Expansão* (E&E), de 1994, na administração de Bill Clinton (1993/2000), e a recuperação da economia, em 1995, favoreceriam a prevalência dessas avaliações, orientando os EUA para a promoção da democracia e do capitalismo via multilateralismo e via cooptação de potências aliadas. Ao combinar a geoeconomia com a geopolítica, o E&E promoveu as reformas necessárias para a atualização da liderança (Pecequilo, 2011).

Em contrapartida, os neoconservadores discordavam, considerando que o país atingira o auge de seu poder. Com isso, o multilateralismo apresentava-se como um constrangimento aos EUA no "momento unipolar". Tal "momento" deveria ser aproveitado para um reposicionamento estratégico nas regiões ocupadas pela antiga URSS, visando à conquista da Eurásia e a seus recursos naturais, sobretudo, energéticos. O poder era visto essencialmente como militar, em detrimento das demais arenas como economia (o que explica o porquê desse grupo não se relacionar ao debate declínio-renovação). No pós-Guerra Fria, essas visões são expressas no *Defense Planning Guidance* (DPG), de 1992 – documento elaborado pelo Departamento de Defesa durante o governo de George H. Bush pai (1989/1992), mas que foi barrado pela própria administração, devido a discordâncias quanto a esse projeto unilateral – e, em 1998/1999, no *Project for the New American Century* (PNAC), integrado por intelectuais ligados ao Partido Republicano. A validação desse perfil somente ocorre em 2001, depois dos atentados terroristas ao território continental.

Ponto de inflexão desse período e acontecimento inédito, o 11/9 foi interpretado de diferentes maneiras: enquanto alguns defendiam que o evento era resultado do sucesso do modelo democrático norte-americano, outros apontavam que os atentados seriam sinônimos do declínio. Analistas como Todd (2003) argumentam que o 11/9 revelou as fraquezas da hegemonia na economia e na sociedade. Para o governo Bush filho, prevaleceu a primeira visão, com a instrumentalização do medo, prática corrente nos EUA. Essa serviu para justificar a

invasão ao Afeganistão em 2001, como uma "guerra justa" em resposta à agressão sofrida pelos EUA, e embasar a Doutrina Bush (2002). Foram as prescrições deste documento (NSS, 2002) que levaram à sexta onda de declínio que atinge seu auge em 2008. Em termos políticos, e com impactos para a aceleração do processo de multipolarização e de desconcentração de poder mundial, as tensões desenvolvem-se em maior intensidade entre 2003/2005, da Guerra do Iraque (2003) ao início do segundo mandato de W. Bush.

Em linhas gerais, a Doutrina Bush (NSS, 2002) adere aos princípios do DPG e do PNAC, priorizando a supremacia militar e a projeção de poder estratégica na Eurásia, sustentado em uma percepção unipolar e unilateral. Nessa lógica, enquanto a operação no Afeganistão (2001) é uma resposta à agressão de 11/9, a Guerra do Iraque (2003) é uma ação preventiva. A Doutrina abandona o exercício do poder via organismos multilaterais, táticas de cooptação dos parceiros por meio de benefícios compartilhados e autorrestrição estratégica. Eventos isolados de apoio ao multilateralismo, como o lançamento da Rodada do Desenvolvimento de Doha em novembro de 2001, não podem ser considerados como exemplo que contraria essa postura unilateral, na medida em que se relacionam ao contexto pós-11/9 e à tentativa dos EUA de angariarem apoio à sua Guerra Global ao Terror (GWT, na sigla em inglês), por meios indiretos.

Ao invalidar fóruns como as Nações Unidas, questionando suas decisões e seu funcionamento, e ao prever o direito dos EUA de atacarem, unilateralmente, seus inimigos antes de serem atacados (ação preventiva), os norte-americanos colocaram em xeque a legitimidade do sistema ao expor seus limites. A prática do unilateralismo e a prevenção elevam o grau de incerteza e de vulnerabilidade das relações internacionais como um todo. Mesmo que a prevenção dificilmente fosse se aplicar às grandes potências, a ação militar em áreas sensíveis como o Oriente Médio provoca desequilíbrios regionais e globais. Como resultado, essas grandes potências e mesmos países menores buscam o reforço de seus recursos de poder para dissuadir os norte-americanos por meio de alternativas militares, estratégicas e diplomáticas. Ou seja, as demais nações optam, igualmente, pela prevenção, dentro de seus limites e possibilidades.

A combinação desses fatores levou aos componentes que geraram a sexta onda de declínio: a superextensão imperial, o aumento exponencial do *deficit* público norte-americano decorrente dos gastos militares, a desaceleração econômica e a fadiga social no campo interno e, no externo, o aumento de investimentos em poder militar, a aceleração dos programas nucleares de Estados bandidos, como Irã e Coreia do Norte, e a expansão das alianças de geometria variável. Essa expansão corresponde a negociações estratégico-diplomáticas entre potências, em particular as emergentes, no sentido de se contrapor aos EUA no campo do poder brando e de projeção de poder autônoma.

Essa contraposição não consiste, por princípio, em uma ação anti-hegemônica, surgindo como uma tática defensiva diante do unilateralismo. A questão é que, mesmo se relacionadas a esse aspecto defensivo, essas alianças ganharam dinâmica sem depender dos EUA e, mais ainda, conseguindo em algumas oportunidades barrar o avanço do poder norte-americano. No caso das negociações da OMC, por exemplo, uma coalizão de países em desenvolvimento (emergentes e de menor desenvolvimento relativo), liderada pelo Brasil, conhecida como G-20 comercial, foi capaz de travar as negociações da Reunião Ministerial de Cancún, em 2003, diante das pressões dos EUA e demais desenvolvidos (Pecequilo, 2012).

Em termos político-econômicos, existe uma convergência no sentido de reivindicar a atualização dos sistemas pós-1945 para refletir a nova distribuição do poder. Além do G-20 comercial, essa união de forças é simbolizada por iniciativas como o Fórum Ibas (Índia, Brasil, África do Sul), a OCX (Organização de Cooperação de Xangai, tendo Rússia e China como principais membros) e os Brics. De acordo com Walt (2005, p. 126-127), essas movimentações podem ser classificadas de "equilíbrio brando", que:

> não busca, ou espera, alterar a distribuição geral das capacidades. Ao contrário [...] aceita o equilíbrio de poder corrente, mas tenta obter melhores resultados [...]. Na presente era de domínio dos EUA [...] é a coordenação consciente e coordenada de ação diplomática para obter resultados contrários às preferências dos norte-americanos [...] por definição [...] procura diminuir a capacidade dos EUA de impor suas preferências a outros.

A articulação destes caminhos diplomáticos alternativos é relacionada a dois fatores: à conjugação de declínio econômico com político (interno e externo) e à ascensão sustentada das demais potências diante do poder dos EUA, com maior autonomia política e diminuição relativa do seu nível de vulnerabilidade. A existência simultânea dessas tendências, a do declínio dos EUA (ao qual se soma o declínio europeu) e da ascensão das potências emergentes, é o que permite identificar esta sexta onda como a mais crítica. Essas nações oferecem um modelo econômico, político e social, relacionado às suas necessidades e origens como países do Terceiro Mundo que colocam pressões por ajustes de políticas nacionais e internacionais nesses campos. Adaptações como o "Socialismo de Mercado Chinês" e a vivacidade dessas sociedades "jovens" são elementos de poder que se contrapõem ao Ocidente, com foco nos EUA. Já em 1997, Brzezinski (1997, p. 209) antevia este momento desafiador:

> No longo prazo, a política global tende a se tornar cada vez mais refratária à concentração de poder hegemônico nas mãos de um único Estado. Portanto, a América não é somente a primeira, mas também a única e verdadeira superpotência global e, muito provavelmente, será a última.

Alguns analistas discordam da percepção de Brzenziski. De acordo com Brooks e Wolhforth (2008), o mundo ainda continua "desequilibrado" a favor dos EUA por conta do poder militar, da adesão aos padrões norte-americanos e da permanência do sistema multilateral. Além disso, as potências em ascensão parecem dispostas a se reacomodar à ordem em caso do ajuste da mesma. Até as alianças formadas, sem os EUA, refletem similitudes com o sistema multilateral. A Declaração da I Cúpula do Bric em 2009 reflete essa situação:

> Estamos comprometidos com avançar a reforma das instituições financeiras internacionais, para refletir as transformações da economia mundial. Os países emergentes e em desenvolvimento precisam ter uma voz cada vez maior e representação nas instituições financeiras internacionais, e que sua liderança [...] seja indicada por meio de um processo aberto, transparente e baseado no mérito. Também acreditamos que é imprescindível o estabelecimento de um sistema monetário internacional mais estável, previsível e diversificado. [...] Expressamos nosso forte comprometimento com a diplomacia multilateral, com as Nações Unidas desempenhando um papel central na administração de desafios e perigos globais. Neste tema, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU com vistas a torná-la mais eficiente para poder lidar com os problemas contemporâneos ... (Bric, 2009, s/p).

Em 2012, posição similar é formalizada na Quarta Cúpula, em Nova Déli:

> Projetamos um futuro caracterizado pela paz global, progresso econômico e social e desenvolvimento científico. Defendemos que estamos prontos para trabalhar em conjunto, países desenvolvidos e em desenvolvimento juntos, com base nas normas universalmente reconhecidas da lei internacional e da tomada de decisão multilateral, para lidar com os desafios e oportunidades do mundo de hoje. O fortalecimento da representação dos países emergentes e em desenvolvimento nas instituições de governança global vai aumentar a probabilidade de atingir este objetivo (Brics, 2012, s/p).

Esse cenário favorece a preservação da hegemonia, como indica Ikenberry (2011, p. 32):

> Se a América for inteligente e "jogar" suas cartas de política externa corretamente, daqui a 20 anos, ainda pode ser o centro de um sistema mundial definido em termos de mercados abertos, comunidade democrática e uma ordem de segurança cooperativa e baseada em regras [...] Os EUA devem buscar consolidar uma ordem global, na qual os outros países se juntem a ela e não busquem juntar-se contra ela [...] Mas para restabelecer esta ordem mundial desejada, os EUA devem trabalhar para recriar as instituições de governança básica do sistema ...

Mas é dessa maneira que os EUA respondem ao declínio relativo e à conformação de um mundo multipolar? Como os EUA percebem este mundo multipolar e as formas de equilíbrio brando, em particular o Brics? A tendência é de renovação ou de continuidade dos mecanismos tradicionais da hegemonia?

HEGEMONIA E MULTIPOLARIDADE

Desde 2005, a política externa norte-americana apresenta tendências de reação a seu potencial declínio e à ascensão dos emergentes. Naquele momento, início do segundo mandato de Bush filho, a ex-assessora de Segurança Nacional e recém-empossada secretária de Estado, Condoleezza Rice, iniciou uma revisão tática da estratégia preventiva e do unilateralismo. Essa revisão era produto do isolamento pós-Iraque 2003, das dificuldades encontradas na transição política e do prolongamento da guerra neste país e no Afeganistão, das reações das demais nações no sistema e dos primeiros indícios de crise econômica que levariam a administração republicana a uma derrota nas eleições legislativas de meio de mandato de 2006, acarretando a perda da maioria na Câmara dos Deputados. Mostravam-se presentes sinais de fadiga social, militar e econômica associados à superextensão.

Esta atualização de Rice possuía três pilares: o multilateralismo assertivo de revalorização das estruturas de ação coletiva do sistema; a diplomacia transformacional, que se propunha a substituir ações militares por políticas para a troca de regime em nações não democráticas e, por fim, o reconhecimento da ascensão de novas potências no sistema internacional, principalmente as do Sul, que se juntavam às tradicionais, como responsáveis (*stakeholders*) pela ordem internacional. Existe uma conjugação de esforços entre os EUA – cuja crise é negada – e essas nações para construir o sistema internacional do século XXI. Segundo Rice (2008, s/p):

> Nossas alianças com as Américas, a Europa e a Ásia se mantêm como pilares da ordem internacional e, agora, estamos transformando-as para encarar os desafios de uma nova era [...] A importância de relações fortes com poderes globais se estende aos emergentes. Com estes, em particular Índia e Brasil, os EUA construíram laços mais amplos e profundos [...] Já que esses países emergentes mudam a paisagem geopolítica, é importante que as instituições internacionais também reflitam esta realidade [...] investir em poderes emergentes e fortes como responsáveis pela ordem internacional e apoiar o desenvolvimento democrático de Estados fracos e governados com dificuldades são objetivos de política externa que são, certamente, ambiciosos e levantam uma questão óbvia: estão os EUA prontos para o desafio, ou como

> alguns temem e afirmam atualmente, são os EUA uma nação em declínio? [...] Moldar o mundo será o trabalho de uma geração, mas já fizemos esse trabalho antes. E, se continuarmos confiantes no poder de nossos valores, teremos sucesso nessa tarefa novamente.

Entre os resultados desta mudança do segundo mandato de Bush, observou-se a reaproximação dos EUA com seus aliados e o estreitamento das relações com as nações emergentes. Esse aprofundamento passava basicamente por um nível bilateral, engajando os membros do Bric individualmente por meio da criação de diálogos estratégicos (Brasil, em 2005), novos tratados (Acordo Nuclear EUA-Índia de 2005), aprofundamento da parceria com a hipótese de criação de um G-2 (China e EUA) e a retomada das negociações nucleares (Rússia). Na equação, também eram consideradas potências regionais como Turquia, Nigéria, Indonésia e a África do Sul que, em 2010/11, seria convidada a integrar o Bric. A cada parceiro, já envolvidos em alianças e interlocuções (que, no caso do ainda Bric, resultaram em 2009 na pós-crise na Primeira Cúpula, como citado), os EUA ofereciam algo diferente na tentativa de "dividir para conquistar" e "conter pelo engajamento".

Como se percebe, essas iniciativas localizadas eram limitadas, não se estendendo a um ponto-chave do processo de reordenamento do poder global e dos EUA: a reforma das estruturas multilaterais. Entre 2005 e 2011 (já com Obama, a partir de 2009), ainda podem ser adicionadas a essa "lista de concessões" as declarações favoráveis e oficiais da diplomacia norte-americana à entrada do Japão (2005) e da Índia (2010) como membros permanentes do Conselho de Segurança e o apreço ao pleito brasileiro (2011), mas sem tradução real. Mesmo assim, a tática de Rice foi bem-sucedida e gerou um terreno favorável para o restabelecimento de boas relações dos EUA com as principais potências globais e regionais, que se consolidou com a posse de Barack Obama em 2009 (e sua premiação com o Nobel da Paz já nesse mesmo ano). Deve-se lembrar que Obama se elegeu com base na promessa da mudança, sistematizada nos novos contratos e na refundação hegemônica.

No que se refere aos novos contratos, o objetivo era recuperar o país por meio de ação similar à de Franklin Delano Roosevelt depois da Grande Depressão. A ideia era promover o renascimento do *New Deal* (Novo Contrato), de bases sociais e de aumento da participação do Estado na economia, com a renovação estrutural da economia (obras de infraestrutura e alteração da matriz energética para diminuição da dependência dos hidrocarbonetos, por exemplo). No campo externo, com Hillary Clinton à frente do Departamento de Estado, a refundação trazia a premissa de uma "nova ordem" baseada no uso "inteligente do poder" (*smart power*), mesclando a força e as ideias[6], tendo como prioridades: a reforma do multilateralismo, o reengajamento dos EUA nessas organiza-

6 Portanto, a retomada do estilo especial de hegemonia criado no pós-1945 e desconstruído pelos ideais neoconservadores no DPG, no PNAC e implantado na NSS (2002). Para uma definição, ver Clinton (2009b).

ções, a parceria com aliados e a ajuda aos países em desenvolvimento. Como pano de fundo, isto implicava a revisão das operações militares no Afeganistão e no Iraque e o término da retórica da GWT.

Em seus primeiros meses de mandato, Obama pronunciou diversos discursos que foram considerados "históricos" nesse teor, como o pró-democracia no Oriente Médio e o que trata do desenvolvimento na África (Obama, 2009a; Obama, 2009b). Em 2010, foi lançada a nova Estratégia de Segurança Nacional, em substituição à Doutrina Preventiva de 2002. Na NSS (2010, p. 11), reafirma-se a disposição de reconhecer a relevância e a ascensão das potências emergentes:

> Os EUA são parte de um ambiente internacional dinâmico, no qual diferentes nações estão exercendo maior influência [...] estamos trabalhando para construir parcerias mais profundas e eficientes com outros centros de poder chave – incluindo China, Índia e Rússia, assim como atores de crescente influência como o Brasil, a África do Sul e a Indonésia – para que possamos cooperar em questões de preocupação bilateral e global, com o reconhecimento de que o poder, em um mundo interconectado, não é um mais um jogo de soma zero.

Portanto, conforme o mesmo documento (NSS, 2010, p. 19):

> Continuaremos a aprofundar nossa cooperação com outros centros de influência do século XXI [...] com base em interesses comuns e respeito mútuo. Também investiremos na diplomacia e no desenvolvimento que permite a emergência de novos e bem-sucedidos parceiros das Américas à África, do Oriente Médio ao Leste Asiático. Nossa habilidade para avançar a cooperação construtiva é essencial para a segurança e prosperidade de regiões específicas e para facilitar a cooperação global em questões que variam do extremismo violento à proliferação nuclear, da mudança climática à instabilidade econômica [...] – questões que desafiam todas as nações, mas que nenhuma nação pode enfrentar sozinha.

As movimentações concretas demonstraram-se limitadas como na gestão de Rice. Seja no âmbito dos organismos tradicionais como ONU e FMI, seja no dos mais recentes, como o G-20 financeiro, as ações norte-americanas foram apaziguadoras no diálogo, mas unilaterais em política doméstica, principalmente a econômica. Basta lembrar que, no contexto da I e II Cúpulas do G-20 em Washington (2008) e em Londres (2009), medidas de emissão de moeda e pacotes de estímulo à economia norte-americana foram implementados à revelia dessas discussões. No pacote de estímulo de 2009, inclusive, encontrava-se embutida uma cláusula de teor claramente protecionista, a do *Buy American*, visando a otimizar o crescimento interno por meio da obrigatoriedade de compra pelo governo de produtos nacionais. As discussões da OMC continuam estagnadas.

Diante desta imobilidade em reconhecer o processo de desconcentração de poder econômico e político dos emergentes e, pode-se acrescentar, da hegemonia norte-americana em promover o engajamento criativo desses países à ordem como em 1945 e em 1970 (com a RPC), sustentaram-se e aceleram-se as movimentações dos emergentes. Mesmo sem abrir mão de sua relação bilateral com os EUA, essas nações intensificaram suas agendas de autonomia externa, como o Brasil e a integração sul-americana, representada por projetos como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a União Sul Americana de Nações (Unasul), além de seus laços com a África e o Oriente Médio. O mesmo ocorreu com China e Índia, rumo à África e à América Latina, e o foco na Eurásia, mantendo as triangulações com a Rússia na região. Além disso, as reuniões do Brics e outros arranjos como o Ibas continuaram progredindo. A continuidade da desconcentração de poder levou a hegemonia a uma contrarreação, como fica claro neste discurso de Obama (2011, s/p), proferido em Londres, em maio de 2011:

> Países como a China, a Índia e o Brasil estão crescendo rapidamente. Esse desenvolvimento deve ser bem recebido, pois permitiu que milhões, por todo o mundo, tenham saído da pobreza, criando novos mercados e novas oportunidades para nossas nações. Enquanto esta rápida mudança ocorre, tornou-se moda em alguns meios questionar se esta ascensão irá acompanhar o declínio da influência americana e europeia no mundo. Talvez, segundo este argumento, estas nações representem o futuro, e o tempo de nossa liderança tenha passado. O argumento está errado. O tempo da nossa liderança é agora. Foram os EUA [...] e nossos aliados democráticos que moldaram o mundo no qual estas nações [...] puderam crescer.

Prevalece na política externa norte-americana a não consideração dessas alianças como representativas da ação coletiva dos emergentes. A negação é estratégica, no sentido de demonstrar, também no campo das ideias, a prevalência do domínio hegemônico. Como destacado, a preferência é pela bilateralização das relações com os emergentes e por manter o poder de atração diante dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs). A secretária Clinton (2011) chegou a afirmar que a África deveria estar atenta ao "colonialismo chinês" no continente. Avaliações como essas são parciais e tendem a ignorar que o movimento de projeção da China (e dos outros emergentes) na África resulta do vácuo de poder que havia neste continente, em especial no pós-Guerra Fria. Visentini (2012) apresenta interessante avaliação sobre tais dinâmicas.

Essa postura fica clara nas declarações do secretário assistente do Departamento de Estado Philip Gordon (2011, s/p):

> cada um dos países sob a rubrica Brics é muito importante. Cada um está crescendo de maneiras relevantes – economicamente, politicamente, estrategicamente – e nós cada vez mais temos relações significativas com eles [...] Não existe dúvida de que esse é um desenvolvimento relevante na política mundial. Mas, de forma alguma, acho que vemos o Brics como uma única entidade. E eu não acho que os [membros dos] Brics acreditam que eles sejam uma única entidade. Eles têm muitos interesses em comum, mas possuem muitas diferenças de várias formas. Acredito que não é somente prematuro, mas uma má compreensão da situação imaginar que o Bric deva ser tratado como um bloco.

As reações defensivas também surgem em análises geopolíticas que indicam a prevalência da competição entre as nações do Sul, principalmente as eurasianas China, Índia e Rússia. Da mesma forma, existem disputa e sobreposição dos interesses de Brasil, China e Índia em regiões como a África, a América Latina e o Oriente Médio em busca de mercados para seus produtos de exportação, recursos primários (energia e alimentos) e apoio político. Todavia, a dinâmica ambígua de competição e de cooperação entre as nações é conhecida. Como avalia Keohane (1984), cooperação não significa harmonia, mas a estruturação das interações em termos mais transparentes e previsíveis. O que alianças como o Brics, o Ibas e a OCX fornecem é, justamente, essa estruturação, facilitando o compartilhamento de objetivos, ainda que não se elimine o conflito. Não se pode ignorar que, no curto prazo, é possível perceber resultados que derivam desta ação coordenada. Segundo Lima e Castelan (2012, p. 136):

> A despeito das diferenças entre os grandes países periféricos, estas diversas instâncias de concertação, em particular os Brics, revelam os espaços que estes países e o Brasil em particular vêm conquistando no processo de mudança institucional envolvendo alguns dos procedimentos e normas nos âmbitos da regulação comercial e financeira internacional. [...] o poder de veto que os BRICS obtiveram no G-20 Financeiro foi importante para que resguardassem a autonomia de políticas econômicas que fogem do consenso que prevaleceu nas últimas décadas [...] o fortalecimento do grupo no FMI pode contribuir para a multilateralização de fato da instituição, tanto pela incorporação de condicionalidades aos empréstimos aos países centrais como pela adequação das cotas ao peso dos emergentes. Esta agenda, ademais, deve ser perene no grupo enquanto perdurarem as perspectivas de estagnação dos países centrais e de crescimento nos emergentes, especialmente com a perspectiva de maior abertura econômica promovida com o ingresso da Rússia à OMC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se observa é a permanência de uma dualidade no cenário global, dividido entre a hegemonia e a multipolaridade. Em 2012, a sexta onda de declínio iniciada em 2008 parece se prolongar: externamente, os EUA demonstraram sua dificuldade em ganhar as guerras que começaram no Afeganistão e no Iraque, estabelecendo cronogramas para sua saída militar (realizada em 2011, no Iraque, e programada para 2014, no Afeganistão). Aliados tradicionais na Europa Ocidental e no Japão enfrentam crises sociais e econômicas de porte significativo. Adicionalmente, prevalece uma situação interna desfavorável, na qual a polarização impede soluções consensuais. Segundo Brzezinski (2012), mais do que desafiadores externos, o grande risco para os EUA é esta perda de perspectiva, que afeta o sonho norte-americano, avaliado como uma mescla de idealismo e materialismo.

Constata-se que existem processos simultâneos de crescimento dos emergentes e de declínio da hegemonia. Na lógica do equilíbrio de poder, a tendência é que existam convergências, choques de interesse e diferentes perspectivas sobre economia, política, cultura e sociedade que levarão a uma acomodação, não isenta de tensões. Essas tensões estarão presentes dentro dos países, nos níveis Norte-Sul e Sul-Sul, pela inércia da reforma do sistema atual e pela impossibilidade de que algum desses eixos imponha-se sobre o outro. De mito a fato histórico, o declínio parece se consolidar em ciclos que se repetem, gerados pela ineficiência da hegemonia em se renovar, mais uma vez, diante de suas limitações domésticas, em um cenário que, pelo crescimento de novos polos, depende cada vez menos da *Pax Americana*.

CAPÍTULO 2

DE BUSH SR. A OBAMA: A "GRANDE ESTRATÉGIA" DOS EUA E OS DESAFIOS PARA A *PAX AMERICANA*

Fernanda Petená Magnotta

INTRODUÇÃO

Muitas são as inquietações que estimulam o pensamento sobre o mundo de hoje. Consideradas especialmente complexas, as particularidades do século XXI parecem desafiar os paradigmas tradicionais e, muitas vezes, conduzir a uma sensação de instabilidade sistêmica. Não à toa, nos últimos 70 anos, pelo menos, boa parte das discussões acerca da política mundial vê-se materializada em torno do papel dos Estados Unidos (EUA), cujo poderio divide opiniões tanto no que se refere ao seu exercício quanto à sua longevidade. Alçados à categoria de superpotência após a Segunda Guerra Mundial, os próprios norte-americanos passaram a propagar a ideia de que caberia aos EUA exercer um tipo de "liderança diferente" dentro do sistema internacional, de modo que a *Pax Americana* seria estabelecida com base em uma ordem erigida por seu intermédio.

Dividido em três seções, portanto, este capítulo objetiva discutir, do governo George W. H. Bush até a administração Obama, a relação entre a política externa do país e a manutenção da estabilidade internacional. Assim, sugere-se, como hipótese, que tanto a conformação das estruturas de governança global quanto sua crise estão fortemente relacionadas à capacidade dos americanos de balizar sua "grande estratégia"[1] de inserção internacional e de acomodar interesses dissidentes.

1 Por limitações de ordem prática, a "grande estratégia" não será contemplada, neste estudo, em seu plano conceitual. No entanto, cabe esclarecer que o texto se refere a esta concepção como sendo um direcionamento geral da política externa norte-americana, traçado em termos amplos e visando a atingir os principais objetivos internacionais dos EUA.

Orientados pela conjuntura resultante do conflito, ao serem elevados ao *status* de superpotência mundial em 1945, os norte-americanos – além de acumularem capacidades materiais sem precedentes – puderam fundar um tipo de hierarquia informal, em que prevaleceram seus valores e prioridades (Aron, 2002). Reforçando a concepção de que, ao término das guerras, novas ordens internacionais são moldadas pelos Estados vitoriosos e que estes, por tal via, consolidam sua posição privilegiada no sistema (Ikenberry, 2001), os EUA foram capazes de estabelecer uma ordem que buscava conciliar suas estruturas internas e interesses externos. Não à toa, uma série de prioridades estratégicas que haviam estado presentes nas políticas do país desde sua independência foi incorporada à agenda internacional (Mead, 2001).

Assim, ao mesmo tempo em que os EUA desejavam "criar uma ordem estável que salvaguard[asse] sua segurança, sua economia e sua ideologia" (Layne, 2006, p. 4), os norte-americanos colocavam-se diante da preocupação de consolidar sua hegemonia em torno de bases sólidas e particularmente legítimas, o que demandava a capacidade de se articularem de tal modo que sua liderança fosse compatível com a estrutura histórica do sistema internacional. Como resposta a tal demanda, portanto, a ordem internacional de 1945 viu-se acomodada em torno de três elementos centrais: capacidades materiais, ideias e instituições (Cox, 1986).

As primeiras, atreladas aos recursos concretos de poder, já se encontravam asseguradas aos EUA em função das disparidades geradas pela Segunda Guerra Mundial. As segundas, que englobavam a afirmação de um projeto político capaz de consolidar uma visão de mundo e de gerar convencimento, foram atendidas pela elaboração da Doutrina Truman (1947) e pela consequente identificação do comunismo soviético como o novo inimigo a ser combatido. As terceiras, por fim, consideradas o "aspecto formal da hegemonia" (Arrighi, 1996), tornavam-se claras pelas estruturas multilaterais e regimes internacionais que, sob liderança norte-americana, aos poucos se estabeleciam (Ruggie, 1992).

Tal interpretação multifacetada quanto ao exercício da hegemonia derivava do período Entre-Guerras, quando apenas a preponderância material não havia se mostrado suficiente para assegurar a liderança internacional ou mesmo a estabilidade do sistema (Keohane, 1984). Em observância ao momento, portanto, os EUA buscavam edificar a ordem internacional pós-1945 com base nas três dimensões possíveis e demandadas por aquele tempo: estrutural, situacional e institucional (Pecequilo, 2011).

Na esteira do Pós-Guerra, portanto, ao mesmo tempo em que a administração de Harry Truman empregava esforços na reconstrução da Europa e do Japão

por meio do Plano Marshall, instituía-se a Organização das Nações Unidas (ONU), com base em um texto elaborado pelo Departamento de Defesa dos EUA. A ONU, cujo nome foi atribuído pelo então presidente Franklin Roosevelt, ficou incumbida de administrar, a partir desse momento, as questões político-diplomáticas do novo tempo, conferindo à cooperação internacional a função de manter a paz e assegurar o desenvolvimento a todos os países. Ela representava o amadurecimento de um projeto embrionário anterior, a Liga das Nações, que havia sido proposta ao final da Primeira Guerra Mundial, mas que, anos depois, deixara de existir, entre outras razões, pela falta de adesão dos norte-americanos. A ONU, diferentemente, contava com a adesão de 51 países e trazia, em sua estrutura organizativa, uma inovação institucional: o Conselho de Segurança, cujo poder de veto permitia o isolamento de países desestabilizadores da ordem via sanções ou por meio de coerção.

No campo econômico, por sua vez, consolidava-se o sistema de Bretton Woods. Esse arranjo, oriundo de negociações em New Hempshire durante julho de 1944, contou com a participação de 55 países e pretendia estabelecer um consenso sobre o sistema monetário a ser adotado após a Segunda Grande Guerra. Seu estabelecimento representou a vitória da comissão chefiada por Harry Dexter White, do Departamento do Tesouro norte-americano, frente à posição defendida pelos ingleses na figura de J. M. Keynes.

À época, além de sugerir a adoção de um sistema cambial fixo e a redução das restrições aos movimentos de capital, White propôs que o dólar fosse incorporado como moeda internacional e, para tanto, garantiu sua conversibilidade em ouro ao preço de US$ 35/onça. Tratava-se da instituição do chamado padrão ouro-dólar, que prevaleceu até os anos 1970 e que desempenhou papel central na manutenção do *status* hegemônico dos EUA, inclusive no financiamento das campanhas militares (Gilpin, 1987).

O sucesso da proposta americana devia-se em parte à invenção do próprio mecanismo monetário, já que, ao atrelar o dólar ao ouro, era bem recebido pelos europeus. Devia-se também, em parte, à adoção do sistema de câmbios fixos, cuja dinâmica facilitava o controle da inflação e demonstrava, sobretudo, o peso da hegemonia dos EUA, sem a qual não seria possível articular estruturas viáveis para reestruturar a economia (Gilpin, 1987).

Além disso, por meio da Conferência de Bretton Woods, foram criados, na década de 1940, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Bird). O FMI passava a ser responsável por supervisionar o balanço de pagamento dos países, coordenando paridades monetárias e fornecendo empréstimos compensatórios para correção de seus desequilíbrios temporários. Já a captação e o repasso de recursos internacionais aos países em reconstrução e em desenvolvimento ficavam a cargo do Bird, que destinava montantes para projetos na área de transporte, energia e agricultura.

No âmbito das relações comerciais – embora a Organização Internacional do Comércio (OIC) proposta em Bretton Woods não tenha vingado –, em 1947, era estabelecido o *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt), que, mais tarde, seria substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

No que tange à esfera militar, também no mesmo ano foi constituída a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), além de firmados os pactos regionais de segurança coletiva e de defesa bilateral e instaladas diversas bases militares norte-americanas no exterior: no Japão, Coreia, Filipinas, Alemanha e Grã-Bretanha, por exemplo (Harvey, 2004). Ademais, no imediato pós-Segunda Guerra, por razões estratégicas e econômicas, os norte-americanos projetavam seu poder no Oriente Médio (Layne, 2006).

Para além da implementação de sua agenda política e militar em escala global, entre os grandes objetivos dos EUA no mundo recém-saído do conflito estavam a busca pelo livre acesso a matérias-primas, comércio e investimentos, a propagação dos valores capitalistas por meio dos incentivos ao desenvolvimento e reconstrução dos países devastados, a criação da dependência de outros Estados em relação ao mercado financeiro norte-americano e a garantia dos ganhos imediatos de seus empresários (Magdoff, 1972).

A ideia era englobar, sob a égide dos EUA, planos de governança em múltiplas esferas (Fiori, 1997), de modo que, ao mesmo tempo em que oficializavam as regras da ordem proposta, tais instituições internacionais serviam como estruturas hegemônicas de poder. Em termos simples, na medida em que incluíam os demais Estados do sistema, elas eram responsáveis por incorporar propostas contra-hegemônicas e, no limite, garantir a legitimidade da ordem em questão (Cox, 1986).

Ao empregar recursos de diversas naturezas, os norte-americanos foram capazes de instituir o seu próprio consenso ideológico, demarcando interesses comuns entre eles próprios e o restante do mundo, elementos considerados essenciais para que a estabilidade hegemônica se consolidasse de fato (Gilpin, 1987). A lógica prevalecente assumia que enquanto os países se beneficiassem da estrutura de poder existente, tirando vantagens para si no relacionamento com a superpotência, a ordem estaria assegurada (Walt 2005; Wohlforth, 1999). Na prática, era de se esperar que enquanto desfrutassem dos benefícios da estrutura hegemônica não haveria, por parte dos outros Estados, estímulos para desestabilizá-la ou transformá-la (Mastanduno, 1999).

Os norte-americanos buscavam difundir, em alguma medida, a ideia de que perseguiam um formato diferenciado de liderança. De acordo com esta perspectiva, a hegemonia dos EUA estava alinhada a uma nova época e buscava se distanciar das formas mais tradicionais de exercício do poder, como a anexação de territórios e a conquista colonial, na mesma medida em que investia em novas estratégias de interação (Hurrell, 2005).

Tal "estilo especial de liderança" caracterizava, então, o poderio do país com base na "autorrestrição estratégica, canalizando sua influência por meio do multilateralismo, da cooperação e de uma rede de organizações internacionais governamentais" (Pecequilo, 2007, p. 32). A intenção era combinar componentes *hard* e *soft* de poder e exercer a hegemonia de forma concertada.

Enquanto nação hegemônica, portanto, os EUA foram capazes de conduzir o sistema na direção de sua preferência, mas, ao fazê-lo, estiveram atentos à tarefa de se colocarem como interlocutores do interesse universal (Dupas, 2003). Tratava-se da consolidação da política que mais tarde ficou conhecida como "internacionalismo liberal". No mundo pós-1945, assim, promovia-se a abertura dos mercados ao mesmo tempo em que eram estabelecidos múltiplos laços de defesa e se firmava uma vasta gama de instituições multilaterais. Consolidava-se uma ordem fundada sob os princípios do liberalismo e da democracia, assimilados, então, como os valores tanto capazes de preservar a segurança quanto garantir os interesses nacionais dos EUA (Ikenberry, 2001).

Na medida em que o novo arranjo era conveniente aos norte-americanos, o desafio de instituir e preservar *the open door world* também tomou conta de suas políticas (Layne, 2006). Desde então a política externa dos EUA passou a ser analisada com base em uma espécie de "dupla barganha", que teria como característica central combinar uma estratégia de inserção internacional em parte liberal e em parte realista. Em outras palavras, os americanos, visando a salvaguardar as características da ordem que haviam erigido, teriam passado a orientar suas ações, mesclando componentes de cooperação econômica multilateral e mobilização militar (Ikenberry, 2001). Confrontados com seu maior objetivo – "enfrentar o desafio da longevidade de sua hegemonia" (Kennedy, 1989, p. 488) –, os EUA se colocaram, a partir de então, como os principais responsáveis pela manutenção de uma ordem que durou até o final dos anos 1980, quando, em face do colapso soviético, foi novamente reafirmada.

DO "MOMENTO UNIPOLAR" À "SUPERPOTÊNCIA SOLITÁRIA"

Ao pensar sobre a conjuntura dos anos 1990, Huntington (1991) elencou três mudanças centrais derivadas do fim da Guerra Fria. Segundo ele, o cenário pós-1989 era marcado por alterações no que se refere à distribuição de poder global, ao tipo de relacionamento estabelecido entre os países e, por fim, à dimensão alcançada pelos fluxos sistêmicos. Somados, esses fatores eram considerados peças centrais na formulação de qualquer estratégia de inserção global que os EUA desejassem engendrar dali por diante.

George H. W. Bush, o último presidente americano da Guerra Fria, anunciava então aquilo que chamou de "Nova Ordem Internacional". Referindo-se aos valores e às estruturas de governança que norteariam o mundo a partir do fim da bipolaridade, Bush destacava a liderança dos EUA na consolidação de novas dinâmicas globais e, em alguma medida, com a perda de legitimidade de seu principal adversário, simplesmente reafirmava, sob os contornos de uma "nova ordem", a estrutura liberal e democrática já arquitetada pelos próprios norte-americanos em 1945 (Pecequilo, 2011). Se, por um lado, não era necessário conceber uma ordem genuinamente nova, uma vez que "a América não estava perdida em mares não navegados, mas est[ava] no centro de um mundo feito por ela mesma" (Ikenberry, 1996b, p. 91), fazia-se fundamental, por outro, reconhecer as transformações pelas quais o sistema havia passado com o desmantelamento da URSS e avaliar tais impactos para a atuação internacional dos norte-americanos a partir de então.

A administração Bush Sr. percebera que, diante do fim do conflito Leste-Oeste, era tempo de reforçar o tripé em torno do qual se amparava sua hegemonia: era necessário garantir a primazia do país em termos de recursos materiais, fortalecer o papel das instituições multilaterais e, por fim, continuar propagando uma visão de mundo aceita e compartilhada pelos demais países. Tinha início no mesmo período uma série de debates internos nos EUA que polarizavam visões declinistas e renovacionistas, isolacionistas e internacionalistas, realistas e idealistas (Pecequilo, 2011). Frente a tais antagonismos, portanto, é que surgiu uma das expressões mais famosas dos últimos tempos: contrapondo-se à crise econômica que assolava o país no período e às expectativas mais tradicionais que previam um rápido rearranjo do sistema rumo à multipolaridade (Waltz, 1979), Krauthammer (1990) referiu-se à conjuntura da década de 1990 como um verdadeiro "momento unipolar".

De acordo com essa perspectiva, o retorno à multipolaridade – particularmente pensado em relação aos países da Eurásia (Brzezinski, 1997) – era analisado apenas em função da capacidade dos EUA de sustentar sua hegemonia ao longo do tempo e da habilidade dos demais países de se contrabalançarem aos norte-americanos. Logo, na medida em que se balancear contra uma hegemonia já estabelecida seria um processo mais difícil e longo para os países de segunda grandeza do que, para a superpotência, conter qualquer força emergente, tornava-se demasiado custoso contrariar a ordem em questão. Na prática, assim, os países continuaram dependendo da aliança com os EUA, ou não tendo motivos/condições para desafiá-los (Layne, 2006; Wohlforth, 1999).

Diante do "fim da história" anunciado por Fukuyama (1989), os valores democráticos e liberais foram acomodados mundo afora e, acreditava-se, novos tempos seriam diferentes e particularmente melhores. Nesse sentido, a estraté-

gia norte-americana para a manutenção de sua hegemonia se tornava relativamente simples, já que todo o multilateralismo da época convergia em favor dos EUA, e o país continuava a estabelecer bases militares em diversas partes do globo. Assim, ao ocupar o posto de única superpotência do planeta, a tradicional dupla estratégia realista-liberal praticada pelos norte-americanos encontrava relativo momento de equilíbrio.

Trocando em miúdos, com o objetivo de reafirmar a liderança do país, a administração de Bush Sr. incentivava, de um lado (no plano liberal), projetos como a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) e a Iniciativa para as Américas (IA), além de instituir o chamado Consenso de Washington junto ao FMI. No campo realista, por sua vez, o governo iniciava o debate sobre a expansão da Otan para o Leste Europeu e, sob o pretexto de salvaguardar a soberania do Kuwait, engendrava a operação "Tempestade de Areia" no Oriente Médio, invadindo o Iraque e iniciando a Guerra do Golfo (Ikenberry, 2001).

No caso da intervenção no Iraque, pode-se entender que a própria ONU amparou a lógica da dupla barganha liberal-realista, uma vez que legitimou a investida militar no país em nome dos valores que caracterizavam o multilateralismo dos anos 1940: democracia, direitos humanos, paz e liberdade, mesmo quando as intenções norte-americanas eram vastamente questionadas. Em discurso de 11 de setembro de 1991, Bush (1990) disse[2]:

> Nós, hoje, estamos diante de um momento único e extradordinário. A crise no Golfo Pérsico, grave como é, também oferece a rara oportunidade de nos mover rumo a um período histórico de cooperação. Fora destes tempos conturbados, o nosso grande objetivo - uma nova ordem mundial - pode emergir: uma nova era - mais livre da ameaça do terror, mais forte na busca pela justiça e mais segura na garantia da paz. Uma era em que as nações do mundo, Leste e Oeste, Norte e Sul, podem prosperar e viver em harmonia.

Em alguma medida, portanto, os EUA empreendiam uma espécie de estratégia que Omestad (1993) denominou de "status quo plus". Embora ela estivesse ancorada sob a retórica de profundas transformações, os norte-americanos buscavam, na prática, a preservação da estrutura pragmática que se sustentava pelas relações estabelecidas com grandes potências europeias e asiáticas e pela presença de tropas mundo afora. Edificada por eles próprios mais de quatro décadas antes, reforçar essa ordem era fundamental para sustentar sua hegemonia.

Entretanto, apesar da relativa facilidade encontrada pelo governo norte-americano em conformar sua liderança externa, os problemas econômicos deflagrados no campo doméstico em 1992, ao terem gerado uma espécie de

2 Traduções livres e de responsabilidade da autora.

spillover inclusive sobre a esfera militar (Hobsbawm, 1997), fizeram que fosse iniciada uma onda de protestos e acusações que atribuíam a crise do país à falta de visão e à passividade do presidente Bush. Além de tudo, sua política externa, diziam, "não tinha direção" (Omestad, 1993).

Ao ser considerado um presidente excessivamente focado no campo internacional enquanto o país vivia uma recessão, Bush perdeu as eleições sob o bordão "it's the economy, stupid", que conduziu Bill Clinton à presidência daquele país. Como consequência dessa campanha, a chegada de Clinton ao poder, em 1993, marcou um período de larga prioridade conferida às problemáticas domésticas, particularmente relacionadas ao enorme *deficit* fiscal herdado de Ronald Reagan, que demandava uma atenção especial aos problemas de ordem econômica (Pecequilo, 2011). A própria equipe de Clinton para a área externa demonstrava, de imediato, o caráter minimalista do governo para essa pasta: Warren Christopher e Peter Tarnoff não eram nomes que representavam liderança ativa e, ainda assim, ocupavam duas das mais cruciais posições para política externa (Brzezinski, 2007).

As temáticas internacionais, na verdade, apenas viriam a ser retomadas pelo presidente vários meses após assumir o cargo, quando a recuperação da economia era sentida e, somadas a ela, ganhavam notoriedade as instabilidades na ex-Iugoslávia e no Haiti, bem como a notícia sobre a morte de soldados americanos na Somália, o que denunciava, por meio do chamado "efeito CNN", uma experiência malsucedida na África (Pecequilo, 2011).

Na esteira desses acontecimentos e com o intuito de contornar os sinais de desgaste e timidez no campo internacional, uma nova estratégia foi proposta pelo então assessor de Segurança Nacional, Anthony Lake, na segunda metade de 1993. Deste modo, portanto, em 21 de setembro, a administração Clinton divulgava a política de "expansão" como substituta da estratégia de "contenção" praticada durante a Guerra Fria. Em alguma medida, o governo passava a ser dividido pelos intérpretes da política externa norte-americana entre a fase de elaboração dessa estratégia – de 1993 e 1997 – e o tempo de consolidação e ampliação da mesma – de 1997 a 1998 (Pecequilo, 2011).

Por meio de um ousado plano de inserção, a tentativa do governo era difundir a democracia e o livre mercado em escala global com uma versão de multilateralismo ainda mais ambiciosa. Além disso, os norte-americanos se comprometiam a impedir a atuação de Estados considerados hostis e a perseguir uma agenda humanitária mais efetiva (Lake, 1993). Conforme detalharia em 1995 a *National Security Strategy of Enlargement and Engagement* (NSS, 1995), que oficializou a doutrina, o foco dos EUA estava em combater o isolacionismo e o protecionismo, abrir mercados estrangeiros, encorajar o desenvolvimento sustentável e perseguir novas oportunidades de paz.

Dando vazão a essas prioridades, a administração Clinton, a princípio, demonstrava uma clara preferência por investir em políticas estratégicas de ordem liberal. Nesse período, por exemplo, é que os norte-americanos, além de firmarem o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), também ajudaram a estabelecer a OMC. Ademais, o governo buscava agir na conciliação no Oriente Médio e na expansão da Otan via Parceria pela Paz (PFP, na sigla em inglês).

A partir do segundo mandado de Clinton, no entanto, o universalismo norte-americano e sua suposta "hegemonia benevolente", como viria a ironizar Huntington (1999), começavam a dar sinais de um desalinhamento cósmico entre os EUA e os demais países do globo. Na esteira de várias decisões unilaterais, as políticas americanas indicavam um notável afastamento da face liberal de sua tradicional "dupla barganha estratégica" e pareciam consolidar uma conduta mais realista.

Na prática, tais contradições se manifestavam por meio das medidas repressivas praticadas contra Cuba, Irã, Iraque e Líbia, além das discussões que envolviam os tratados ligados às minas terrestres e ao aquecimento global, bem como a criação do Tribunal Penal Internacional contra crimes de guerra. Isso para não mencionar as polêmicas questões no Oriente Médio, o uso da força contra o Iraque e a então Iugoslávia, assim como as sanções econômicas aplicadas entre 1993 e 1996 a mais de 30 países (Huntington, 1999).

Ao serem anunciados como uma "nação indispensável", em 1998, pela então secretária de Estado, Madeleine Albright, os norte-americanos haviam ampliado profundamente a clivagem entre seus interesses e os dos demais Estados do sistema. Além disso, ao tentar disseminar a ideia de que, na globalização, a liderança dos EUA era fundamental para a estabilidade do sistema (Chollet e Goldgeier, 2008), a administração Clinton passava a conferir aos EUA um *status* de "xerife universal" que o mundo parecia não acomodar tão bem (Huntington, 1999).

Diante de tamanhos antagonismos, a estratégia de engajamento e expansão passava a ser acusada de funcionar apenas como uma tentativa de requentar a contenção praticada na Guerra Fria. Ademais, o foco na democracia era entendido como demasiado ideológico e pouco pragmático na mesma medida em que tal estratégia era questionada por não reconhecer as limitações do poderio norte-americano nos novos tempos (Pecequilo, 2011). Ao pensar tais limitações, Richard Haass (1997, p. 113) foi enfático:

> No mundo real, a promoção ativa da democracia deve, normalmente, dar espaço para outros interesses principais – mais especificamente, decorrentes da proliferação de armas nucleares, da salvaguarda de acesso ao Petróleo pelos países ocidentais, da neutralização de crises regionais e contendo potenciais agressores. Tamanha discrepância entre teoria e prática é preocupante: uma grande potência não pode apenas possuir grande força.

Em alguma medida, então, passou-se a dizer que a agenda do engajamento e da expansão era ambiciosa e tomava o internacionalismo como um valor absoluto, sem a adequada consideração de custos e riscos (Pecequilo, 2011). Referindo-se à fala de um diplomata japonês, Huntington (1999) ponderou que a política externa norte-americana teria migrado de um "globalismo unilateral", no início da década de 1990, para uma espécie de "unilateralismo global", nos últimos anos do século XX. Ao mesmo tempo em que a cena internacional assistia à chegada de Putin ao poder na Rússia, marcando o início de diferenças com os norte-americanos, e a ascensão chinesa preocupava a ordem hegemônica, a estratégia americana fez que os EUA se transformassem, ao fim do governo Clinton, em uma verdadeira "superpotência solitária" (Huntington, 1999).

A DÉCADA PERDIDA

Se, no momento imediato ao fim da Guerra Fria, o foco dos norte-americanos estava em assegurar uma ordem consentida que favorecesse os interesses dos EUA e sustentasse seu *status* hegemônico, o início do século XXI foi marcado por uma readequação estratégica que colocou a segurança nacional no centro das preocupações do país, direcionando a ela vultosas somas de recursos e boa parte do esforço político. Como consequência, Zakaria (2011) atribuiu ao período de 2001 a 2011 o título de "a década perdida" dos EUA. Considerando a crise econômica, política e de legitimidade internacional enfrentada pelo país nos últimos dez anos, ele criticou a forma como os americanos administraram circunstâncias e prioridades.

O fim do segundo mandato de Bill Clinton, em 2000, deu origem a uma das mais controversas disputas de sucessão presidencial da história recente dos EUA, conduzindo George W. Bush ao poder. Membro de uma das famílias mais influentes dos EUA e filho de ex-presidente, Bush Jr. já era criticado à época da campanha pela pouca experiência política e por uma trajetória pessoal e profissional conturbada. Além disso, a equipe designada por Bush comportava velhos conhecidos, muitos dos quais já haviam atuado com seu pai nos anos 1990. Segundo Pecequilo (2007, p. 31):

> Bush não só conquistou a Casa Branca, como o fez com uma pauta completamente diferente da democrata. Sustentada pelo pensamento neoconservador, esta pauta pregava ajustes para recuperar o poder perdido e os princípios morais da nação, simbolizados no Internacionalismo Diferenciado e no Conservadorismo com Compaixão.

Dando sinais de uma administração particularmente "voltada para dentro", W. Bush passou os primeiros meses de governo gerenciando questões domésticas, na maior parte do tempo, até que, em 11 de setembro de 2001, viu-se confrontado com aquele que se colocaria como o grande desafio de sua gestão: o terrorismo transnacional. Dispondo de quatro aviões comerciais sequestrados, terroristas lançaram-se contra símbolos do poder político e econômico dos EUA, matando mais de 3 mil civis, e colocaram os norte-americanos diante de um embaraçoso paradoxo: a superpotência global, cujos investimentos militares eram incomparáveis, não havia sido capaz de evitar um ataque em seu próprio território.

Em face dos constrangimentos gerados pelas repercussões do 11/9, como os episódios ficaram conhecidos, W. Bush passou a incitar uma onda de retaliações e, aos poucos, discurso após discurso, delineou os contornos daquela que se estabeleceria como sua doutrina. As prioridades da estratégia em vias de consolidação denotavam uma espécie de "onda internacionalista" que resgatava a concepção de "paz democrática" (Doyle, 1986) e refletiam claramente a visão que norteava o governo: "a responsabilidade da América para com a história estava em responder aos ataques e livrar o mundo do mal" (Bush, 2001).

A política externa dos EUA, portanto, que desde o começo dos anos 1990 havia-se orientado com base na dupla barganha liberal-realista, buscando articular instituições, valores e força física, parecia enfrentar, sob a presidência de W. Bush, uma notável guinada rumo ao realismo. Conforme considerou Anderson (2002), os norte-americanos optaram por uma estratégia em que predominava a coerção em detrimento do consenso. Se, nas palavras do então vice-presidente Dick Cheney, o governo entendia que a força militar era capaz de fazer a diplomacia "avançar de um modo mais eficaz" (Cheney, 2004), os EUA agora investiam em uma forma de inserção mais dura e declaradamente unilateral.

Assim, além do presumido dever de agir em defesa da ordem global que colocava o país como provedor da estabilidade e da segurança, a Doutrina Bush encontrava no terrorismo o novo inimigo a ser combatido. O foco da administração republicana estava, desse modo, em aniquilar organizações terroristas de alcance mundial e atacar sua liderança, comando, controle, comunicação, suporte material e financeiro (NSS, 2002).

Diante dessa prioridade, portanto, os EUA desenvolveram conceitos como o de "guerra preventiva", estabeleceram internamente a polêmica *Patriot Act*[3], criaram o Departamento de Segurança Doméstica, direcionaram maiores investimentos para CIA e FBI, passaram a defender o combate aos chamados *rogue states*, considerados unidades desestabilizadoras da ordem e, consequentemente, iniciaram uma jornada no sentido de se contraporem à proliferação

3 Em tradução livre, *Lei do Patriota*. Ato que permite cercear determinados direitos civis dos cidadãos norte-americanos durante investigações, caso haja suspeita de envolvimento em atividade terrorista.

das armas de destruição em massa nos países do denominado Eixo do Mal[4] (NSS, 2002). Além disso, os norte-americanos iniciaram campanhas militares no Afeganistão, em 2001, e no Iraque, em 2003.

Ao pensar sobre esse contexto, Bacevich (2005) denunciou a instituição do chamado "novo militarismo" como forma de sustentar os interesses hegemônicos do país. De acordo com este registro, sob a presidência de Bush Jr., os EUA viveram o ápice da tendência de administrar questões externas como sendo problemas de ordem militar, priorizando a força como meio de resolução de contenciosos e classificando a preponderância de um país no SI baseado na capacidade de suas Forças Armadas.

Conforme destacou Pecequilo (2007, p. 39-40), a cooperação, embora fosse considerada possível, não era tida como necessária:

> interdependência, temas de *soft power* como economia e negociações, ajuda, direitos humanos e meio-ambiente encontraram-se em segundo plano. Tratados, regimes, dev[ia]m ser submetidos aos critérios de segurança, havendo a revisão da doutrina nuclear que estabelec[ia] a possibilidade da utilização deste elemento decisivo.

Conforme Nye Jr. (2006) sintetizou, W. Bush foi responsável por definir três mudanças significativas na "grande estratégia" dos EUA: 1) reduziu a dependência do país em relação a alianças permanentes e instituições internacionais; 2) ampliou o usual direito de preempção em uma nova doutrina de guerra preventiva e 3) defendeu a democratização coercitiva como solução para o terrorismo do Oriente Médio.

No entanto, se a Guerra do Afeganistão havia sido relativamente aceita pela comunidade internacional por ser considerada "justa", o conflito no Iraque, empreendido sem o aval do Conselho de Segurança da ONU e com base em denúncias pouco fundamentadas, reforçou a falta de comprometimento dos EUA com o universalismo. Além disso, escândalos relacionados à violação de direitos humanos nas prisões de Abu Ghraib, no Iraque, e Guantánamo, em Cuba, bem como o favorecimento de empresas ligadas ao vice-presidente na reconstrução e na exploração de petróleo no Iraque, a exemplo da Halliburton, deram início a uma série de contestações internacionais (Pecequilo 2007, p. 42).

Contrariando as expectativas que apontavam para a flexibilização da postura norte-americana (Nye Jr., 2002), a reeleição do presidente, em 2004, marcou a continuidade das medidas iniciadas pelo governo anos antes. Além do foco na propagação da democracia liberal, no combate ao terror, nos chamados "estados pária" e nas armas de destruição em massa, a permanência dos republicanos no poder representou a manutenção das políticas neoconservadoras.

4 Estavam incluídos nessa categoria países como Iraque, Irã, Coreia do Norte, Síria e Cuba.

Donald Rumsfeld permaneceu na pasta dedicada à Defesa, e Condoleezza Rice substituiu Colin Powell no Departamento de Estado.

Além de propor um aumento do orçamento para o Pentágono e para a modernização das Forças Armadas (NSS, 2006), os norte-americanos continuaram marginalizando as instituições e utilizando-as com base em seus interesses mais imediatos. Não à toa é que Richard Haass (2010), ao analisar o comportamento do governo W. Bush quanto às estruturas de governança global, acusou os EUA de praticarem uma espécie de "multilateralismo *à la carte*". A consequência, para além de uma estratégia malfadada de luta contra o terror, foi que a onda de contestações verificada anteriormente ganhou nova força, e diversos países passaram a executar uma espécie de *soft balancing* em relação aos EUA, constrangendo o país em suas ações e isolando-o internacionalmente por meio de instituições, políticas econômicas e arranjos diplomáticos (Pape, 2005).

Ademais, se as condições em política internacional não encontravam seu melhor momento, no campo econômico a situação mostrava-se ainda mais avassaladora, uma vez que se instalava, em meados de 2008, uma crise financeira de grandes proporções. Envolvidos em duas guerras altamente custosas e sem prazo de encerramento, a crise do *subprime* levou à convulsão dos cofres públicos americanos, denunciando a fragilidade das estruturas do regime capitalista norte-americano e expondo o "colosso dos pés de barro" prenunciado por Ferguson (2005). Como havia prevenido Nye Jr. (2002, p. 83) anos antes, os EUA viviam efetivamente "o paradoxo do poder americano", já que "na era da informação global, a maior potência desde o Império Romano não [tinha mais] como atingir seus objetivos de forma unilateral".

Além de assinalar um declínio relativo dos EUA, a conjuntura do segundo governo de Bush Jr. era caracterizada também pela chamada "ascensão do resto" (Zakaria, 2008), o que dificultava a aderência de uma estratégia tão marcadamente ligada à coerção. Isso quer dizer que mesmo que a primazia americana prevalecesse do ponto de vista político-militar, em outras dimensões havia sinais de afastamento do domínio dos EUA.

Assim, ainda que o governo americano sentisse a obrigação de, em alguma medida, inclinar-se em direção a condutas mais multilaterais[5], haja vista diversas manifestações de Robert Zoellick, então secretário de Estado adjunto, e da própria Condoleezza Rice, a flexibilização de sua política externa, fundamental para reverter os impactos negativos causados no plano militar, não configurava um objetivo simples.

5 A ação liberal propriamente dita por parte do governo norte-americano foi, a partir de então, percebida em três movimentos: 1) realocando recursos internos do Executivo para priorizar a atuação nos países emergentes; 2) acentuando sua relação de cooperação bilateral com esses países e 3) promovendo esforços para integrá-los aos regimes internacionais (Drezner, 2007).

Do ponto de vista liberal, o maior desafio dos EUA estava na consolidação de laços estratégicos com países como China, Índia e Brasil. Estava também na criação de uma nova estrutura internacional que fosse convidativa a tais potências emergentes, fazendo que seus interesses fossem efetivamente incorporados ao sistema, uma vez que as redes de governança dos anos 1940 não teriam se mostrado suficientemente dinâmicas para acompanhar a nova distribuição de poder mundial. Como alerta Zakaria (2011, s/p), "essa deve[ria] ser a principal preocupação dos EUA, e não como fazer *xiitas* e *sunitas* se entenderem no Iraque, ou *pashtuns* e *tajiques* no Afeganistão".

A consolidação de uma "nova nova ordem mundial" (Drezner, 2007) mostrava-se, portanto, cada vez mais necessária do ponto de vista da manutenção do *status* hegemônico dos EUA, mas, ao mesmo tempo, o seu estabelecimento mostrava-se igualmente incompatível às prioridades do governo americano. Em face de tamanhos desafios, internos e externos, a serem enfrentados, os EUA experimentaram, no final de 2008, uma eleição histórica. Sob o bordão "*Yes, we can*", o democrata Barack Obama tornou-se presidente e trouxe consigo uma série de promessas de renovação e de resgate da autoestima e credibilidade dos norte-americanos.

Obama sabia da crise estrutural doméstica que iria enfrentar particularmente no campo econômico e, ao mesmo tempo, demonstrava ter consciência do desgaste internacional gerado pela conduta de seu antecessor. Acumulavam-se os *deficit* gêmeos, oriundos, em grande parte das guerras no Oriente Médio, ao mesmo tempo em que o índice de inflação era recordista; fora o impasse relacionado à dívida americana, cujo teto teve de ser revisto em meio a uma grande crise política doméstica.

Para além dos problemas propriamente americanos e da emergência de diversas novas potências pouco contempladas pela ordem hegemônica, Obama era apresentado a um cenário também marcado pelo declínio relativo do centro tradicional do "*imperium*" dos EUA: Alemanha e Japão – o primeiro, por dificuldades relacionadas ao bloco europeu; o segundo, por questões domésticas (Katzenstein, Keohane e Krasner, 1998).

Diante de tamanhos constrangimentos, Obama buscou, desde o início, investir em uma estratégia conciliatória: o presidente objetivava se distanciar ideologicamente do "conosco ou contra nós" anteriormente estabelecido por W. Bush (Moens e Barbee, 2010), embora jamais tenha descartado a necessidade de fazer uso da força quando fosse necessário.

Ao combinar elementos relacionados tanto às esferas mais duras de poder, quanto a formas mais brandas do mesmo, houve quem classificasse a conduta estratégica dos EUA com base no conceito de "*smart power"*, que considera a capacidade de combinar adequadamente a força e o consentimento para alcançar objetivos (Nye Jr., 2004). Em 2009, ao ser nomeada parte do governo recém-eleito, Hillary Clinton (2009a) chegou, inclusive, a usar tal expressão:

> Devemos usar [...] a gama total de ferramentas que está a nosso dispor – diplomáticas, econômicas, militares, políticas, legais e culturais – optando pela melhor ferramenta ou por uma combinação de ferramentas apropriada para cada situação. Por meio do poder inteligente, a diplomacia será a vanguarda de nossa política externa.

Nesse sentido, a estratégia norte-americana investiu na retomada de um discurso liberal e institucionalista que, além de reforçar a necessidade de interlocução com o mundo emergente, resgatou a ideia de que os EUA deveriam se estabelecer como uma liderança legítima e consentida. Obama adotou um novo tom para o tratamento das principais temáticas em aberto. Contrapondo-se às prioridades da era Bush, colocou a reconstrução da força e da influência dos EUA como foco, enfatizando a necessidade de lidar primordialmente com os problemas domésticos do país (NSS, 2010).

Ao pensar sobre a conjuntura do século XXI, a administração Obama, além disso, passava a prever a importância de reconhecer atores não estatais, considerar as particularidades de conflitos assimétricos e incluir ameaças de ordem cibernética às preocupações do país. Em alguma medida, portanto, o terrorismo perdia parte do protagonismo adquirido no governo anterior e, mesmo os episódios do 11/9 passavam a ser encarados como frutos nefastos da interconexão e da mobilidade advindas com o processo de globalização. As Forças Armadas, por sua vez, que haviam figurado de maneira central ao longo da administração republicana, passavam, por hora, a dividir com a diplomacia, o setor privado e os indivíduos, o papel de mantenedores da estabilidade internacional (NSS, 2010).

Em termos gerais, desde o princípio, a administração Obama negou o unilateralismo e, ao criticar o chamado *overextending* do poderio internacional dos EUA, reforçou a necessidade de mobilizar coalizões e investir na ação multilateral que fortalecesse velhas e novas alianças (NSS, 2010). Como reflexo desse direcionamento, em 2010, Obama reconheceu a legitimidade do G-20 como foro responsável por administrar a crise econômica global, deu continuidade ao Diálogo Estratégico China-EUA (anteriormente ensaiado durante o governo W. Bush), além de ter aceitado participar dos debates acerca das cotas no FMI e no Banco Mundial. Ademais, por meio de discursos e visitas, os EUA reforçavam o reconhecimento de uma nova realidade geopolítica global, enfatizando sua predisposição em rearticular a ordem vigente.

Apesar do reforço retórico no campo liberal, no entanto, boa parte das incertezas quanto à estratégia norte-americana e à própria caracterização da política de Obama reside em sua face realista. Nesse aspecto, tanto Mak (2011), membro do antigo governo republicado, quanto o professor de Harvard Stephen Walt (2011), são exemplos do anseio por parte dos analistas em caracterizar o governo como uma verdadeira ruptura. O primeiro chegou a dizer que o presidente Obama

"aceitou a Doutrina Bush", e o segundo ironizou que, mesmo que sejam liderados por um ganhador do Nobel da Paz, os EUA continuam "viciados em guerra".

Tal tensão analítica repousa sobre diversas questões já sistematizadas por Magnotta e Leite (2011), a começar pelo fato de que, ao assumir o governo, Barack Obama, que havia criticado duramente a condução das questões militares quando senador, manteve o mesmo secretário de Defesa de W. Bush: Robert Gates, que apenas veio a ser substituído em julho de 2011, quando Leon Panetta assumiu a pasta.

Na esteira dos problemas mais graves, ainda se encontram os dois conflitos iniciados no Oriente Médio e que permaneceram, por um longo período, com prazo de encerramento incerto. Em junho de 2011, os EUA ainda mantinham cerca de 100 mil soldados em operações no Afeganistão, uma guerra que se estende por uma década e já é a mais longa da história do país. No Iraque, por sua vez, a situação de instabilidade política persistia mesmo com a declaração de retirada total das tropas em 30 de agosto do mesmo ano, o que demonstra a dificuldade dos norte-americanos em consolidar sua ocupação no território e garantir uma transição política segura (Magnotta e Leite, 2011).

Além disso, o prazo estabelecido pelo próprio presidente Obama para o fechamento da prisão de Guantánamo expirou em 22 de janeiro de 2010, sem ser cumprido e sem o estabelecimento de uma nova data. No mesmo sentido, a *Patriot Act*, profundamente repudiada por Obama ao longo de sua campanha presidencial, foi prorrogada pelo governo democrata, em maio de 2011, por mais quatro anos. Isso para não mencionar a polêmica intervenção empreendida na Líbia, as denúncias de desrespeito relacionadas ao "princípio de defesa legal" assegurada aos terroristas (Kagan, 2010) e ligadas à ampliação do volume de operações secretas no Oriente Médio ao longo da atual gestão (Magnotta e Leite, 2011).

Tamanhas são as desconfianças em relação ao caráter "novo" do direcionamento estratégico de Obama, que até mesmo seu viés mais liberal acabou associado à prática discursiva e às limitações práticas que o governo encontrou, já que os EUA não conseguiram até então liderar efetivamente reformas nas estruturas de governança global como a ONU, o FMI ou o Banco Mundial, nem mesmo foram capazes de atingir o consenso no que se refere ao aquecimento global e a um protocolo substituto a Kyoto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio às diversas problemáticas que cercam a política internacional, o papel desempenhado pelos Estados Unidos parece, de fato, figurar com certo protagonismo. Para além das habituais questões discutidas no plano conceitual, os

impactos da manifestação da hegemonia norte-americana sobre o planeta se consolidaram sorrateiramente em torno das estruturas que balizam a interação entre os membros do sistema internacional e por meio do estabelecimento de normas que orientam as relações com base nos próprios valores e interesses dos EUA.

Desde que alcançaram o posto de superpotência global, os norte-americanos buscaram difundir, como este capítulo apresentou, um estilo de liderança que reunisse basicamente três elementos: a manutenção do nível incomparável de suas capacidades materiais em relação aos outros países; a construção de consensos; e a consolidação de instituições e de regimes compartilhados pelos demais membros do sistema (Cox, 1986). No entanto, se, por um lado, esses meios asseguraram a formatação de uma ordem segura à conservação da hegemonia do país, por outro lado, trouxeram consigo as responsabilidades e os desafios de reger o *status quo.*

Na prática, uma vez estabelecida a condição hegemônica, ficou sob responsabilidade das lideranças políticas do país administrar estratégias capazes de assegurar a longevidade do poderio norte-americano, o que, por sua vez, rendeu, ao longo do tempo, redes de prioridades e articulações bastante diversas que variaram de um governo para o outro e que impactaram de forma diferente a comunidade internacional.

Ainda que as diferenças existam e sejam múltiplas, a ideia de observar um pêndulo liberal-realista para perceber as inclinações de conduta de cada governo permitiu reunir, sob um mesmo arcabouço analítico, estilos e inclinações das mais variadas, funcionando como ferramenta para mostrar como os norte-americanos conjugam coerção e consenso em determinado período. Em alguma medida também, esse tipo de avaliação favorece a identificação de eventuais desequilíbrios entre as duas estratégias e permite, desta forma, ponderar impactos de forma panorâmica.

Seguindo o debate, embora seja possível afirmar que os EUA tenham sido bem-sucedidos em tentativas mais imediatas de salvaguardar sua hegemonia, a observação cuidadosa dos governos pós-Guerra Fria demonstra que sua estratégia mais ampla parece sofrer, pouco a pouco, de um desgaste inevitável.

Tal crise reflete, em primeiro lugar, fragilidades domésticas pelas quais os EUA vêm passando nas últimas décadas, haja vista os problemas econômicos e a própria instabilidade política já anteriores a Bush Sr., mas que foram potencialmente agravados com a empreitada militar de Bush Jr. no Oriente Médio e com a crise financeira internacional de 2008. Denota ainda as crescentes dificuldades enfrentadas por seus mais tradicionais aliados dos EUA: o bloco europeu e o Japão. Na sequência, tal desgaste estratégico também parece derivar de doutrinas demasiado extremistas que, em face de guinadas unilaterais – como no final do governo Clinton e durante Bush Jr. – geraram contestação e romperam com a lógica do consentimento por parte dos demais Estados.

Por último, no que se refere à tentativa de manter a ordem internacional, nota-se uma dificuldade de adequação por parte dos EUA no que diz respeito às características do sistema internacional do século XXI, já que, ao se pretender universal, a ordem hegemônica pressupõe *necessariamente* a preservação de sua legitimidade.

É verdade que políticas que persigam esse princípio variam de acordo com cada conjuntura, mas parece, cada vez mais, que elas dependem do reconhecimento de uma distribuição de poder particularmente diferente daquela identificada nos anos 1940. Assim, observa-se uma contradição permanente entre a estratégia utilizada pelos governos norte-americanos desde o fim da Guerra Fria (em geral orientados pela concepção de unipolaridade) e a conformação de poderes no mundo (cada vez mais marcadamente multipolar).

Como consequência, uma vez que a superpotência e a ordem hegemônica estão estritamente relacionadas, a crise da estratégia norte-americana não se mantém isolada, mas impacta em cheio o sistema como um todo, fragilizando, num ciclo perverso, as estruturas que garantem o relacionamento cooperativo entre os Estados. Não à toa, as principais instâncias multilaterais veem-se, hoje, em pleno governo Obama, em sérias dificuldades: o sistema de Bretton Woods tornou-se obsoleto; o Conselho de Segurança da ONU, sub-representado, já completa duas décadas de tentativas frustradas de reforma; e a Rodada Doha, da OMC, passados mais de dez anos, também não logrou êxito na tentativa de estabelecer consensos. Isso para não mencionar o fracasso das negociações relacionadas à mudança climática.

Eis a conexão inevitável: vivemos em um mundo cada vez mais instável que, em muito, deriva da dificuldade por parte dos EUA de articularem sua grande estratégia.

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA: NOVOS SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

Juliana Viggiano

INTRODUÇÃO

No debate corrente sobre a democracia, Held (1992) aponta para um curioso paradoxo: a democracia adquire ampla legitimidade ideológica no sistema internacional no momento em que diversas experiências de construção democráticas, iniciadas nas décadas de 1980 e 1990, frustraram as expectativas nelas depositadas. A experiência histórica dos recém-instaurados regimes constitucionalistas, no entanto, evidenciou desafios e obstáculos a serem enfrentados na construção de sociedades democráticas plenas, entre eles o papel e os limites da promoção da democracia como prática internacional. Esse debate se aprofundou nos últimos anos nos meios de política externa norte-americana frente à indiscriminada instrumentalização da promoção da democracia como remédio para solucionar todos os males que afligem os Estados Unidos, incluindo o problema do terrorismo. Esse debate não se desenvolve, contudo, na direção de problematizar o conceito de democratização que informa os programas do país, passo fundamental para avançar nessa agenda de pesquisa.

Este artigo tem o propósito de discutir o conceito de democracia adotado pelos Estados Unidos em suas políticas de democratização, usando a América Latina como ponto de referência. A noção de democracia nas políticas de assistência norte-americana pauta-se nas teorias da transição e de consolidação democráticas, que dominaram o debate nesse campo intelectual por mais de uma década. No entanto, países que passaram pela transição nos anos 1980 e início de 1990 viram-se em uma situação de indefinição: consolidados os meca-

nismos eleitorais necessários para o funcionamento da democracia representativa, suas instituições e sociedades careciam de conteúdo democrático. As teorias da consolidação surgem para tentar lidar com o problema.

Quando se faz uma radiografia institucional nos países latino-americanos, identifica-se um descompasso entre as receitas prescritas pelas teorias da transição e da consolidação e a realidade democrática na América Latina. Essa constatação levou os estudiosos, sobretudo dessa região, a articularem visões alternativas da democratização que tivessem correspondência empírica mais evidente. Este trabalho pretende discutir as teorias da transição e da consolidação, oferecendo uma crítica a elas com base em uma leitura da construção democrática que privilegia o conceito de projeto político. O propósito reside exclusivamente em introduzir elementos de ordem conceitual que permitam aprofundar as discussões acerca da promoção da democracia, considerando um marco teórico que concorre com a visão tradicional da democratização. O vínculo entre as teorias e a política de assistência democrática dos Estados Unidos se estabelece por meio da análise de programas e de diretrizes estratégicas selecionadas da *United States Agency for International Development* (USAID), a principal agência do governo para as políticas de promoção da democracia (Carothers, 1999; Windsor, 2008).

O texto se divide em cinco partes. A primeira seção oferece um panorama geral sobre a assistência democrática prestada pelos Estados Unidos e apresenta como a USAID estrutura conceitualmente suas políticas de promoção da democracia. As duas seções seguintes dedicam-se a analisar, respectivamente, a dimensão do Estado e da sociedade civil e as categorias, nas quais os programas de promoção da democracia foram divididos, estabelecendo seu vínculo com as teorias da transição e consolidação. A quarta parte apresenta os principais preceitos da teoria democrática estruturada no conceito de projeto político, seguida de breves considerações finais.

AS DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

A promoção da democracia compõe historicamente o quadro de atividades da política externa dos Estados Unidos desde a edição do seu marco estratégico, a *Foreign Assistance Act* em 1961, alternando sua importância na agenda norte-americana para a América Latina ao longo dos anos (Carothers, 1999). Lançada na própria década de 1960, a Aliança para o Progresso consistiu na iniciativa de democratização mais articulada direcionada aos países latino-americanos por parte da política externa dos Estados Unidos. Pautada nos preceitos

da modernização, a democracia assumia o *status* de objetivo a ser alcançado, o último estágio de um processo que associava diretamente o desenvolvimento econômico à concretização de Estados constitucionais.

Nos anos subsequentes, os interesses de segurança, informados pela lógica da contenção, colocaram para escanteio a defesa da democracia na agenda regional norte-americana. A preocupação com a estabilidade política e a manutenção da hegemonia do modelo liberal no contexto latino-americano levaram os Estados Unidos a apoiar o conjunto de regimes autoritários instaurados em diversos países da região nas décadas de 1960 e 1970.

Na década de 1980, a questão democrática ressurgiu na agenda de política externa dos Estados Unidos para a América Latina. No plano diplomático, apesar de presa ao referencial estratégico da contenção – e aos ditames ideológicos inerentes à sua lógica –, a democracia adquiriu relevância no discurso político, sobretudo frente à atuação dos EUA na América Central, região prioritária na agenda do país naqueles anos. Com respeito à assistência externa, as experiências de democratização dos países latino-americanos motivaram o estabelecimento, em 1985, de uma seção específica para lidar com programas de fortalecimento da democracia no interior do *Latin American Bureau*, o organismo da USAID responsável à época pelo desenvolvimento das políticas de assistência para a região. Nesse momento, a maior preocupação com os regimes democráticos recém-instituídos, especialmente na América Central, consistia em "fortalecer governos civis, democraticamente eleitos" (Shifter, 2000, p. 257).

De maneira geral, o interesse pelos mecanismos eleitorais – isto é, garantir a existência de eleições livres e justas e a perpetuação da competição política por meio do sistema eleitoral como o modelo legítimo de escolha dos representantes – dominou a agenda democrática de assistência dos Estados Unidos nessa primeira fase de construção da promoção da democracia como um dos pilares fundamentais da estratégica de política externa do país (Carothers, 2000)[1].

Se há dissenso entre a comunidade acadêmica em definir os propósitos da incorporação da democracia no repertório discursivo norte-americano nos anos 1980 – dado que a natureza do envolvimento dos EUA nas questões domésticas dos países da América Central, o inegável conteúdo ideológico das políticas implementadas e o histórico de apoio a regimes autoritários na América Latina tornam plausível a hipótese de simples instrumentalização do conceito –, o mesmo não ocorre nos anos pós-Guerra Fria. A queda do Muro de Berlim declarou a vitória moral da democracia representativa, e a difusão de suas instituições e valores se tornou um dos eixos estratégicos da construção da nova ordem

1 O governo Reagan também foi responsável pela criação do *National Endowment for Democracy*, uma instituição *quasi* governamental dedicada a implementar programas de promoção da democracia.

mundial proposta pelos Estados Unidos[2]. Essa leitura também foi incorporada pelas iniciativas de assistência externa. Vale lembrar que, assim como frente aos demais interesses estratégicos no plano diplomático, o interesse na promoção da democracia precisa ser relativizado.

Os recursos alocados para os programas de democracia e governança crescem em volume ao longo dos anos 1990, mas continuam muito abaixo do investimento feito nas áreas de assistência econômica e de segurança (Azpuru e Shaw, 2010). O caráter doméstico fundamental inerente à construção democrática de um país consiste no principal elemento de controvérsia sobre os limites das políticas de promoção da democracia nas relações internacionais e de sua própria validade. Apesar de sua legitimidade enquanto modelo político, esse debate ainda se encontra bastante vivo no governo norte-americano, sobretudo nos anos 2000, quando se identifica a fragilidade das instituições constitucionais e do *ethos* democrático dos regimes que sofreram transição nos anos 1980 e 1990 (Epstein, Serafino e Miko, 2007; Gershman e Allen, 2006).

Em 1992, o *Bureau for Latin America and the Caribbean* (LAC) da USAID apresenta três elementos considerados como requisitos para dar continuidade e estabilidade à democracia na região:

> (1) o fortalecimento da competência das instituições governamentais, para que conquistem a confiança dos líderes políticos e militares, dos investidores e cidadãos; (2) a criação de sociedades civis plurais, autônomas e vigorosas, que possam balancear e limitar o poder do Estado e, ao mesmo tempo, estabeleçam canais para a articulação e prática de interesses democráticos; e (3) o fortalecimento da cultura democrática – valores, atitudes, crenças e informação que sustentam o pluralismo democrático e são necessárias para a liderança efetiva (USAID, 1992, s/p).

Para lidar com cada uma dessas questões, que permaneceram constantes na percepção do LAC sobre a democracia na América Latina, quatro objetivos orientam a ação da agência: 1) o fortalecimento do Estado de Direito e Respeito aos Direitos Humanos; 2) Processos Políticos mais Genuínos e Competitivos; 3) Crescente Desenvolvimento de uma Sociedade Civil Politicamente Ativa e 4) Instituições Governamentais mais Responsivas e Transparentes (USAID, 1998[3]).

---

2 Ainda que haja dúvidas se há uma estratégia minimamente articulada de reestruturação da nova ordem, tal como foi a contenção.

3 Embora o *Handbook of Democracy and Governance* seja de 1998, até maio de 2012, o documento era indicado no *site* do *Office of Democracy and Governance: Performance, Monitoring, and Evaluation* como um dos três documentos centrais produzidos por esse organismo. Em junho de 2012, houve uma reformulação da página eletrônica da agência, e o *site* não se encontra mais lá. Disponível em: <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/evaluation.html>. Acesso em: 12 jun. 2012.

Resumidamente, essas quatro categorias descrevem as atividades direcionadas à promoção da democracia na USAID: 1) Estado de Direito; 2) eleições e processos políticos; 3) sociedade civil e 4) governança.

O bom funcionamento do Estado de Direito depende da observância das leis por cidadãos e autoridades governamentais, da adequada aplicação dessas leis e da punição de acordo com sua letra daqueles que as violam. O Estado de Direito deve garantir a igualdade jurídica e de fato dos indivíduos, abolindo práticas arbitrárias de tratamento por parte do Estado. O Estado de Direito democrático também depende de processos e instituições de justiça que funcionem eficiente e efetivamente para estabelecer resultados justos e resolver disputas (USAID, 1998, p. 19). Em outras palavras, as "[d]emocracias requerem estruturas de direito estáveis, um sistema jurídico imparcial" e critérios bem definidos para que o cidadão comum possa garantir sua proteção legal (USAID, 2000, p. 5).

A categoria intitulada eleições e processos políticos centra suas práticas fundamentalmente na assistência técnica e de *expertise* para a implementação de processos eleitorais não corrompidos e com adequado nível de competição política. Com o propósito de criar um quadro de referência de indicadores que ajudem os gerentes de programas a tomar decisões estratégicas no desenvolvimento das políticas de promoção da democracia, o *Handbook of Democracy and Governance: Program Indicators* (1998) sugere sete componentes a serem considerados: sistema eleitoral imparcial, credibilidade da administração eleitoral, cidadãos informados e ativos, fiscalização efetiva dos processos eleitorais, sistema multipartidário competitivo e representativo, a inclusão de mulheres e grupos de minorias e a efetiva transferência do poder político. Cada um desses componentes possui um conjunto de subcategorias relacionadas a esses temas de maior abrangência acima mencionados (USAID, 1998, p. 57).

Embora considerados parte fundamental dos programas voltados para a democratização, os partidos políticos são encarados como uma área sensível dada a interpretação de uma das diretrizes da *Foreign Assistance Act*, que não autoriza a interferência no resultado eleitoral de um país estrangeiro, além das próprias restrições de campanha delineadas pelos países receptores. Dessa forma, os programas de fortalecimento do sistema partidário são selecionados de acordo com suas debilidades de inclusão na competição política e de institucionalização (USAID, 1998, p. 14).

A governança refere-se à "habilidade dos governos em exercerem processos de administração pública eficientes, efetivos e *accountable*, que sejam abertos à participação dos cidadãos e que fortaleçam, ao invés de enfraquecerem, os sistemas de governo democráticos" (USAID, 1998, p. 19). A satisfação dos cidadãos com a adequada oferta de serviços consiste para a USAID no elemento-chave para a manutenção e continuidade da reforma democrática. A agência preocupa-se particularmente com a governança democrática, isto é, "a

dimensão política do processo de administração pública", concentrando seus programas em cinco áreas: fortalecimento do Legislativo, descentralização e governança local democrática, programas contra corrupção, relações entre civis e militares e a melhoria na implementação das políticas[4].

Finalmente, a agência estabelece cinco indicadores que servem de parâmetro para atender seu objetivo de fomentar o desenvolvimento de sociedades civis ativas: um arcabouço legal para proteger e promover a sociedade civil, crescente participação dos cidadãos nos processos políticos e na fiscalização das instituições públicas, aumentar a viabilidade institucional e financeira das organizações da sociedade civil, intensificar o livre trânsito de informações e fortalecer a cultura política democrática.

Como a breve descrição dos objetivos estratégicos da agência sugere, os programas da USAID privilegiam os procedimentos como forma de contribuir para a democratização dos países em que atuam. Compreender e avaliar as limitações das políticas de promoção da democracia dos Estados Unidos implica apreender o significado dos termos apontados no parágrafo anterior. Para tanto, é necessário que se recorra à matriz teórica que confere lógica e dinâmica aos seus diversos componentes. As próximas duas partes do trabalho perseguem esse propósito: elucidar o significado e as implicações conceituais dos componentes da política de promoção da democracia dos Estados Unidos.

A DIMENSÃO ESTATAL: O PESO DAS INSTITUIÇÕES

Em 2007, o *Congressional Research Service*, uma divisão do Congresso norte-americano, elaborou um relatório com o propósito de oferecer um panorama sobre as políticas de assistência dos Estados Unidos destinadas à construção e ao fortalecimento de regimes democráticos, assim como apontar os limites e a eficácia de tais políticas em função de seus custos. Parte basilar da crítica apresentada consiste em identificar a ausência de uma definição lapidada do conceito de democracia a ser instrumentalizado nas atividades externas que visam a contribuir para processos de democratização e a salientar o significado permissivo com que os elementos fundamentais do regime são compreendidos na elaboração dos programas. Essas duas características, argumenta o relatório, prejudicam a capacidade dos Estados Unidos de formularem políticas adequadas para lidar com o problema, além de dificultar o estabelecimento de objetivos que os permitam avaliar, com base em critérios predeterminados, o grau de desenvolvimento democrático de um país (Epstein, Serafino e Miko, 2007, p. 3).

4 Ibidem.

Embora o conceito de democracia sofra de debilidades com relação a sua definição precisa, tal conceito insere-se em uma matriz de percepção normativa pautada no discurso da democracia liberal-representativa. A relevância atribuída pela USAID às instituições do Estado democrático, à sociedade civil e ao tipo de articulação entre essas duas esferas são compatíveis com os preceitos da tradição liberal democrática contemporânea.

A forma contemporânea de democracia se caracteriza por "um conjunto de regras e instituições que permitem a ampla participação da maioria dos cidadãos na seleção de representantes habilitados a tomar decisões políticas (isto é, decisões que afetam a comunidade como um todo)" (Held, 1992, p. 17). Entre as derivações decorrentes do conjunto de regras e instituições referidas pela definição acima, um aspecto distintivo essencial da ordem democrática liberal consiste na separação entre sociedade civil e Estado, cuja dinâmica de interação pode ser entendida, nas palavras de Held (1992, p. 20), como um "fenômeno de dois sentidos", ou seja, "preocupada, por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a reestruturação da sociedade civil".

Conforme dito anteriormente, a institucionalização continuada das práticas de promoção da democracia remete-se ao governo Reagan, bastante influenciado pela "terceira onda" democrática nos países da América Latina, do Leste Europeu e, nos primeiros anos da década de 1990, dos países do ex-bloco soviético. Esse fenômeno pressionou a comunidade envolvida com a promoção da democracia nos Estados Unidos a desenvolver um quadro analítico capaz de "conceitualizar e responder aos eventos políticos" do momento (Carothers, 2002, p. 5-6).

Para além das interpretações próprias acerca das mudanças democráticas em curso, tal comunidade foi fortemente influenciada pela literatura da transição democrática[5], que se apropriou do quadro descritivo de transições de regimes políticos desenvolvido pela teoria para criar fórmulas prescritivas (Hill, 2010). Desse conjunto de prescrições, a USAID conferiu destaque a dois elementos na compreensão do caminho a ser trilhado para o sucesso de sociedades em processo de democratização: primeiro, a necessidade de se desenvolver instituições de Estado democráticas; segundo, a sustentação do regime por meio de uma sociedade civil capaz de fortalecer a cultura democrática[6].

O conceito de democracia adotado pela USAID encontra-se, portanto, intimamente relacionado às teses da transição e da consolidação democrática e não sofreu variações ao longo dos anos. Em 2011, a *USAID Policy Framework, 2011-2015*, documento no qual se explicitam as diretrizes estratégicas da agência para os próximos cinco anos, um dos princípios centrais estabelecidos para a USAID, reforça a conjugação entre instituições estatais responsivas e sociedade

5 Idem, ibidem.

6 Idem, ibidem.

civil robusta e atuante como a base fundamental para uma democracia saudável. Conforme exposto no trecho abaixo (USAID, 2011, p. 3):

> Governos transparentes, acessíveis, efetivos e *accountable* ao seu povo são mais propensos a serem considerados como legítimos e, portanto, criar sociedades que são mais pacíficas e estáveis. Governos democráticos que possam ser fiscalizados por cidadãos ativos são mais propensos a serem responsivos ao seu povo e mais efetivos em proteger os direitos humanos, fomentar o desenvolvimento inclusivo, resistir a choques e resolver disputas pacificamente.

Na descrição resumida da estratégia adotada pelo *Center for Democracy and Governance* da USAID na elaboração dos seus programas de democratização, a agência afirma que "as instituições democráticas são chave para o bom funcionamento da sociedade e do governo". Por esse motivo, "a USAID acredita existir um link direto (ainda que difícil de identificar) entre pluralismo, boa governança e desenvolvimento econômico e social de longo prazo" e o adequado funcionamento das instituições governamentais (USAID, 1999, p. 3). Embora, de maneira geral, os adeptos da democracia liberal representativa imputem maior ênfase à dimensão procedimental da democracia (Held, 1992), a associação estabelecida entre tal regime e a teoria da transição reforçou essa tendência nas práticas de promoção da democracia nos Estados Unidos (Carothers, 2002). Como decorrência, a transparência, a eficiência e a responsividade das instituições estatais adquirem espaço privilegiado nessa agenda.

A teoria da transição democrática se desenvolve a partir do final da década de 1970 e se apoia em cinco pressupostos. O primeiro, que abarca todos os demais, trata-se da crença em que "todos os países que se afastam de um regime autoritário podem ser considerados [em processo de] *transição* para uma democracia" (Carothers, 2002, p. 168 – grifo do autor). A transição consiste no "intervalo de tempo entre o enfraquecimento de um regime autoritário e a restauração da democracia" (Avritzer, 1995, p. 2). Já a democratização é entendida como a recriação, em regimes anteriormente autoritários, "de um ambiente favorável a uma negociação que permita a retirada dos atores autoritários da cena política"[7]. O segundo pressuposto consiste em considerar que todo processo de democratização obedece, com maior ou menor rigidez, a um conjunto de estágios subsequentes que conduzem à instauração do regime. O terceiro pressuposto enfatiza a importância das eleições como elemento de partida para a cristalização da ordem democrática.

Para Carothers (2002, p. 170), o corpo teórico da transição democrática deposita muitas expectativas na instituição de eleições regulares, livres e jus-

7 Idem.

tas enquanto condição suficiente para a consolidação de regimes democráticos, pois conferem legitimidade aos novos governos, ampliam e aprofundam a participação política e a transparência do Estado, funcionando como elemento-chave para o avanço das reformas democráticas. Przeworski (1991 apud Avritzer, 1995, p. 2)[8], ao limitar sua concepção da democracia à competição eleitoral, demonstra a relevância de tal mecanismo na percepção dos processos de transição:

> O momento crucial de uma passagem do autoritarismo para a democratização não é a retirada do Exército para os quartéis, ou a abertura do Parlamento, mas a transposição do limiar a partir do qual os desfechos do processo político não mais podem ser revistos [...] O poder é devolvido de um grupo de pessoas para um conjunto de regras.

O quarto pressuposto reside em acreditar que elementos subjacentes ao processo de transição de caráter cultural, socioeconômico, histórico e religioso não são determinantes para o início do processo de democratização ou para seu resultado. Finalmente, o último pressuposto apoia-se na ideia de que países em processo de transição já desfrutam de um conjunto de instituições coerentes e funcionais (Carothers, 2002). Carothers (2002) defende o argumento de que, sem superar o "paradigma da transição", dificilmente será possível estabelecer, no seio das práticas de promoção da democracia, uma estratégia de ação que ultrapasse o foco na questão institucional.

Como sugere Carothers (2002), a permanência da teoria da transição como diretriz central na construção de políticas para a promoção da democracia na USAID se revela claramente na linguagem utilizada nos discursos e nos documentos oficiais. A auditoria conduzida pelo *Office of the Inspector General*, em 2009, visando a avaliar se os programas executados pelas missões sob a responsabilidade da divisão de democracia e governança da USAID em quatro países – entre eles o Haiti – atingiram os objetivos desejados e tiveram impacto nas sociedades em que foram implantados, observa em sua parte introdutória a relevância da USAID em aprofundar os esforços e a efetividade das iniciativas do governo dos Estados Unidos em "promover a transição e a consolidação das instituições democráticas, dos valores cívicos e da boa governança" (USAID, 2009, p. 2). Igualmente, o plano estratégico publicado pela agência em 2011 intitula uma subseção referente aos meios para alcançar os objetivos estratégicos de desenvolvimento centrais elaborados no documento como "Democracia: apoiando a próxima geração de transições democráticas" (USAID, 2011, p. 25).

A teoria da transição pretende universalizar os critérios considerados como determinantes para a edificação de instituições políticas democráticas nos países

8 Cf. PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

em processo de democratização. No início dos anos 1990, quando alguns processos de democratização na América Latina e em outros países não seguiram a trajetória idealizada pela teoria, a transição começa a ser entendida como uma das fases da construção democrática. De acordo com Monclaire (2001, p. 63):

> Isso obrigava a ver mais adiante, a considerar que a transição sucedia uma outra fase, rapidamente batizada pelos transitólogos arrependidos como "consolidação democrática", residindo na passagem do regime pluralista formal, geralmente instaurado no período final da transição, para práticas democráticas mais efetivas.

No que diz respeito à América Latina, os países do hemisfério são considerados, pela USAID, na sua grande maioria, como Estados em que a fase transicional foi ultrapassada e as instituições democráticas encontram-se em processo de consolidação (USAID, 2005, s/p; USAID, 2011, p. 9). Da mesma forma que as teorias da transição, o olhar sobre a consolidação se centra na engenharia institucional, procurando salientar o grau de institucionalização das regras do regime democrático nas práticas governamentais.

Segundo Diamond (1999, p. 65), a consolidação deve ser entendida como:

> um processo para se alcançar ampla e profunda legitimação, de modo que todos atores políticos significativos, tanto no nível das elites quanto das massas, acreditem ser o regime democrático o mais correto e apropriado para suas sociedades, melhor do que qualquer outra alternativa realista possível de se imaginar.

Dessa forma, os teóricos da consolidação "interessam-se pelos consensos sociais, pela função socializante das normas, pela 'assimilação' e pela interiorização das regras do jogo democrático pelos principais atores do jogo político e pela população em geral" (Monclaire, 2001, p. 64). Apesar de a abordagem da consolidação democrática conter uma dimensão associada à cultura política e à sociedade civil, as três etapas as quais os processos de democratização devem atender para se alcançar a consolidação política evidenciam a ênfase institucional atribuída ao processo.

A despeito da particularidade de cada regime, Diamond (1999, p. 64-77) argumenta que três etapas genericamente definidas devem ser enfrentadas pelos países em vias de consolidação. A primeira refere-se ao "aprofundamento democrático", entendido como a maior liberalização, transparência, representatividade e acessibilidade das estruturas do Estado; "em essência", torná-las "mais democráticas". A segunda trata da institucionalização política no sentido de incorporar "comportamentos políticos rotinizados, recorrentes e previsíveis" por meio da "convergência (e internalização) de regras e procedimentos comuns de competição e ação política". Terceiro, o desempenho do regime, entendido

como a capacidade dos Estados de produzirem resultados políticos suficientemente positivos, contribuindo dessa forma para legitimação mais ampla do regime político democrático "ou, ao menos, evitar a cristalização de focos de resistência substanciais à legitimação" do mesmo. Como se percebe, a estruturação do Estado ocupa lugar central na percepção dessa tradição teórica em explicar a existência (ou a ausência) de regimes democráticos consolidados.

Essa lógica de atuação pode ser encontrada igualmente nos discursos e nos programas privilegiados pela USAID na região. De acordo com sua página oficial[9], o *Office for Democracy, Human Rights, and Governance* (DHRG) centra suas atividades em contribuir para a construção de "governos mais legítimos, inclusivos e efetivos, que respondam às demandas da população; ajudar países na transição para a democracia e fortalecimento das instituições democráticas, capitalizando os momentos críticos para expandir o grau de liberdade e oportunidade" e "promover o desenvolvimento inclusivo, de modo que as mulheres, as minorias e as populações vulneráveis se beneficiem do crescimento, das oportunidades e da expansão dos direitos".

O foco estratégico dessa suborganização foi levemente alterado em seu segundo e terceiro objetivos com a entrada do governo Obama, quando o termo "fortalecimento das instituições democráticas" substitui "consolidação das instituições democráticas" na segunda diretiva. Além disso, "Minorias" foi incluído no grupo, para o qual as práticas devem dar atenção especial na terceira afirmação, estendida pela última parte: "... se beneficiem do crescimento, das oportunidades e da expansão dos direitos"[10].

A preferência pela apropriada configuração dos mecanismos institucionais como instrumento fundamental na consolidação de sociedades democráticas condiciona três das quatro categorias definidas pela USAID como os objetivos a serem alcançados pela agência: o Estado de Direito, Eleições e Processos Políticos e Governança. Como veremos na próxima seção, a perspectiva institucionalista também orienta muitas vezes a definição dos programas a serem implementados na esfera da quarta categoria: a sociedade civil. Conforme já demonstrado, o caráter eminentemente institucionalista que a USAID atribui a sua concepção de democracia se reflete na definição de cada uma das categorias pela agência.

As dimensões associadas ao Estado ocupam papel central no arcabouço teórico aqui discutido, pois as regras constitucionais residem na principal fonte de explicação da conduta dos atores políticos (Monclaire, 2001, p. 67). No *Handbook of Democracy and Governance: Program Indicators* (USAID, 1998), as

9 Disponível em <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/>. Acesso em: 10 jun. 2012.

10 Disponível em: <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/> e <http://www.usaid.gov/what-we-do/democracy-human-rights-and-governance>. Acesso em: 10 jun. 2012.

normas são identificadas como os termos de referência para a conduta dos indivíduos e do governo. Em parte, devido à forma como a democracia é compartimentada em categorias, decorrente da perspectiva teórica que a orienta, a percepção sobre a implicação das regras na conduta dos atores políticos desconsidera os processos sociais que tornam essas regras efetivas no seio da sociedade (Monclaire, 2001, p. 68). A discussão realizada nessa seção sobre os aspectos fundamentais das teorias da transição e consolidação democráticas enfatizou a centralidade das instituições de Estado, porém não contemplou um dos objetivos estipulados pela USAID na definição de suas políticas de promoção da democracia: a sociedade civil. É disso que trataremos na próxima seção.

A ESFERA DA SOCIEDADE CIVIL

Conforme demonstrada na segunda parte do artigo, a sociedade civil consiste em um dos conceitos-chave adotados pela USAID como objetivos a serem trabalhados por seus programas de assistência democrática. Definida como "o domínio independente, não governamental de atividade dos cidadãos", a sociedade civil funciona no corpo conceitual da USAID como uma esfera complementar às instituições do Estado na formação das sociedades democráticas. Do ponto de vista da agência, essas duas dimensões (instituições e sociedade civil) desenvolvem-se paralelamente, em uma relação simbiótica, cujo resultado é o fortalecimento de ambas. A participação no governo é o vínculo por excelência entre sociedade civil e Estado, e considerada um componente essencial na democracia por consistir em um espaço de expressão política, influenciando as escolhas políticas no nível governamental. Complementarmente, exerce a função de cercear o poder do Estado, aprofundando a legitimidade dos governos ao se tornarem mais responsivos perante a mesma (USAID, 1999, p. 5).

A comunidade responsável pela promoção da democracia nos Estados Unidos atribuiu à sociedade civil crescente importância a partir de meados da década de 1990, momento em que o termo passou a permear frequentemente discursos e documentos da área. Embora sua definição seja objeto de discussão no meio acadêmico, os doadores internacionais, entre eles os Estados Unidos, tendem a estabelecer uma relação positiva entre o desenvolvimento da sociedade civil e a democratização, considerando a existência de uma sociedade civil ativa e vibrante um aspecto decisivo no processo de construção democrática (Carothers e Ottaway, 2000, p. 4).

A concepção adotada pela USAID, assim como por demais atores que participam de projetos dessa natureza, parte de alguns pressupostos. Para além

de entender a sociedade civil como um dos pilares democráticos, que "requer contínua e ativa participação de cidadãos organizados nos assuntos públicos", por meio de variados grupos de interesse, uma sociedade civil saudável capaz de manter e fortalecer a democracia também presume a existência de "cidadãos civicamente conscientes, que compreendem e confiam no sistema político" e em seus representantes, com certa dose de realismo acerca das suas limitações (Carothers e Ottaway, 2000, p. 4). Da mesma forma, espera-se que as atividades voltadas para essa esfera sejam de maior alcance e tenham um impacto mais duradouro no tempo[11].

A transferência de objetivos que se processou com a reforma da transitologia no arcabouço teórico voltado para a consolidação democrática, que deixava de se preocupar com as condições e os modos de surgimento dos novos regimes para se concentrar no grau de institucionalização das regras democráticas, não alterou a natureza fortemente procedimental da teoria, mas permitiu que outros componentes democráticos, como é o caso da sociedade civil, ganhassem contornos conceituais mais elaborados[12].

Diamond (1999, p. 221), representante dessa corrente de pensamento, define sociedade civil como "o domínio da vida social organizada, aberta, voluntária, autogeradora e, ao menos em parte, autossustentável, autônoma do Estado, e limitada por uma ordem legal ou conjunto de regras compartilhadas". A sociedade civil, para ser entendida como tal, ainda precisa: 1) ser preocupada com objetivos de natureza pública, em contraposição à sociedade paroquial; 2) relacionar-se com o Estado, embora seus propósitos não visem a ascender a cargos públicos ou a exercer controle do Estado; 3) ser plural e diversa no que se refere aos tipos de organização e interesses por elas representados; 4) não representar todos os interesses dos atores ou das comunidades e; 5) não ser confundida com comunidade cívica, pois essa inclui todo e qualquer tipo de associação, significando uma "estrutura em laços horizontais que são mais ou menos mútuos, cooperativos, simétrico e de confiança"[13].

Curiosamente, não só o composto ideológico da teoria da consolidação informa a percepção da USAID sobre o papel e a importância na sociedade civil na democracia e nos processos de democratização, como sua formulação discursiva é virtualmente idêntica. Convém fazer a transcrição literal da passagem mencionada no livro de Diamond (1999, p. 221):

---

11 Idem, ibidem.

12 É o caso também, por exemplo, do conceito de cultura política, não abordado nesse artigo.

13 Idem, ibidem, p. 226. A comunidade cívica é um modelo proposto pelo autor Robert Putnam, no início dos anos 1990, também relacionado ao debate de consolidação democrática. Devido à pouca afinidade com o discurso dos documentos estratégicos da USAID e à limitação de espaço, optou-se nesse trabalho por não discutir essa alternativa.

> [O]s atores na sociedade civil reconhecem os princípios da autoridade do Estado e o Estado de Direito e necessitam de proteção de uma ordem legal institucionalizada para prosperarem e permanecerem seguros. Portanto, a sociedade civil não só restringe o poder do Estado, mas legitima a autoridade do Estado quando essa autoridade é baseada no Estado de Direito.

Além disso, a lógica da engrenagem que move os programas de promoção da democracia da agência se assemelha muito às proposições da teoria da consolidação sobre as características que determinam a adequação e o desempenho potencialmente positivo em cumprir sua função democratizante. As organizações, entendidas como grupos de interesse, para que cumpram seu papel de difusoras dos valores e da cultura democrática necessariamente devem adotar procedimentos operacionais e estruturas administrativas internas que respeitem esse padrão de conduta (Carothers e Ottaway, 2000; Diamond, 1999). Da mesma forma, seus objetivos e métodos devem ser pautados por comportamentos compatíveis com os ideais democráticos, incluindo a disposição de negociar eventuais disputas que surjam em decorrência de interesses divergentes (Diamond, 1999).

A USAID de fato seleciona as organizações da sociedade civil elegíveis para receber recursos com base em critérios tais como o grau de "profissionalização" das organizações e uma plataforma de mobilização pró-democrática, isto é, voltados para aprofundar a eficiência de sistemas e regras instituídos, de *accountability* e de incorporação de demandas sociais, marginalizando parte considerável dessa esfera (Carothers e Ottaway, 2000; Ishkanian, 2008; Shifter, 2000; USAID, 1999).

A institucionalização das organizações contribui para a estabilidade e para o gerenciamento democrático do regime, assim como cria incentivos para que esses grupos organizados apoiem-se em mecanismos de *accountability* e sejam sensíveis às demandas da sociedade como formas de legitimar e, desse modo, perpetuar sua existência e atuação. Particularmente importante para a discussão realizada na próxima seção deste trabalho é a noção de pluralidade e de densidade. Na perspectiva da teoria da consolidação, a pluralidade diz respeito à diversificação de grupos que advoguem a favor dos variados interesses dos indivíduos que compõem uma sociedade civil[14].

A compreensão das organizações enquanto grupos de interesses tem implicações importantes para o papel que a sociedade civil desempenha na democratização. Trata-se de organizações que estabelecem uma relação relativamente passiva com o Estado, na medida em que procuram fazer com que suas demandas sejam incorporadas nas políticas públicas e nos processos de reforma institucional, mas não participam diretamente do processo deliberativo e decisório. O Estado consiste no *lócus* por excelência de decisão e, portanto, de poder efetivo, no qual a participação dos membros da sociedade civil se dá por meio de representação

14 Idem, ibidem.

regulada pela competição política formal (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Conforme deixam claramente expressa na definição de sociedade civil, as normas constitucionais estabelecem os limites e determinam os padrões de interação e de comportamento entre a sociedade civil e o Estado, destituindo a esfera societária de caráter político propositivo. Sua vitalidade e robustez, fundamentais para o próprio aprofundamento da democracia pelo viés da teoria da consolidação, dependem desse conjunto de elementos reguladores construídos no âmbito do aparelho de Estado. Cabe à sociedade civil fiscalizar a transposição dos valores e preceitos para um quadro regulatório normativo, a conformação de suas ações a tal quadro e, uma vez consideradas meritórias, fortalecer sua autoridade como legítima.

A autonomia entre as esferas do Estado e da sociedade civil e o papel controlador e legitimador que esta última assume conduzem a uma percepção essencialmente positiva, virtuosa da sociedade civil, estabelecendo uma relação maniqueísta entre essas duas dimensões. Essa leitura, que se identifica também nas diretrizes estratégicas da USAID, tem, por um lado, sua origem na própria experiência entre associativismo e democracia liberal representativa nos Estados Unidos. A influência filosófica tocquevilliana na compreensão da sociedade civil contemporânea justifica o papel a ela atribuído de controlar o poder do Estado, difundir valores democráticos e promover igualdade entre os cidadãos. Subjacente a essa noção de sociedade civil, encontra-se uma série de pressupostos liberais. Essa noção de sociedade civil assimila certos princípios do pensamento político Ocidental, "tais como a pressuposta existência de uma esfera pública unida [pela ideia] de cidadania universal, o reconhecimento da autonomia e dos direitos individuais e uma concepção coletiva de justiça e de ordem moral" (Encarnación, 2000, p. 12).

Por outro lado, aspecto que também tem ressonância na história da incorporação da esfera da sociedade civil entre os objetivos a serem alcançados pela USAID, a imagem dicotômica e virtuosa da sociedade civil na construção da democracia decorre da experiência dos países que sofreram a transição de regime nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo na América Latina[15]. Estruturada como uma luta entre forças sociais em favor da democratização em um Estado autoritário, acentuou-se a tendência de identificar a sociedade civil como intrinsecamente virtuosa e pró-democrática. Encarada como o movimento motor dos processos de democratização pela transitologia, "[u]ma vez alcançada a democracia representativa, a sociedade civil ativada deixa seu espaço de ação para a sociedade política, a qual assume as causas e interesses da sociedade civil e monopoliza as funções de representação legítima" (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 18).

15 Carothers e Ottaway (2000) argumentam que a propensão da USAID de atribuir maior relevância à sociedade civil ao longo dos anos 1990 reflete sua experiência positiva em instigar o desenvolvimento desta nos países do Leste Europeu, embora tenha adotado política contrária na América Latina.

No plano da promoção da democracia, portanto, consideradas as características a ela atribuídas, o investimento na sociedade civil, para contribuir com seu ativismo e fortalecimento, é, ao mesmo tempo, um fim em si e um meio para alcançar outros objetivos por meio da exigência de eficácia, como, por exemplo, a institucionalização e observância aos direitos humanos (Ishkanian, 2008).

Essa dissociação conferida às esferas da sociedade e do Estado cria, adicionalmente, uma ilusão de homogeneidade desses dois campos de ação[16]. O Estado é entendido como produtor de regras e assimilador de demandas sociais, na qual o caráter de relacionamento entre suas instâncias e as organizações da sociedade civil não interferiram nos modos e nos caminhos que assumem a reprodução da democracia. O olhar sobre a sociedade civil, por sua vez, por cumprir papel tão bem delimitado, sugere que os atores dessa arena consensualmente concordam com sua posição de fiscalizador e de legitimador, suprimindo o conflito e a concorrência em torno de propósitos e espaço de poder.

A maneira simplista de interação proposta entre o Estado e sociedade, igualmente válida para a representação que faz da sociedade civil, oferecida pela teoria da consolidação, suscitou críticas que buscam avançar na compreensão dos processos de democratização. Ao estudar a ascensão do nazismo na Alemanha nos anos 1930 e a do fascismo na Itália, Berman (2009) conclui que, não fosse uma sociedade civil ativa, muito provavelmente esses dois grupos políticos não teriam sido bem-sucedidos em sua empreitada de se instaurar no poder. Tecendo uma crítica ao isolamento imposto pelas teorias tradicionais da democratização às esferas do Estado e da sociedade, assim como da visão excessivamente otimista da sociedade civil em promover condições políticas favoráveis ao progresso da democracia, Berman (2009) argumenta sobre a necessidade de se haver uma mudança normativa no debate democrático dominante, na qual a sociedade civil seja encarada como politicamente neutra. Mais do que sua simples existência, o estudo da configuração e da natureza dos atores que compõem a sociedade civil, seus canais e as formas de interação que se estabelecem entre essas duas esferas são os caminhos sugeridos pela autora para a uma compreensão mais apurada do papel desempenhado pela sociedade civil na democratização.

A seção seguinte ocupa-se em apresentar, com mais cuidado, outra crítica contundente à teoria da transição e da consolidação democrática. Desenvolvida inicialmente com base nas experiências latino-americanas, essa vertente teórica problematiza a questão do conflito social inerente ao Estado e à sociedade civil democráticos, da heterogeneidade dessas duas arenas democráticas e da densa interação entre Estado e sociedade, articuladas no conceito de projeto político.

16 Idem, ibidem.

INCREMENTO PARA O DEBATE

Nas seções anteriores deste trabalho, as teorias da transição e da consolidação democráticas foram vinculadas às concepções que informam as políticas de promoção da democracia da USAID, salientando sua posição na América Latina. A característica mais marcante dessas teorias consiste na sobrevalorização das estruturas institucionais como mecanismo de estabilização do sistema político e aprofundamento substantivo dos processos de democratização. Essa leitura dominou o debate da problemática da democracia e da democratização na América Latina por mais de uma década.

Contudo, um conjunto de circunstâncias e experiências históricas induziu à paulatina expansão do horizonte teórico e político dessa discussão. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 13) apresentam três processos relevantes que instigaram a reformulação dos termos desse debate. O primeiro consiste na consolidação da democracia eleitoral nos países latino-americanos, ainda que "com altos e baixos e diversos graus de precariedade institucional". O segundo evento diz respeito à insatisfação generalizada nas sociedades democráticas da América Latina com a incapacidade do regime de sanar problemas tais como "justiça social, eficácia governamental e inclusão política". O terceiro processo segue abaixo[17]:

> O terceiro processo [...] [t]rata-se dos muitos experimentos, em matéria de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e construção da cidadania, vêm se desenvolvendo em vários países da América Latina em anos recentes, ressignificando a ideia mesma de democracia e demonstrando, em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidade decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e da inclusão das diferenças.

No cerne desse debate democrático contemporâneo suscitado por esses fenômenos, este artigo centra atenção em um ponto particularmente interessante: a noção de projeto político. O conceito de democracia adotado pelas teorias da transição e da consolidação democráticas, por se concentrar na vigência das instituições do Estado, tende a isolar a sociedade civil, criando uma dicotomia de ação entre essas duas arenas (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino, 2011). Tais teorias reconhecem certa interação entre essas duas dimensões, não obstante ocupem papéis e funções diferenciadas e bem delimitadas uma frente à outra no contexto democrático.

17 Idem, ibidem, p. 14.

A eficiência, a transparência na gestão pública e a *accountability*, além dos processos direta e indiretamente relacionados aos mecanismos de competição política formalizados, ou seja, as eleições, consistem nos elementos centrais, para os quais as teorias da transição e da consolidação direcionam seus esforços dada a relevância a elas atribuídas para o processo de democratização. O foco nas regras formais da democracia e a adequada incorporação e funcionamento das mesmas retiram, no entanto, a possibilidade de compreender o conflito social inerente à própria construção das instituições democráticas. Essas teorias dominantes tratam o Estado como um ente administrativo homogêneo, imparcial, desconsiderando a pluralidade da arena política.

A necessidade de se pensar nessa esfera de maneira mais complexa decorre da conjugação de um conjunto de fenômenos que interferem e moldam os sistemas institucionais democráticos, tais como

> o modo como as suas instituições se formaram em distintos ciclos políticos, superpondo-se estruturas e instituições, aprovando leis contraditórias ou paralelas, abrindo-se espaços novos em certas áreas, enquanto em áreas diferentes subsistem práticas nitidamente autoritárias (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 19).

Nesse sentido, a compreensão das limitações e das debilidades na aplicação das regras institucionais encontra-se intimamente relacionada às características constitutivas do cenário das instituições democráticas; compreendê-las com base em um registro histórico.

Ao entendimento contextualizado da dimensão procedimental da democracia, outra crítica desenvolvida por essa teoria alternativa refere-se à necessidade de se pensar sobre o que se denomina "sociedade política". A sociedade política consiste na esfera intermediária entre a sociedade e o Estado (partidos políticos e parlamentos) e diz respeito à "cultura organizacional da ação e das instituições"[18] (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 35). Significa compreender como os atores políticos incorporam as normas democráticas, "o sentido comum e intersubjetivo incorporado nessa realidade social" (Taylor, 1985 apud Avritzer, 1995, p. 3)[19], e sua transmissão na ação política. Ou seja,

> No caso de um país como o Brasil, seria pelo menos tão importante quanto a análise sobre a vigência de direitos entender porque a ação cotidiana de atores políticos relevantes tais como governantes, membros do sistema judiciário e da própria polícia não se orientam pela normatividade existente. Trata-se de compreender que existe uma cultura política não-demo-

18 Idem, ibidem, p. 35.

19 Cf. TAYLOR, C. *Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

> crática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. Podemos, portanto, supor a existência de duas culturas políticas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político, na medida em que certos atores defendem a operação de instituições como o governo, o judiciário e da polícia à margem da institucionalidade democrática[20].

A sociedade civil é igualmente vista por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) como uma esfera mais complexa e heterogênea no que diz respeito tanto à sua dinâmica interna, composta por uma pluralidade de atores, com práticas e interesses diversificados, como em sua articulação com o aparato estatal, que ocorre em diferentes níveis e de formas variadas. A proposta, portanto, consiste em transcender a percepção maniqueísta que a sociedade civil assume nas teorias da transição e da consolidação democráticas, creditando a essa esfera conteúdo político substantivo, na qual convivem tensões e contradições, e uma relação com o Estado menos virtuosa e menos restrita no papel que desempenha. A diversidade com a qual a sociedade civil é caracterizada reflete o conjunto variado e distinto de plataformas políticas em favor dos quais advogam os atores aqui presentes. Esses projetos desenvolvem-se concomitantemente, com pesos distintos, e sua diversidade explicita percepções culturais e culturas políticas específicas que permeiam a sociedade em questão. Ainda segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 28):

> Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais.

Contudo, a implementação das reformas neoliberais nos países latino-americanos acentuou, de certa forma, a tendência a enxergar a sociedade civil de maneira homogênea e isolada do Estado. O ponto de vista neoliberal exacerba duas características da sociedade civil, que adquire homogeneidade e papel limitador da ação estatal nas teorias da transição e da consolidação democráticas, ao atribuir fundamentalmente duas funções a essa esfera: 1) informar as demandas sociais ao Estado, com vistas a torná-lo mais eficiente e 2) capacitar as organizações a executarem políticas sociais que estejam de acordo com essas demandas. Enfatizam ainda o caráter voluntário da participação dos indi-

20 Idem, ibidem. Cabe fazer uma ressalva a respeito da citação mencionada. Nesse artigo, Avritzer adota uma postura habermasiana como ponto de origem para suas críticas às teorias da transição. Nesse sentido, muito resumidamente, o argumento do texto foca na existência de uma esfera pública societária, que funciona de maneira autônoma da esfera governamental, cuja absorção da normatividade democrática ocupa papel central nos processos de democratização. A percepção acerca da internalização dos valores democráticos e o impacto que isso tem na construção da democracia, no entanto, convergem com a noção de sociedade política apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

víduos na sociedade civil, destituindo da noção de associativismo sua "dimensão pública e política" (Dagnino, 2011).

A postura da USAID absorve essa visão neoliberal ao privilegiar de fato organizações não governamentais (ONGs) enquanto receptores dos recursos disponibilizados, preferencialmente aquelas que possuem plataformas de natureza econômica ou social em vez de políticas. De acordo com a própria lógica que a informa, por um lado, a prevalência das ONGs como parceiros em seus programas decorre da percepção da agência sobre o quanto ONGs empenhadas na defesa da democracia impactam efetivamente a consolidação do regime. Por meio desse processo, argumenta a USAID, as ONGs cumprem parte relevante do papel atribuído à sociedade civil pela democratização: o de articulação dos interesses dos cidadãos e constrangimento do Estado.

Por outro lado, tais organizações possuem mais facilidade de estabelecer estruturas administrativas mais profissionais, sendo dessa forma mais capacitadas para atender aos critérios burocráticos de seleção e de implementação dos programas exigidos pela agência: hierarquia funcional, um corpo de funcionários, um escritório, missão da organização claramente definida, a elaboração de um projeto de financiamento (geralmente em inglês), a apresentação do orçamento e do balanço de suas despesas, relatórios periódicos sobre o andamento e os resultados finais do projeto, etc. (Carothers e Ottaway, 2000).

O olhar seletivo imposto pela proposta neoliberal à sociedade civil, compartilhada pela USAID, induziu na América Latina uma reconfiguração desta, afetando diretamente suas práticas políticas e limitando sua capacidade de ação política (Dagnino, 2011). Se, por um lado, isso atenderia aos propósitos da agência de fomentar um tipo particular de democracia nos países latino-americanos, por outro, levando-se em consideração as observações feitas acima acerca da necessidade de compreender as instituições estatais com base em sua particularidade histórica e na heterogeneidade específica das esferas da sociedade civil, os resultados desse investimento são no mínimo incertos para o futuro da democracia.

Ao aceitar e atribuir validade analítica à ideia de "heterogeneidade", tanto na dimensão formal das instituições estatais quanto da sociedade civil, essa leitura divergente das teorias da transição e da consolidação da democracia permite entender a construção democrática como um "intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores" (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 16), que se encontram em intensa e indissociável interação no processo de construção democrática. As plataformas políticas pertencentes à esfera do Estado e aquelas construídas na dimensão societária convergem, muitas vezes se sobrepondo. Ao conferir capacidade de formulação e de ação política à sociedade civil, essas teo-

rias alternativas estabelecem uma teia de interações entre as esferas do Estado e da sociedade, tornando não somente ambas igualmente importantes para se compreender e avançar nos processos de democratização, como também invalidando a possibilidade de dissociá-las na análise da construção da democracia.

O conceito de "projeto político" articulado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), que sustenta sua proposta teórica, pauta-se exatamente "nas articulações e trânsitos entre ambas as esferas de atividade, onde a disputa entre projetos políticos estrutura e dá sentido à luta política" (p. 15). Projeto político designa "os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (p. 38). Essa noção de projeto tem como pressupostos fundamentais a intencionalidade da ação política, a vinculação necessária entre cultura e política e a plasticidade conceitual para lidar com qualquer combinação de "representações, crenças e interesses [expressos] em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência" (p. 40).

Dentro dessa visão, a ação política deixa o campo específico do Estado e se transfere também para a sociedade civil, pois seus atores defendem seus projetos políticos em uma esfera pública (entendido como um espaço de debate, crítica e argumentação, nos quais a deliberação política se coaduna com a decisão), interferem na definição das políticas públicas e, dessa forma, concorrem por espaços de poder[21].

Um crescente número de trabalhos empíricos vem demonstrando que essa leitura "alternativa" tem maior compatibilidade com a realidade de países em processo de construção democrática do que as abordagens teóricas da transição e da consolidação da democracia. Com efeito, a ideia de que é preciso um consenso mínimo entre os atores envolvidos nesses processos sobre a concepção de democracia como ponto de partida para a transição (ao menos formal) de regimes condiz com a realidade política. A competição política por via eleitoral, a pedra de toque da democracia representativa, ganhou unanimidade como o mecanismo de origem fundamental nesse processo. Uma vez ultrapassado esse estágio, porém, a consolidação substantiva se mostrou muito mais complicada do que o previsto pelas teorias tradicionais que lidam com a questão, como é o caso das democracias na América Latina instauradas nas décadas de 1980, embora não exclusivamente.

A política de promoção da democracia, para que possa potencialmente fazer uma contribuição positiva aos processos de construção democrática, também precisa avançar. Adotar uma postura que se aproxime dessa leitura crítica acima apresentada, na qual o projeto político funciona como eixo analítico, certamente não é tarefa fácil. Fatores de ordem institucional e ideológica, para se restringir aos mais evidentes, possivelmente seriam grandes obstáculos à mudança.

21 Idem, ibidem, p. 24-25.

No plano institucional, seria preciso abandonar as categorias e o quadro de ação estratégica desenhados pela USAID e reestruturá-los com base no conceito de projeto político. Se, por um lado, a flexibilidade do conceito possibilita que ele seja aplicado aos mais diversos contextos e permite aproximar o modelo analítico da realidade empírica, por outro, a própria maleabilidade do conceito exigiria, por parte da comunidade de promoção da democracia norte-americana, reforçado esforço na missão de definir e implementar de maneira adequada os programas para atender aos problemas particulares de cada um dos países em que a USAID atua.

Evidentemente, isso demandaria a redefinição de seus objetivos específicos e das categorias que os estruturam, abandonando a lógica de *best-practices* e de indicadores para focar em uma tipologia pautada por processos inter-relacionais – apontar para o padrão de interação socioestatal como alvo e ao mesmo tempo suporte daquilo que deve ser democratizado. A proposta do projeto político não inviabiliza a possibilidade de se criar categorias úteis e com certo grau de generalização. A identificação de critérios para a definição de atores relevantes, de níveis de interconexão entre Estado e sociedade civil propensos a uma maior ou menor intensidade de simbiose política e as características particulares que definem um espaço público em contextos com (poucos ou muitos) componentes históricos, culturais e sociais comuns são exemplos de elementos que poderiam ser pensados e refinados para compor um quadro de referência de ação.

Uma engenharia institucional de tal magnitude sofreria, sem dúvida, constrangimentos em diversas frentes. Para mencionar alguns, a dificuldade de se fazer modificações estruturais não incrementais em sua natureza nos organismos governamentais; os custos de investimento, em termos de tempo e de recursos, a serem feitos no aprendizado de novas práticas e programas, na institucionalização desses e na aquisição de conhecimento dos agentes de assistência externa de um novo paradigma intelectual que orientará sua ação política; mudança significativa na cultura organizacional de setores da USAID, com a necessidade de se redefinir os critérios de alocação dos recursos; o redimensionamento da importância da avaliação dos programas de assistência externa, atualmente uma das grandes preocupações da área, devido à necessidade de justificar e de legitimar seu campo de atuação; o sucesso em justificar tais mudanças ao Congresso dos Estados Unidos, pouco generoso com a assistência externa em geral e bastante desconfiado frente às políticas de promoção da democracia em especial, sobretudo nos dias atuais.

Do ponto de vista ideológico, duas questões iniciais podem ser levantadas. Primeiramente, a USAID precisaria estar disposta a reconhecer a ubiquidade do político nas sociedades democráticas. Isso significa aceitar a tensão, o conflito e, regularmente, a contradição entre visões de mundo distintas como constitutivos da democracia. A ideia de projeto político consiste em compreender os atores da sociedade civil e do Estado como agentes intencionais que propõem, procuram transformar e institucionalizar políticas públicas que reve-

renciem sua forma preferida de vida em sociedade e almejam se apropriar de espaços de poder. Trata-se de abandonar o normativismo e o caráter subentendido das implicações políticas de sua prática de assistência.

Como se pode derivar da discussão que se fez ao longo dessa seção, adentrando na proposta de se discutir um segundo problema, essa leitura alternativa da democracia, por classificar a dinâmica da sociedade com base na interação entre projetos políticos, advoga a abertura de mais espaços públicos, entendidos como o nível de "socialização de poder" entre atores políticos da esfera da sociedade civil e do Estado. Trata-se de "espaços nos quais o conflito é legitimado e administrado" (Dagnino, 2011, p. 126). Em outras palavras, espera-se que o movimento de democratização caminhe para um modelo, no qual os processos decisórios, em alguma medida, sejam compartilhados (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Apresentada aqui de forma bem resumida, essa proposta informa, na América Latina, o modelo de Democracia Participativa, criado em contraposição ao Projeto Neoliberal dominante na região (idem). O Projeto Neoliberal encontra-se associado ao modelo de democracia representativa liberal, embora possua certas particularidades. Relevante nessa breve tentativa de lançar algumas questões para discussão é que a aceitação de uma nova postura frente à democracia implicaria o abandono do projeto de disseminação desse modelo como a forma de democracia desejada e o reconhecimento da alteridade como ponto inicial necessário, embora não suficiente, para se pensar a democracia.

Essa definição política tem relação direta com o papel que a democracia assume na agenda estratégica de política externa dos Estados Unidos. Adotar uma nova postura frente aos processos de democratização implica aceitar, usando os argumentos da literatura, a disseminação da democracia, independentemente de seu modelo, como um bem em si mesmo, ou como parte de uma lógica estratégica de longo prazo que associa a instauração de regimes democráticos à estabilidade internacional e à institucionalidade internacional como instrumentos de sustentação da ordem internacional. Vale lembrar que ambas as formulações, hoje aceitas por parte dos *policy makers*, são pautadas em uma leitura norte-americana acerca da relevância das práticas de promoção da democracia liberal.

A própria modificação das formas de construção democrática pode suscitar interesses novos, que ganhem conotações positivas ou negativas para a área. Fato é que o debate da promoção da democracia carece de aprofundamento conceitual no plano da assistência externa. Embora o regime hoje tenha adquirido ampla legitimidade, o impacto reduzido e a desconfiança acerca das intenções dos Estados Unidos na implementação de regimes dessa natureza geram crescentes dúvidas sobre a validade dessas práticas. Contudo, com a globalização, os meios de comunicação e a interdependência cada vez mais acentuados entre os planos doméstico e internacional, trazendo a problemática da democracia para além das fronteiras nacionais, as relações internacionais não podem se furtar a esse debate.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou apresentar uma perspectiva teórica alternativa ao quadro de referências conceituais da transição e da consolidação democrática com o intuito de instigar possíveis caminhos para um debate crítico sobre a prática da promoção da democracia nos Estados Unidos. O artigo mostra que as formulações conceituais desenvolvidas pela USAID encontram-se intimamente ligadas às teorias da transição e da consolidação democráticas. Apoiando-se em uma definição de democracia minimalista, na qual a formalização da competição eleitoral é o elemento determinante do regime, essas teorias apostam no funcionamento adequado das instituições do Estado como o mecanismo capaz de aprofundar e estabilizar processos de construção democrática. Eficiência, transparência, *accountability* e responsividade dos governos são componentes centrais na avaliação da democracia nessas abordagens. A USAID reproduz fielmente essas preocupações para a estruturação estratégica de suas políticas.

Ao tratar a dimensão institucional e seu funcionamento como o ponto basilar da democratização, a sociedade civil assume autonomia frente ao Estado, desempenhando a função de fiscalizar, legitimar e transmitir as demandas sociais para o âmbito do estatal. A sociedade civil é vista como virtuosa, pois se ocupa de cercear o poder do Estado e difundir valores democráticos. Teorias alternativas sobre o processo de democratização acreditam que essa dicotomia das esferas da sociedade estabelecidas pelas teorias da transição e da consolidação democráticas apresenta um retrato pouco acurado da realidade dos países, cujos regimes passaram pela fase da transição, mas nos quais ainda vigoram muitos resquícios de práticas autoritárias. Além disso, autores adeptos dessas leituras também desconfiam da autonomia atribuída às esferas do Estado e da sociedade civil.

Esse trabalho centrou suas atenções para uma perspectiva teórica alternativa cuja espinha dorsal é o conceito de projeto político. O projeto político é o reconhecimento de que a arena da sociedade tanto quanto a do Estado são campos conflituosos de luta por espaços de poder e busca de superioridade de propostas políticas. Um variado número de projetos convive nas duas esferas, em que coexistem práticas velhas e novas. O conceito de projeto expande a ideia do público ao inserir disputas por poder no interior da sociedade civil. O projeto também consiste na ponte entre essas duas esferas, dadas as possibilidades de convergência e de divergência dos mesmos.

A proposta de trazer uma discussão conceitual para o centro do debate da promoção da democracia teve por objetivo, neste capítulo, mostrar as possibilidades de avançar no pensar sobre a promoção de democracia nas relações internacionais. Diversas questões de ordem normativa, organizacional e estratégica podem ser levantadas tendo como base o rico repertório teórico das visões alternativas sobre a democratização.

CAPÍTULO 4

BRASIL E ESTADOS UNIDOS (2001-2008): PRIORIDADES DESENCONTRADAS

Virgílio Caixeta Arraes

INTRODUÇÃO

Ao longo dos oitos anos do governo de George W. Bush, de estirpe republicana, a prioridade da política externa dos Estados Unidos foi progressivamente se deslocando para o Oriente Médio e adjacências. A motivação para a presença lá foi multicausal: entrelaçaram-se razões econômicas, como a garantia do fornecimento ininterrupto de petróleo; políticas, como a manutenção do bom relacionamento diplomático com países-chave como Arábia Saudita e Israel; e militares, como o combate ao terrorismo fundamentalista. Em função da importância da região médio-oriental, pretendeu-se redesenhá-la politicamente, tendo por base a implementação de democracias de feitio neoliberal.

O projeto havia sido inicialmente estruturado fora do Departamento de Estado e do de Defesa, por aderentes de alas mais conservadoras do Partido Republicano, pertencentes tanto à academia quanto aos meios de comunicação – a título de exemplo, citem-se *Weekly Standard*, de 1995, *National Review*, de 1955, e a vetusta *The New Republic*, de 1914. No meio televisivo, mencione-se o canal *Fox*. Agregados, muitas vezes, em torno de centros de pesquisa e de análise privados, esses formuladores haviam sido alcunhados de neoconservadores, em decorrência do extremismo de suas posições políticas. Com o êxito de George W. Bush em novembro de 2000 – ainda que decorrente da maneira controvertida do processo de apuração dos votos –, vários deles compuseram a assessoria presidencial, sendo responsáveis por boa parte das elaborações relacionadas à política externa.

Sua presença fortaleceu-se depois do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, o primeiro ataque ao território norte-americano desde o início dos anos 1940, e provocou uma militarização ainda maior da política exterior, ao desencadear em outubro do mesmo ano a Guerra do Afeganistão, com o pro-

pósito de expelir do poder o governo fundamentalista dos talibãs e, em março de 2003, a do Golfo (ou a do Iraque), com o fito de defenestrar a ditadura de Saddam Hussein (Rothkopf, 2005, p. 31-32).

Todavia, mais de dez anos de intervenção na área médio-oriental e cercanias não asseguraram o êxito da estratégia de Washington. Não obstante os custos bastante altos, tanto humanos quanto financeiros, o país desgastou-se ainda mais, ao contribuir de forma involuntária para acentuar a instabilidade da região, diante da insistência de privilegiar o emprego da força em vez da negociação. No restante do globo, houve de modo circunstanciado decepção com a postura da Casa Branca (Oudenaren, 2005, p. 57-58).

AMÉRICA LATINA: A INSISTÊNCIA NA HOMOGENEIZAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA

Concernente à América Latina, o relativo descaso variou de país a país, em virtude de dois aspectos. Um geral, derivado da necessidade de redefinição da atuação da política externa norte-americana, a datar de setembro de 2011. O terrorismo atraiu desproporcionalmente a atenção do Departamento de Estado, a ponto de provocar um estranhamento com o aliado mais tradicional no continente, o México. Quando dos debates da invasão do Iraque no segundo semestre de 2002 e no início de 2003, ele, membro rotativo do Conselho de Segurança, inclinava-se mais para o posicionamento da França, isto é, o de não autorizar um conflito armado contra a ditadura de Saddam Hussein, antes de esgotados os procedimentos técnicos da Comissão de Controle, de Verificação e de Inspeção das Nações Unidas em todo aquele país. Outro aspecto, regional, originou-se da eleição de políticos de tom nacionalista ou esquerdista.

Paradoxalmente, alguns destes, após a posse, adotariam sem muitas reservas posturas conservadoras, apresentadas pelos meios de comunicação como responsáveis ou centristas. Portanto, os rumos do continente não assombraram de fato a diplomacia norte-americana. Não houve ruptura estrutural na primeira década do milênio na América Latina, a não ser inicialmente na Venezuela, fascinada com a possibilidade de recuperar utopicamente o nacional-desenvolvimentismo do período bipolar e conjugá-lo com um socialismo nostálgico, jamais existente. Isso ocorreu graças a uma singularidade histórica: grandes reservas de petróleo em momento de alta da cotação, devido à desastrada intervenção anglo-americana no Iraque.

Nas primeiras semanas de seu mandato, George W. Bush havia prometido que a América Latina seria finalmente uma prioridade da política externa

norte-americana. O relacionamento especial adviria da parceria comercial, ao constituir toda a região em um só bloco econômico, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a fim de fazer frente à União Europeia (UE). Para a consecução do projeto, a Casa Branca contava com o apoio de vários países, em cujas presidências haviam-se instalado dirigentes neoliberais, como no México, Brasil, Chile e Colômbia, por exemplo[1].

Assim, se o norte maior da política externa norte-americana entre 2001 e 2008 tiver sido a fixação de democracias neoliberais ao redor do mundo, a América do Sul foi considerada uma região secundária, tendo em vista que, a datar dos anos 1980, ela gradativamente se democratizou e se liberalizou economicamente – citem-se, no Cone Sul, a Argentina, em outubro de 1983; Uruguai, em novembro de 1984; Paraguai, em maio de 1989, e Brasil, em novembro do mesmo ano. O Chile efetivou sua transição política em dezembro de 1989. Quanto aos demais países sul-americanos de peso político-econômico similar a ele, mencionem-se – observando-se a condição de realização de uma disputa presidencial sem arreios significativos em tese – Venezuela e Colômbia, democratizadas desde 1958. Por último, a Bolívia, cujo processo se iniciou em 1983.

Desta forma, quanto ao ponto político do composto antes mencionado, a democracia, os países mais importantes subscreviam-no no momento em que George W. Bush assumiu a titularidade da Casa Branca em janeiro de 2001. No tocante ao segundo, o neoliberalismo, também, ainda que esposado em diferentes períodos – o transcorrer entre o final da década de 1980 e o início da de 1990. Na área sul-cônica, a Argentina, segunda economia continental, adotara-o a partir de 1989, quando da eleição de Carlos Menem, sob a justificativa de combater a hiperinflação e, simultaneamente, de modernizar o Estado. Contudo, o país experimentou em 1999 uma crise econômica de severas consequências, que se estenderia até 2002, o que arrefeceu a crença na virtude duradoura do modelo.

Após a eleição de 2003, o governo platino teve de estar mais presente na economia, tendo por objetivo amenizar os efeitos sociais mais deletérios da turbulência por que passava a sociedade. O caráter intervencionista das medidas emergenciais não significou, no entanto, o retorno ao nacional-desenvolvimentismo, até em função do limite da capacidade de atuação do Estado, desacreditado e desabilitado na década de 1990.

Em março de 1990, o Brasil aderiu de modo entusiástico à abertura econômica, em decorrência da vitória de Fernando Collor de Mello, sob as mesmas razões iniciais do vizinho platino. No mesmo ano, o Uruguai, com Luis Alberto

1 Na América Latina, há uma tradição de descompasso entre o significado das siglas partidárias e o comportamento dos seus principais filiados. Na melhor das hipóteses, o nome das agremiações é tão somente uma aspiração. Destarte, há uma confusão perante o eleitorado, diante da pregação socialista ou social-democrata e da atuação neoliberal posterior. O resultado é o desinteresse do eleitorado, em vista da ausência de possibilidade de transformação da sociedade por meio do voto.

Lacalle, fixou medidas similares. Por seu turno, o Paraguai efetivou-as um ano antes, por intermédio do presidente Andrés Rodríguez, político de extração militar. Relativamente aos outros, o Chile tem sido considerado o precursor neoliberal da América do Sul, ao tê-lo adotado ainda na primeira metade dos anos 1970, quando da férrea ditadura do General Augusto Pinochet.

A Venezuela, a terceira economia sul-americana, abraçara-o em 1989, sob a intranquila administração de Carlos Andrés Perez. Em 1999, possibilitou-se o êxito eleitoral a uma controvertida terceira via, graças à lamentável situação do país, marcado por extrema desigualdade social. A Colômbia começara-o de maneira acanhada no mandato de Virgilio Barco, tendo sido consolidado no de seu sucessor, César Gaviria. A Bolívia incorporou-o a sua economia em 1985, durante a gestão de Paz Estenssoro.

Ante o quadro político-econômico descrito, pode-se observar que o relacionamento cotidiano dos Estados Unidos com a América do Sul, se cotejado com outras regiões, não era tão preocupante, visto que até mesmo a maior economia dela, o Brasil, continuava a subscritar o modelo advogado por Washington, apesar dos vários problemas sociais dela advindos. Além da preocupação de se manter no continente o composto democrático-neoliberal, a Casa Branca tinha outra: a oposição ao narcotráfico, cavilada, depois do atentado terrorista de setembro de 2001, com a denominada Guerra ao Terror. Por extensão, alguns neoconservadores tentaram enfronhar no combate ao terrorismo movimentos sociais progressistas, especialmente os vinculados ao indigenismo ou ao agrarianismo.

A partir do tratamento do Departamento de Estado aos principais países da América do Sul entre 2001 e 2008, pode-se dividir o conjunto em três círculos: no primeiro, os governos mais próximos, como Colômbia e Chile; no segundo, os moderados, como o Brasil, Uruguai, Paraguai e Bolívia; por último, os heterodoxos, inclusos Venezuela, Argentina, a datar de 2003, e Bolívia, depois de 2005[2].

Como dito, as agremiações partidárias do continente não conjugam de modo fiel o comportamento político no dia a dia com o posicionamento ideológico tradicionalmente hasteado, em especial após a obtenção do sucesso maior: a vitória em uma eleição presidencial. Assim, uma simples acareação entre o invocado e o praticado permite aferir o grau de dessintonia. No último círculo, encontrou-se, sem dúvida, a grande dificuldade da condução da política externa norte-americana, ainda que seus membros fossem mais nacionalistas que socialistas (Power, 1998, p. 65-68; Treisman, 2004, p. 410-414; Walker, 2008, p. 5-12; Weyland, 2004, p. 147-149).

2 De modo geral, o queixume da região estendia-se ao fato de que, conquanto a todo o momento a retórica fosse favorável ao livre comércio, Washington, na prática, não se manifestava sobre o fim de seus subsídios agrícolas, ou medidas *antidumping*. Nem no campo financeiro houve solidariedade, como aconteceu com a Argentina, que, ao entrar em colapso, recebeu da Casa Branca ouvidos moucos no tocante a um auxílio direto. Ajuda maciça era apenas concedida se fosse para combater o terrorismo – foi o caso da Colômbia com a oposição à guerrilha autodenominada de esquerda, tratada no dia a dia como narcotraficante.

O OTIMISMO DE GEORGE W. BUSH E A DESOLAÇÃO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Em sendo a maior economia latino-americana e considerado, em termos diplomáticos, o país fiel da balança do continente, o presente texto se debruçará sobre as relações Brasil-EUA ao longo da gestão de George W. Bush. Nela, sucederam-se dois presidentes, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, pertencentes oficialmente à socialdemocracia (PSDB) e ao socialismo (PT) – o que não impediu, de modo algum, o relacionamento constante, apesar da invocação intermitente de diferenças, em vista das prioridades máximas de cada um: aos Estados Unidos, o foco seria o político (militar), em decorrência do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001; ao Brasil, o econômico, com a meta de se recuperar dos efeitos da crise na virada de 1998 para 1999.

O período de janeiro de 2001 a dezembro de 2008 representou uma alteração significativa no comércio exterior do Brasil, quando as exportações saíram do patamar de US$ 58,2 bilhões – sendo US$ 14,208 bilhões de produtos vendidos para os Estados Unidos – para US$ 197,9 bilhões – remetidos em mercadorias US$ 27,423 bilhões para o território norte-americano. A participação brasileira em termos percentuais no total mundial saltou de 0,96% para 1,25%[3]. Assim, observa-se que o percentual concernente aos Estados Unidos reduziu-se de 24,37% para 13,85%, o que demonstra o esforço bem-sucedido do Itamaraty e do Ministério do Desenvolvimento de diversificar a destinação dos produtos nacionais. Nesse sentido, o objetivo da gestão W. Bush para a América Latina, embora secundário a partir de setembro de 2001, foi o de ampliar o relacionamento comercial, por meio da liberalização, tendo por coordenadores o Departamento de Estado e a Representação Norte-Americana de Comércio.

Desta maneira, no início do primeiro ano de mandato de W. Bush e no penúltimo do de Fernando Henrique Cardoso, houve, em abril de 2001, a III Reunião de Cúpula das Américas, realizada em Québec, Canadá. A meta principal foi o debate acerca de um cronograma de implementação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), processo iniciado na primeira metade da década de 1990, sob o auge do otimismo neoliberal no mundo. Trinta e quatro países participaram, sendo excluídos apenas dois: Cuba, por influência de Washington, e Guiana Francesa, oficialmente território ultramar da França. A minuta de um eventual tratado havia sido preparada no início daquele mesmo mês, em Buenos Aires, na VI Reunião Ministerial, encabeçada pelos titulares da pasta da Fazenda[4].

3 Cf. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Comércio Exterior (2012).

4 A Primeira Reunião de Cúpula havia ocorrido em 1994, e a segunda, em 1998. Em Québec, a postura do Canadá foi contraditória: ao mesmo tempo em que isolou o local em que se realizava a reunião, em um

No encontro, o ceticismo esteve presente, visto que Brasil e Argentina, outrora entusiastas da democracia neoliberal, passavam por severa crise econômica – marcada pela desvalorização cambial – a datar de 1999, sem que os efeitos negativos naquela altura tivessem cessado. Depois da quebra, sem a recuperação esperada e sem os investimentos externos aguardados, terminaram ambos por recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Com um mercado potencial avaliado em torno de 800 milhões de habitantes e de um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de US$ 11,5 trilhões, faltava fixar na região o cronograma de abertura econômica. Houve, então, a primeira divergência entre Estados Unidos e Brasil sob o período Bush-Cardoso. Este preferia a manutenção do prazo original, acordado em 1994, isto é, o ano de 2005 para encerrar as negociações, enquanto aquele, ao lado do Canadá e do Chile, almejava a antecipação para 2003 (Gibb, 2001; Sanger, 2001).

No fim, o prazo original foi aceito. Seu funcionamento ocorreria a partir do final de 2006, sendo a Alca o corolário de iniciativas regionais prévias como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), de 1994, e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), também do mesmo ano. Finalmente, a chamada "família hemisférica" poderia se reunir comercialmente, projeto acalentado desde a Primeira Conferência Pan-Americana, em Washington, em 1889 (Bueno, 1995, p. 112-117).

Além da necessidade de se recuperar da crise, a incredulidade de Brasília adveio da impossibilidade de que Washington aplicasse para si mesmo a postura neoliberal, ou seja, efetivasse de modo real o corte nos seus subsídios agrícolas e reduzisse a aplicação de tarifas alfandegárias, com o efeito de proteger seus setores obsoletos, como o cítrico e o metalúrgico, por exemplo. A tática de implementação da Casa Branca de um acordo de livre comércio dividiu-se em três níveis: no primeiro, a celebração de acordos bilaterais; no segundo, a assinatura de tratados regionais; no último, negociações na Organização Mundial de Comércio (OMC), âmbito, porém, de reduzida possibilidade de êxito, em face das distintas necessidades dos Estados-membros.

Assim, caso as tratativas globais se desenvolvessem em ritmo inadequado, a Representação de Comércio e o Departamento de Estado se concentrariam no regional e, se neste não prosperasse o debate, direcionar-se-iam os esforços para um ajuste bilateral. Nesse sentido, com o propósito de minar a resistência de Brasília, que havia envidado esforços com outros países, com o intuito de extrair melhores condições em uma negociação final, Washington acenou a possibilidade para Santiago de se assinar um acordo bilateral ainda naquele ano. Buenos Aires e Montevidéu também foram cortejados. Destarte, se não hou-

raio de cinco quilômetros a partir do centro do evento, ele patrocinou um encontro "alternativo" para organizações não governamentais e permitiu até mesmo uma marcha na cidade. Outrossim, sem a participação dos meios de comunicação, chegou-se a promover uma reunião entre ministros de Comércio e manifestantes contrários à Alca para debater os pontos dissonantes.

vesse um entendimento continental, com a finalidade de se ter acesso, mesmo gradativo, ao maior mercado mundial, todos esses três países poderiam entabular com o governo norte-americano parcerias específicas. Restava ao Brasil, de certa forma, a resignação, ao se ponderar que o país perderia muito se somente ele não participasse de uma eventual Alca.[5]

O foco da política externa norte-americana para a região era basicamente o livre comércio. Naquele momento, os setores, nos quais o Brasil podia ingressar com imediato êxito no mercado norte-americano, caso as barreiras alfandegárias fossem postas de lado, eram o têxtil, o de carnes, o de soja, o cerâmico e o de aço. Já as áreas mais temerosas de uma competição sem salvaguardas eram o químico e o de celulose.

De modo geral, os setores de maquinário e de produtos eletrônicos sentiam-se bem receosos com hipotética exposição desmedida a produtos norte-americanos. Florescidos e desenvolvidos devido à proteção parcial do Estado, eles não se teriam adaptado por incúria a tempos de maior competitividade, por meio da ampliação da produtividade (investimentos em tecnologia e no aperfeiçoamento da mão de obra) e do refinamento da propaganda (divulgação adequada da qualidade do produto), na visão do neoliberalismo brasílico[6].

A invocação de maior tempo para se adaptar à concorrência extrema não se justificaria, portanto de acordo com os neoliberais, tendo em vista o processo de abertura econômica ter-se iniciado uma década antes, quando da ascensão do governo Collor de Mello. Apontava-se o setor automobilístico como o melhor exemplo de adaptação à nova ordem mundial. Obsoletos na virada dos anos 1980 para os 1990, dez anos depois, os carros brasileiros aproximavam-se dos do eixo euro-atlântico e nipônico. Saliente-se, contudo, por ser o segmento um conjunto de filiais, ele movimentava-se de acordo com o ritmo determinado pelas matrizes, de sorte que a independência econômica para se renovar tecnologicamente também era limitada.

O receio do setor industrial brasileiro não era tanto a competição em si, mas as formas por que ela ocorreria. Sem a correspondente abertura norte-americana, o país voltaria a ser mero exportador de produtos agrícolas e de matérias-primas – nem mesmo no Nafta os Estados Unidos eliminaram suas res-

5 O símbolo de aceitação dela manifestou-se na exoneração do ministro de primeira classe Samuel Pinheiro Guimarães, titular do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Ele havia sido internamente o maior crítico das negociações da união comercial.

6 A ponderação da oposição, materializada na época no Partido dos Trabalhadores (PT), havia sido a da incapacidade de sustentação das indústrias brasileiras de ponta, diante do porte do mercado norte-americano. Habilmente, a diplomacia norte-americana valeu-se da Argentina e de sua descrença na eficiência do Mercosul para se contrapor ao Brasil. Com a meta de modernizar sua cambaleante indústria, Buenos Aires manifestou a intenção de não importar mais maquinário brasileiro por ter-se convencido de sua obsolescência perante similares no restante do globo.

trições tarifárias. Como exemplo, recorde-se o caso da área de madeira, responsável no bloco por cifras em torno de US$ 10 bilhões. Como contraponto alegado à política de incentivo de exportação de Montreal, Washington erigiu medidas *antidumping* (Abboushi, 2010, p. 43-51).

De todo modo, o Brasil tinha ao menos uma alternativa, visto que o Mercosul negociava acordo similar com a União Europeia (UE). No entanto, havia percalços similares: os subsídios agrícolas. Se a negociação da Alca malograsse, a Casa Branca avaliava a possibilidade real de atrair bilateralmente os demais membros do Cone Sul, além do Chile e dos países andinos, para sua esfera comercial. Diante disso, Brasília tinha de robustecer o próprio mercado sul-cônico, a fim de se preservar ante a movimentação norte-americana. Entrementes, havia uma dificuldade também para Washington: a obtenção de uma Autorização de Promoção Comercial (*Trade Promotion Authority* - TPA), instrumento que lhe possibilitaria o envio de uma proposta de tratado ao Congresso sem que pudesse haver emendas parlamentares. A última havia cessado no início do primeiro mandato de Bill Clinton, em 1994 – Bush somente disporia de uma em agosto de 2002.

Comparados à União Europeia, os Estados Unidos estavam bem abaixo no tocante a negociações comerciais: desde 1990, eles haviam ratificado dois acordos – o Nafta e a Rodada Uruguai que transformou o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt, na sigla em inglês) na Organização Mundial do Comércio (OMC) – e tinham quatro em andamento, enquanto os europeus tinham 20 subscritos e 15 encaminhados. O Congresso norte-americano, baseado na eleição via voto distrital, impunha de maneira constante nas negociações internacionais a existência de cláusulas relacionadas a padrões trabalhistas e ambientais, o que inviabilizava, na prática, parte das exportações dos países periféricos, que, por sua vez, enxergavam a exigência como mero disfarce para a execução de medidas protecionistas.

Além do mais, parcela da opinião pública, mesmo da América do Norte, não estava convencida dos efeitos apenas benéficos da integração regional. Estruturados em organizações não governamentais, milhares de manifestantes protestaram contra o encontro em Québec. Trabalhadores norte-americanos sentiam-se ameaçados com a possível transferência de mais empregos para os países mais pobres – no Nafta, o México era recordado como o único beneficiário, ainda que inicialmente, da migração maciça interna de postos (MacDonald e Schwartz, 2002, p. 146-149).

Na prática, a Cúpula de Québec limitou-se a produzir um protocolo de intenções no qual os países se comprometeram a encerrar as negociações até janeiro de 2005, com o objetivo de, no ano seguinte, implementar a área de livre comércio, conforme acordado previamente entre os ministros da Fazenda. Como extensão, houve o compromisso de que países ditatoriais não participa-

riam mais das futuras reuniões, o que assinalaria a exclusão da eventual Alca[7].

O posicionamento dos Estados Unidos foi de pleno apoio àquela abertura econômica regional. Nesse sentido, o presidente W. Bush, em sua primeira cúpula internacional, havia reiterado os esforços de extrair do Congresso uma TPA, concedida, no entanto, apenas em 2002. Como contraponto à exigência trabalhista-ambiental do Partido Democrata, a Casa Branca, em vez da possível punição a países exportadores, preferia estabelecer métodos de incentivo para a progressiva adoção de elevação dos padrões sociais, dado que a ampliação regional do comércio por si não traria isso de imediato. Portanto, a necessidade de estimular os países a se corrigirem aos poucos.

O posicionamento de Brasília foi o de apoiar o estabelecimento da Alca, desde que Washington alterasse sua legislação comercial, de viés fortemente protecionista. Destarte, o país teria de reduzir suas tarifas de importação e seus subsídios agrícolas. De acordo com o Palácio do Planalto, invocar a proteção de direitos trabalhistas e ambientais seria manobra para resguardar setores ineficientes.

Conciliadora, a postura da diplomacia mexicana foi a de – à conformação do tratado de livre comércio – haver simultaneamente a necessidade de se compor um fundo compensatório, voltado para adequar os países à abertura total, com duração, por exemplo, de duas décadas. No entanto, Toronto, por intermédio do Ministério da Indústria, rejeitou qualquer proposta desse calibre, tendo em vista que questões sociais eram responsabilidade individual de cada país, não dever regional. A pregação de Washington era que os países aderentes à Alca melhorassem a infraestrutura e adequassem o empresariado à maior competição por seus próprios meios. Assim, suas populações poderiam finalmente desfrutar dos benefícios da integração.

No início de 2002, dois pontos dos Estados Unidos impediram o avanço das negociações da Alca: o início da Guerra ao Terror, após o ataque do 11 de setembro, e a sustentação do protecionismo. Como exemplo, cite-se o setor do aço. Em março daquele ano, o país havia aumentado entre 8% e 30% tarifas como salvaguarda temporária. De acordo com o Brasil, isso acarretaria perdas de quase US$ 100 milhões anualmente para o país – durante a maior parte do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a balança comercial foi deficitária, principalmente com os Estados Unidos. Somente com a desvalorização excessiva do real no início de 1999, o quadro começou a se reverter (BBC, 6/3/2012).

7 A Venezuela refutou a existência da "cláusula democrática", por questão semântica. Para Caracas, o válido seria democracia participativa em vez de representativa. De toda forma, os participantes concordaram em enviar uma missão ao Haiti, a fim de avaliar as queixas da oposição sobre a eleição presidencial do ano 2000, vencida por Jean-Bertrand Aristide. Posicionamento distinto ocorreu quanto à Colômbia, em vista da desenvoltura tanto da guerrilha de esquerda como dos paramilitares, ambos relacionados, de algum modo, ao narcotráfico. Não houve proposta para se avaliar se normas democráticas seriam respeitadas lá de fato.

O governo norte-americano argumentava, por sua vez, que o brasileiro protegia setores industriais como o de maquinário em geral, o que afetava, por exemplo, o de peças automotivas. Ademais, o país também subsidiava o setor agrícola, por meio de crédito financiado. Na prática, ao se considerarem os 15 produtos mais exportados do Brasil para os Estados Unidos e vice-versa: a tarifa média seria de 14% para este, enquanto que para aquele, de 46%. Por isso, o Brasil ingressaria junto à OMC com questionamentos sobre a situação de produtos como soja, algodão e aço (Estado de São Paulo, 12/3/2002; Lacerda, 6/5/2002).

Embora não descartasse a Alca, Brasília gostaria de extrair compensações de modo conjunto, com o fito de ampliar a força de barganha. No entanto, Washington bilateralmente desmontava isso, ao propor acordos específicos. Não havia consenso entre a maior economia do norte e a maior do sul, dado que, para esta, o problema era a preservação de seu setor industrial ao tempo que, para aquela, a do agrícola. Além do mais, o empresariado brasileiro argumentava que pagava mais impostos que seus similares norte-americanos bem como lhe era mais custosa a obtenção de crédito (Oliveira, 2003, p. 312-318).

O FENECIMENTO DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS

No início de novembro de 2002, os 34 países da América reuniram-se novamente em Quito, Equador, para reiterar o cronograma de negociações – janeiro de 2005. Apesar da retórica ainda crédula, não se acreditava mais ser possível manter o cronograma previsto. Curiosamente, parte do pessimismo havia-se originado do Brasil, quando da perspectiva de vitória do candidato de oposição na eleição presidencial, ocorrida em outubro do mesmo ano. Durante a campanha eleitoral, o PT avaliou a Alca como uma anexação econômica da América Latina pelos Estados Unidos, não como um processo soberano de integração regional. Nesse sentido, a diplomacia norte-americana tornou-se mais atenta à possível constituição de um quadro político inédito no Brasil e propôs flexibilizar o processo de transição para a área de livre comércio. Destarte, firmou o posicionamento de que a redução de tarifas deveria variar de país para país.

Entrementes, isso seria aplicado apenas para os países mais pobres, como os da região caribenha e os da andina, que já recebiam, na realidade, tratamento diferenciado. Ainda assim, a proposta não agradou à diplomacia brasileira que considerou apenado o país por ter a economia mais competitiva da América do Sul. De todo modo, o PT enviaria um representante considerado moderado para acompanhar o encontro (BBC, 22/8/2002; Fraga, 29/8/2002).

As queixas sobrepuseram-se mais e mais ao se abordar a questão agrícola, ponto de interesse comum para a Argentina, por causa, por exemplo, da exportação da soja. Aos brasileiros, somavam-se questões relacionadas a produtos como algodão, laranja – somente na Flórida a indústria cítrica gerava quase 100 mil empregos – e açúcar. Nesse ponto, a Casa Branca advogou que queixas de subsídios agrícolas deveriam ser encaminhadas à OMC. A justificativa decorreu do fato de que a União Europeia subsidiava mais seus fazendeiros e não seria afetada por eventual acordo entre países americanos, o que provocaria uma distorção global. Por fim, os governos propuseram o Programa de Cooperação Hemisférica, destinado aos países mais pobres para se adaptarem ao livre mercado, provido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com auxílio também, conquanto mais modesto, dos Estados Unidos.

A preocupação da Casa Branca com a vitória de Lula vinculava-se à retomada eventual de um antiamericanismo no continente, apesar de que, durante a campanha presidencial, houve inúmeras manifestações de pragmatismo da coligação trabalhista, como a Carta ao Povo Brasileiro, de julho de 2002. Diante do calafrio por que passava o governo W. Bush em seu embate contra o terrorismo fundamentalista, uma nova frente de oposição a Washington geraria arrepios. No espectro mais conservador dos republicanos, Lula seria a terceira parte de um Eixo do Mal latino-americano, ao lado do Presidente Hugo Chávez, da Venezuela, e de Fidel Castro, de Cuba. De resto, haveria ainda Lúcio Gutiérrez, coronel da reserva, vitorioso no pleito equatoriano.

Com o México, o relacionamento não estava bom, porque, apesar do entendimento pessoal entre W. Bush e Fox, Washington não indicou possibilidade alguma de regularizar os milhões de cidadãos mexicanos ilegais. Além do mais, diante das primeiras fraturas socioeconômicas mais sérias no Nafta, não se cogitou a criação de fundos sociais, ao estilo europeu. O estremecimento, mesmo temporário, serviu de propaganda negativa para a futura Alca. Se a pauta mexicana nele não era sequer considerada, como seria a dos demais países em uma hipotética área de livre comércio continental?

Após a eleição, Lula apontou os primeiros sinais de conciliação em seu governo, ao apontar Antônio Palocci, então prefeito de Ribeirão Preto, como o próximo ministro da Fazenda; Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores durante o governo Itamar Franco, como novamente titular da chancelaria em detrimento de Samuel Pinheiro Guimarães, observado como a referência ideológica do PT; e Henrique Meirelles, deputado federal do PSDB, como presidente do Banco Central. Todos eles estavam comprometidos com a responsabilidade fiscal e com o respeito aos contratos internacionais[8].

8 O anúncio do nome de Palocci foi feito simbolicamente na visita de 45 minutos – 15 acima do previsto – a George W. Bush, em Washington, em 10 de dezembro de 2002. À frente da prefeitura entre 1993 e 1996,

Em dezembro de 2002, houve a primeira audiência entre W. Bush e Lula que, em tese, representaria visões opostas, principalmente na política externa, por causa das negociações em curso da Alca, pela assinatura de acordo de livre comércio entre Chile e Estados Unidos e da perspectiva da realização de nova guerra contra o Iraque. Com o passar do tempo, pôde-se verificar que nenhuma divergência foi significativa a ponto de entravar o relacionamento entre os dois países, visto que o pêndulo político do governo Lula se deslocaria cada vez mais para a direita, apesar da conservação da retórica de esquerda (Aith, 2002; Amaral, 2002).

A primeira manifestação da conversão política ocorreu logo nos primeiros dias de governo, quando Lula compareceu a dois foros distintos, tendo sido paradoxalmente bem acolhido em ambos. De início, os meios de comunicação colocaram a dupla presença como um desafio, mas o roteiro estava definido – se a política econômica seria conservadora, afinada com as diretrizes do FMI e do Banco Mundial (Bird), a externa também, ao defender uma liberalização equitativa e assim consolidar o país como robusto agroexportador. O caminho para estabelecer uma área regional de livre comércio estaria aberto, tendo em vista que o Brasil definia seu nicho de atuação diante dos Estados Unidos.

Lula compareceu ao Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, e logo depois ao Fórum Econômico Mundial, em Davos. Embora saudado em ambos, foi na Suíça que ele apresentou ao mundo sua ideia de um capitalismo mitigador da desigualdade. Tal modelo seria implementado no país em duas etapas: o Fome Zero e, depois, o Bolsa-Escola. Lá, solicitou aos presentes a criação de um fundo, patrocinado pelas grandes potências e por multinacionais, destinado a minorar a fome e a miséria, sem modificar a estrutura sistêmica, sob os auspícios então incontrovertidos dos Estados Unidos.

Desde o início, a política externa do governo Lula demonstrou sua constituição, ao se posicionar favoravelmente ao livre comércio, desde que sem restrições. Não se enxergava mais a política internacional como derivada de um relacionamento desigual entre os países, porém como uma área de oportunidades distintas. Ademais, houve a adesão irrestrita às prescrições do FMI no tocante à manutenção do *superavit* primário, com vistas ao pagamento de juros de empréstimos externos, e à conservação de altas taxas de juros – a maior do planeta na média dos últimos anos – com o propósito de captar recursos para rolar débitos antigos.

Somente em termos retóricos manteve-se a invocação da socialdemocracia ou ainda em instituições simbólicas, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que teria a finalidade de obtenção do consenso entre as demandas da sociedade civil e as do setor produtivo e do financeiro. Os ministérios reformistas, como o da Reforma Agrária ou do Meio Ambiente, mantiveram-

ele havia sido responsável por privatizar a companhia telefônica e por efetivar parceria com o setor privado na área de saneamento, a despeito do posicionamento contrário da sua agremiação partidária.

-se em segundo plano, sem orçamento adequado ou sem apoio político necessário. Destarte, não podiam contrapor-se ao modelo neoliberal, materializado na consolidação de um país agroexportador, pronto a se encaixar em um bloco econômico regional, como a Alca.

Um momento importante do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos foi a visita de Lula a Bush, na terceira semana de junho de 2003, em Washington, tendo sido considerado o primeiro líder antiguerra a fazer isso. A reunião foi importante porque o próprio Lula declarou que a cordialidade da relação dos dois países surpreenderia o mundo. Lá, ambos reafirmaram o prazo original de encerramento das negociações da Alca, ou seja, 2005 (Folha de São Paulo, 2003; Monsen, 2003).

Nesse entretempo, arestas deveriam ser aparadas: enquanto os Estados Unidos gostariam de assegurar medidas mais efetivas de proteção à propriedade intelectual e de maior liberalização do setor de serviços, o Brasil, por seu turno, almejaria a contenção da farta distribuição de subsídios agrícolas e das medidas *antidumping*. Assim, constata-se que as divergências existentes entre os dois países não eram de modelo, mas de aplicação de medidas dentro dele. A postura da diplomacia brasileira foi a de encaminhar as questões mais polêmicas para a OMC, a fim de não atrapalhar o andamento das negociações. Deste modo, se fosse o caso, aprovar-se-ia uma Alca mais limitada. Todavia, os Estados Unidos não se manifestaram a favor disso.

Assim, o Itamaraty organizou-se de forma que as reivindicações do país viessem por intermédio do Mercosul, o que poderia proporcionar-lhe melhores condições de negociação e, portanto, de extrair maiores benefícios. Concessões de curto prazo à Argentina foram feitas, por exemplo, na importação de bens de capital, com o objetivo de granjear maior apoio político no bloco sul-cônico. No entanto, a política externa dos Estados Unidos havia-se alterado para se mirar nas duas guerras em andamento na Ásia, de sorte que as confabulações para a formação de um bloco regional feneciam.

Mesmo assim, na terceira semana de novembro de 2003, os ministros da Fazenda dos 34 países puseram à mesa uma meta: o estabelecimento de uma região aberta, mas de forma mais modesta, com alguns cortes de tarifas. A justificativa derivou do comportamento norte-americano, desinteressado momentaneamente em programações regionais amplas. Assim, Brasil, com apoio variado dos membros do Mercosul, firmou a posição de não abrir o mercado para a área de serviços ou de contratos governamentais. De todo modo, a diplomacia norte-americana tentava celebrar acordos com Colômbia, Peru e cinco outros países da América Central, nos termos feitos com México e com Chile.

Se, com o Brasil, a situação estava bem encaminhada, com outros países, não: a Venezuela ressentia-se por não ter havido condenação do golpe de Estado

de 2002; o México, por não haver um acordo de migração e por, eventualmente com a Alca, perder a preferência norte-americana, ou assistir a ela ser diluída em vista do potencial do Brasil no continente; a Argentina, por não ter recebido auxílio direto quando do pior momento de sua crise econômica entre 2001 e 2002.

Em janeiro de 2004, no encontro de Cúpula das Américas, em Monterrey, México, a área de livre comércio havia sido na prática suspensa, embora a Casa Branca mantivesse a ideia de conservar o calendário previsto. Venezuela, Brasil e Argentina não se mostravam entusiasmados. A postura deles era a de firmar primeiro uma área de integração econômica na América do Sul para, posteriormente, levá-la ao norte do continente. O Brasil se mantinha favorável à Alca, mas sem mencionar datas (Cumbre Extraordinaria de Las Américas, 2004; Departamento de Estado, 2004).

ARRUFOS NO RELACIONAMENTO ENTRE BRASIL E EUA

Eles foram essencialmente três na primeira gestão de George W. Bush, todos de menor consequência no médio e no longo prazo, mas de impacto midiático no momento em que ocorreram. Abstraem-se dos arrufos dois eventos: o pleito contínuo de ingresso no Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro permanente e a posição inicial do Brasil no tocante à rivalidade dos Estados Unidos com o Iraque. O país foi corretamente contrário à invasão, pela ausência de esgotamento dos meios disponíveis para inspecionar de maneira multilateral o governo iraquiano.

Em setembro de 2003, Lula editou a Medida Provisória (MP) n.º 131 que possibilitou a semeação, limitada por um ano, de organismos geneticamente modificados (OGMs). O objetivo foi o de regularizar o plantio de soja, efetuado anteriormente por sementes contrabandeadas da Argentina. Estimava-se que entre 10% e 20% do cultivo no passado teria sido transgênico. O prazo de venda, 31 de dezembro de 2004, foi um ponto delicado entre os dois países, considerado de curta extensão na visão da diplomacia norte-americana. A partir de 2005, o produto teria de ser incinerado. Boa parte da soja cultivada no Brasil derivava de sementes geneticamente modificadas, oriundas de multinacionais norte-americanas. Com a MP, os fabricantes poderiam cobrar dos agricultores direitos de uso – *royalties* – delas no momento da semeadura ou da comercialização por conta da propriedade intelectual. Na prática, isso significaria solicitar ao governo brasileiro a identificação nos pontos de entrada – rodovias e portos – da origem das sementes.

O segundo ponto originou-se de uma exigência do Departamento de Segurança Interna, quando da entrada de estrangeiros em solo norte-americano: a identificação por fotografia e por impressão digital. Como contraponto, o Brasil passou a exigir de norte-americanos o mesmo procedimento, via decisão judicial, a partir de 1.º de janeiro de 2004. Na perspectiva do Itamaraty, a exigência a brasileiros seria descabida, vez que o país não se encontrava na zona de circulação de grupos extremistas (Rohter, 2004; Stangler, 2011).

O último adveio do momento em que o Brasil ofertou intermediar o diálogo entre o governo da Colômbia e os grupos, a depender da visão, insurgentes de esquerda ou de narcoguerrilha. A justificativa veio da constatação da presença contínua de assessores militares dos Estados Unidos, chamados de consultores, o que poderia caracterizar uma forma de intromissão em assuntos do continente. Cogitou-se mesmo o envio de tropas sul-americanas com a finalidade de contribuir para o estabelecimento da paz em território colombiano. Seria a restrição benigna da política externa brasileira como contraponto à descabida desenvoltura norte-americana na região. No final, a sugestão brasileira não logrou apoio junto à comunidade sul-americana (Montero, 2005, p. 131).

PAUTA DO SEGUNDO MANDATO DE GEORGE W. BUSH

Em novembro de 2004, às vésperas do final da eleição presidencial, a candidatura Bush reiterou sua pauta política e militar mais importante para a América Latina, sintetizada em três países. O primeiro deles era o México, país com o qual os Estados Unidos tinham uma relação singular, em face da forma por que a interação ocorria havia gerações, com temas vinculados com imigração – relacionada parcialmente com o funcionamento do Nafta em função da questão da mão de obra – e tráfico de drogas.

Depois, a Colômbia, em vista da oposição à guerrilha de esquerda, cujo relacionamento com o narcotráfico nem sempre se conseguia esclarecer da melhor maneira possível. Por causa do atentado terrorista de 2001, houve o apoio a Bogotá, materializado no chamado Plano Colômbia, oportunamente confundido, do ponto de vista ideológico, com a Guerra ao Terror. Por último, Cuba, uma reminiscência da Guerra Fria, cujo regime comunista, embora não tivesse mais o poder de polo indutor do progressismo latino-americano como no passado, ainda desconcertava a Casa Branca pela capacidade de sobrevivência político-econômica, visto que o auxílio externo – notadamente russo – não era mais significativo havia anos.

Ao lado dos tópicos políticos, havia naturalmente os de interesse econômico, tendo em vista a vigência da perspectiva neoliberal nas diretrizes da política externa do país. Logo após a eleição presidencial de novembro de 2004, George W. Bush, reeleito facilmente, realizou duas viagens, ao se aproveitar da realização de um encontro da Cooperação Econômica do Ásia e do Pacífico: a primeira delas foi ao Chile, a fim de simbolizar o país como exemplo de transparência econômica e de respeito à lei; e a outra, à Colômbia, com o propósito de ratificar o apoio à guerra às drogas, conflito no qual Washington havia gasto mais de US$ 3 bilhões nos últimos anos.

Houve ainda a tentativa de encaminhamento da Alca, ao se ratificar o fim das negociações em 2005. Contudo, a Casa Branca almejava maiores garantias para seus investidores, incluindo a questão da propriedade intelectual. Por seu turno, os países-membros do Mercosul ansiavam pela abertura para seus produtos agrícolas, conquanto Washington insistisse no caráter global da questão, de alçada da OMC, logo, a ser encaminhada na conflituosa Rodada de Doha. Todavia, a idealização dela não encantava mais. O tratado não contemplaria a mobilidade de mão de obra na região, questão fundamental para vários países, incluso o Brasil. Paralelamente, o Departamento de Estado mantinha negociações bilaterais com muitos países da América Central. Assinado o entendimento, faltaria a ratificação do Congresso. A aproximação com eles não era apenas comercial, visto que três haviam deslocado tropas para a Segunda Guerra do Golfo – Nicarágua, São Domingos e Honduras (Aizenman, 2006).

Internamente, havia uma dificuldade para aprovar os acordos: o posicionamento de parte dos republicanos – vários dos estados em que Bush havia ganhado o pleito tinham parlamentares protecionistas. De toda forma, as negociações continuavam com os países andinos como Peru e Colômbia – respectivamente, assinar-se-iam os acertos em abril e novembro de 2006. Ainda em 2005, o Congresso ratificou o acordo com a América Central. Com os demais, incluso o Brasil, não havia preocupação de monta: o pretenso esquerdismo de Lula e Tabaré Vázquez, do Uruguai, não era levado a sério, haja vista o férreo compromisso em política monetária com a ortodoxia liberal. Além do mais, o Brasil havia enviado tropas, sob autorização da ONU, para o Haiti. Com isso, poupavam-se Canadá, França e Estados Unidos de um desgaste maior no Caribe – eles não apoiaram a continuidade do mandato de Jean-Bertrand Aristide, defenestrado por um golpe de Estado.

O único receio na América do Sul era a Venezuela com sua poderosa influência política, viabilizada basicamente pelos altos preços do petróleo, sobre movimentos de oposição em países como Bolívia, Peru e Equador. Temia-se nova onda de populismo no continente. Segundo Condoleezza Rice, na audiência senatorial que debatia seu nome para o Departamento de Estado, o presidente Hugo Chávez seria um desagregador e uma força negativa na região (Lusane, 2006, p. 150).

Ademais, Caracas, após a vitória de Chávez na eleição de 2006, começou a atualizar a equipagem das Forças Armadas, ao adquirir material russo e ao dobrar o número de unidades de reservistas – cada uma com 50 a 500 componentes – para atuar em fábricas e fazendas. Na visão norte-americana, o país gerava uma corrida armamentista em solo sul-americano. De acordo com a chancelaria venezuelana, a modernização bélica era para proteger a fronteira contra possível incursão da guerrilha, dos paramilitares e dos narcotraficantes colombianos – Bogotá teria sequestrado em Caracas um líder das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), o que causou um estremecimento diplomático. Na questão, Brasil, Chile e Peru posicionaram-se a favor da Venezuela (Ospina, 2005, p. 19; Romero, 2007).

O Brasil em vez de isolar a Venezuela, como pretendiam os Estados Unidos, aproximou-se mais, ao assinar acordos de cooperação. Nesse sentido, o país credenciava-se para ser o moderador de confiança na América do Sul. Não foi à toa que o antiamericanismo, de acordo com o instituto de pesquisas chileno Latinobarómetro, em investigação conduzida em 2005, havia crescido em dois países apenas: Venezuela e Uruguai, ainda que fosse mais alto na Argentina.

Em novembro de 2005, houve novo encontro dos 34 países em Mar Del Plata, Argentina, para tratar da questão da área de livre comércio. Posturas dicotômicas se representaram: a de George W. Bush, favorável, e a de Hugo Chávez, desfavorável à integração sob moldes neoliberais. Para ele, a Alternativa Bolivariana das Américas (Alba) seria o caminho ibero-americano, o único possível para superar a pobreza. Apenas Cuba, que não participava da reunião, apoiou-a. Chávez havia anunciado a formação de um eixo com Brasil e Argentina, esta preocupada em chegar a um entendimento com o FMI. No final da cúpula, havia a impressão de que o projeto da Alca afundava. A preocupação era com manutenção e geração de empregos (Carmo, 2005; Folha de São Paulo, 2005; U.S. Department of State, 2001).

ESTADOS UNIDOS-BRASIL: A INFRUTÍFERA PARCERIA DO BIOCOMBUSTÍVEL

Uma das consequências involuntárias iniciais da Segunda Guerra do Golfo (março de 2003 até o momento) foi o aumento desproporcional do preço do petróleo, que chegou a ultrapassar a barreira dos US$ 100 na comercialização de um barril. Assim, diante da possibilidade de a escalada de preços ampliar-se, a comunidade internacional dedicou mais atenção a fontes energéticas alternativas, sendo uma delas o biocombustível. O Brasil, ao extrair o

seu da cana-de-açúcar, posicionou-se na dianteira dos demais países tanto em função da produtividade como do custo. Com potencial de área agricultável de cerca de 90 milhões de hectares, embora se utilizasse apenas 60 milhões em 2005, o país tinha condições de aumentar o cultivo da cana-de-açúcar destinada à fabricação de etanol, caso as barreiras alfandegárias dos Estados Unidos diminuíssem.

A partir dos anos 1990, a opção pelo agronegócio reforçou-se. As últimas restrições, advindas do período ditatorial, foram revogadas. Eliminaram-se o preço mínimo e a tarifa para os importadores. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, os impostos de exportação de *commodities* foram bastante reduzidos. Em 1999, com a desvalorização repentina do real, as exportações agrícolas subiriam muito. No tocante à cana-de-açúcar convertida no biocombustível, os primeiros êxitos originaram-se na década de 1970, depois do Primeiro Choque do Petróleo. Com o barateamento do produto, a partir da segunda metade da década de 1980, o programa do etanol retrocedeu, mas, cerca de 15 anos depois, voltou à tona, a partir do momento em que a indústria automobilística desenvolveu o carro *bioflex*.

Apesar das vantagens do etanol feito da cana, os Estados Unidos preferiram manter seu programa de apoio ao extraído do milho, mais caro – com custo equivalente a 30 centavos de dólar enquanto o da cana, em torno de 22 centavos –, de menor potencial energético e maior emissor de carbono. Outra restrição empregada referia-se ao fato de que o etanol não era ainda uma *commodity*. Assim, não desfrutava de uma definição reconhecidamente global de suas características (Moreno, 2007; Williams, 2011).

Washington, após a visita de W. Bush a Brasília em março de 2007, alegou que o protecionismo exagerado do Congresso impedia o acesso maior do etanol brasileiro – 54 centavos de dólar por galão importado. Não obstante as dificuldades no Legislativo, a Casa Branca lançou uma meta para a redução do consumo de petróleo: a diminuição no uso em 20% até 2017. Por isso, a necessidade da compra do biocombustível externo. Outro óbice para o Brasil era a parceria entre produtores norte-americanos e mexicanos com a finalidade de fabricar o etanol de cana no México. Se os Estados Unidos substituíssem seu consumo de petróleo em 10%, 400 mil empregos poderiam ser gerados e, com isso, haveria menor imigração no lado norte-americano. Além do mais, eles já adquiriam o produto de países caribenhos, isentos de tarifas de importação. Politicamente, seria melhor para Washington depender menos de países como Venezuela e Irã. Ainda assim, as reivindicações brasileiras não prosperaram – em 2008, ante o recuo da cotação do barril de petróleo, as solicitações perderam o apelo político junto à Casa Branca (Constance, 2006; Williams, 2011).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: DIVERGÊNCIAS NA LIBERALIZAÇÃO

Na tentativa de retomar o diálogo na Rodada de Doha, iniciada em 2001, a proposta norte-americana foi avançada em termos de eliminação de barreiras e subsídios concedidos à exportação, porém acanhada no tocante à manutenção de auxílio interno a produtores. De toda forma, este encaminhamento era mais avançado do que o dos europeus. Brasília, em nome do G-20, posicionava-se a favor de redução de 54% dos impostos de importação, ao passo que Bruxelas, 39% apenas, e Washington, 66%. O Brasil encontrava-se entre a cruz e a caldeirinha, visto que seu setor industrial também pressionava o governo, a fim de ter salvaguardas para se adaptar a uma futura competição mais acirrada. Basicamente, as reivindicações originavam-se de São Paulo, unidade mais industrializada, e do Amazonas, por causa da Zona Franca de Manaus.

Em junho de 2007, Brasil e Índia, líderes do G-20, interromperam as conversas com Estados Unidos e União Europeia, realizadas na Alemanha, em face da ausência de alternativas viáveis para maior abertura do setor agrícola na faixa norte-atlântica – somente os norte-americanos gastariam mais de US$ 10 bilhões para manter competitivos determinados segmentos. Os países em desenvolvimentos aspiravam à eliminação total dos subsídios até 2013. Em setembro do mesmo ano, o Brasil reconhecia que na prática não haveria mais avanços por causa da eleição presidencial dos Estados Unidos em 2008 (Folha de São Paulo, 2007; Pecequilo, 2008, p. 148-151). Tendo em vista que não houve progresso multilateralmente, o Brasil concentrou esforços para recompor o Mercosul. Naquela altura, a Alca não era mais prioridade nem para Brasília, nem para Washington. Nesse sentido, o governo brasileiro faria várias concessões à Argentina, alquebrada depois de uma intensa experiência neoliberal ao longo da década de 1990.

PRENÚNCIO DA DESPEDIDA DE GEORGE W. BUSH: A VISITA A LULA EM 2007

Em março de 2007, George W. Bush efetivou a viagem mais significativa à América Latina de seu mandato, ao debruçar-se sobre os três países – Brasil, México e Colômbia – mais populosos, além do Uruguai, com o qual havia assinado um acordo comercial no início daquele mesmo ano, e da Guatemala. O objetivo foi reforçar a parceria, ao demonstrar o apoio às emergentes democracias no combate à pobreza e ao crime. Com o primeiro, embora não hou-

vesse nenhum desentendimento significativo, não houve avanço sobre a pauta de interesse brasileiro: a perspectiva de granjear com o apoio de Washington um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; a redução dos impostos de importação de biocombustível e a eliminação, ainda que progressiva, dos subsídios agrícolas nas negociações promovidas pela OMC. Com o segundo, o aspecto principal ainda era a imigração, tema prejudicado em função das medidas tomadas após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. Com o último, a manutenção do programa de combate ao narcotráfico.

A justificativa da Casa Branca para que não houvesse medidas liberalizantes quanto ao comércio e à imigração decorriam respectivamente do protecionismo e do conservadorismo do Congresso, o que emperraria a ação do Executivo. Assim, na prática, Washington não teve nada a oferecer, a não ser o apoio diplomático ao conceito de justiça social. Em 2008, houve novo pleito presidencial nos Estados Unidos. Novamente, a América Latina não foi prioridade. Dois temas ocuparam a pauta dos democratas e republicanos: as duas guerras na Ásia e a crise econômica, decorrente do comportamento insustentável do setor bancário e imobiliário do país ao longo de anos e do acompanhamento insuficiente por parte das agências fiscalizadoras. O continente apenas adentrava nos debates quando a questão relacionava-se com a imigração, sendo o México o país geralmente evocado (Baker, 2007; McKeeby, 2007).

QUARTA FROTA: O APARENTE POLÊMICO RENASCIMENTO

No final de abril de 2008, o governo norte-americano anunciou o renascimento da Quarta Frota da Marinha, desativada desde 1950, com área de atuação na América Latina e adjacências. A despeito da celeuma de sua reconstituição, as operações navais norte-americanas mantiveram-se praticamente inalteradas no tocante ao número de atividades. Deste modo, a nova existência foi mais simbólica em termos práticos, mas sinalizada de maneira temerária para pelo menos dois países: Venezuela, em decorrência de política externa ancorada no antiamericanismo e, em menor escala, China, em virtude do alcance cada vez maior de interesses econômicos no continente americano e, por que não, no africano.

Como consequência, Washington reiterou sua primazia no Atlântico Sul, importante fonte de abastecimento energético e alimentar, ainda que oficialmente a Quarta Frota tenha sido formada para se opor ao terrorismo e a ilícitos transnacionais, assim como incrementar o auxílio humanitário, advindo de toda sorte de cataclismo. Em tese, a facilidade de deslocamento poderia permitir intervenções de restauro da normalidade institucional para governos aliados mais céleres do

que as tradicionais, amparadas no envio maciço de tropas. Todavia, em função da incorporação em maior ou menor grau dos valores políticos e econômicos mais conservadores na região, o país poderia valer-se de outras formas de atuação, com a posterior obtenção de resultados favoráveis, como, por exemplo, a concessão de auxílio financeiro ou técnico (Arraes, 2008, p. 25-27).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o fim da Guerra Fria, a sociedade brasileira subscreve sua principal forma de inserção na economia internacional via agronegócio. Sofisticado em alguns segmentos, ele essencialmente se volta para dois eixos de venda: o norte-atlântico, mais tradicional, tendo por centro os Estados Unidos, e o pacífico, emergente por causa da China. No caso do primeiro, houve o relativo bem-sucedido esforço do Brasil de diversificar o número de países compradores, porém, por causa do singular aumento da produção do biocombustível, quase 20 bilhões de litros, a atenção se voltou para os norte-americanos, em decorrência do potencial de consumo.

A tentativa foi frustrada, porquanto o protecionismo norte-americano no setor agrícola é bastante expressivo. A restrição aplicada ao etanol se estendeu na prática a muitos outros produtos, o que terminou por prejudicar o projeto de se estabelecer uma área de livre comércio – a Alca – durante a primeira década do milênio. Portanto, o ponto maior de atrito entre Brasil e Estados Unidos durante a gestão de George W. Bush ocorreu nas negociações econômicas, desdobradas em três âmbitos de maneira insatisfatória: bilateral, com produtos como etanol, cítricos e aço; regional, com a hipotética ALCA, e global, com a Rodada Doha, via G-20.

O atentado terrorista de setembro de 2001 dificultou a convergência de interesses entre os dois países. Se, no início do mandato, Bush acenava para a região, após o inédito e traumático ataque, ela se tornaria secundária para a política externa, vez que a prioridade seria a região médio-oriental e cercanias. Assim, a prioridade de Washington passou a ser a oposição ao terrorismo, ponto no qual o Brasil discordaria da intensidade da forma, mas não da tese em si, e o espraiamento da democracia, tópico no qual não havia discordância alguma, a não ser no tocante a um processo de transição em Cuba.

A alteração do posicionamento político e militar da Casa Branca dificultou a abordagem bilateral de temas caros ao Brasil, como a eventual reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, reforçada pelo Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), e a ampliação da militarização da América Latina, com o Plano Colômbia e com a revivescência da Quarta Frota.

A despeito dessas divergências, isso não impediu que o país se transformasse em um moderador confiável a Washington em questões relacionadas com a postura política da Venezuela, Argentina e mesmo Haiti, ao aceitar o convite, por intermédio da ONU, de liderar a parte militar da missão de estabilização no país, a partir de 2004. Brasília não aderiu, por exemplo, à proposta de Caracas em 2007 de se retirar do FMI e do Bird em favor do recém-criado Banco do Sul. Um novo órgão não precisaria excluir outros, como a Corporação Andina de Fomento (CAF) ou o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (Fonplata).

Por fim, a existência de discordâncias se deve exatamente por conta do relacionamento cotidiano próximo. Deste modo, o Brasil, como mencionado, apresentou-se durante o duplo mandato de George W. Bush como o interlocutor de confiança dos Estados Unidos para a manutenção da normalidade político-econômica da América do Sul, ou seja, de fidelidade aos princípios da democracia formal e de aplicação, quando possível, do livre comércio, mesmo sem ser na medida desejada.

SEGUNDA PARTE

TEMAS E QUESTÕES DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA CONTEMPORÂNEA

CAPÍTULO 5

ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA E O COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Thiago Rodrigues

INTRODUÇÃO

No dia 8 de abril de 1986, Ronald Reagan, então presidente dos Estados Unidos, assinou um breve documento de cinco páginas intitulado "Narcotics and National Security". Tratava-se de uma *National Security Decision Directive* (NSDD), instrumento confidencial pelo qual os mandatários norte-americanos podem estabelecer prioridades e diretrizes para a política exterior e de defesa do país antes que sejam publicizados ou apreciados pelo Congresso. Hoje, a NSDD-221 está liberada para consulta, mesmo que com significativa quantidade de trechos inutilizados para a leitura. Ainda assim, tem-se o suficiente para compreender suas intenções, sumarizadas logo na sua primeira página, onde Reagan afirma que "a expansão do tráfico internacional de narcóticos [...] adiciona outra significativa dimensão aos aspectos de aplicação da lei e saúde pública e ameaça a segurança nacional dos Estados Unidos" (NSDD-221, 1986, p. 1). Essa "ameaça" seria "especialmente séria fora das fronteiras dos EUA"[1] onde "a combinação de organizações narcotraficantes internacionais, insurgentes rurais e terroristas urbanos podem minar a estabilidade de governos locais"[2].

A preocupação externada por Reagan era a de que aos problemas de segurança já estabelecidos na América Latina – as guerrilhas de esquerda rurais e urbanas – adicionava-se um novo e complicador elemento: o narcotráfico. Esse novo fator não seria, apenas, um vetor a mais e paralelo aos demais, mas um item que comporia uma intrincada conexão com os grupos subversivos.

1 Idem, ibidem.

2 Idem, ibidem.

Nesse sentido, Reagan sustenta que "alguns grupos insurgentes financiam suas atividades pela taxação de atividades relacionadas às drogas, fornecendo proteção a traficantes locais ou cultivando suas próprias safras de drogas", o que teria produzido "um significativo impacto na capacidade das forças insurgentes" (NSDD-221, 1986, p. 2). Do mesmo modo, para o presidente, "alguns grupos terroristas têm-se vinculado ao tráfico de drogas primordialmente para financiar suas atividades"[3]. Apesar de vagas e generalizantes, as afirmações de Reagan registraram uma avaliação crucial para o redimensionamento da política estadunidense de repressão ao narcotráfico nos anos 1980 associada, precisamente, à vinculação percebida pelos EUA entre ameaças mais tradicionais – as organizações da esquerda armada – e o narcotráfico como um perigo emergente: ameaça que, três anos antes da NSDD-221, o então embaixador norte-americano na Colômbia, Lewis Tambs, nomeara de *narcoterrorismo* (Rodrigues, 2006).

WAR ON DRUGS: GUERRA, E NÃO METÁFORA

A expressão "narcoterrorismo" passou a designar a acoplagem entre um "perigo" proveniente do auge da Guerra Fria e ainda forte e presente na América Latina – as guerrilhas de esquerda – e outra atividade – o narcotráfico – que, crescentemente, entrava nos discursos diplomático-militares dos EUA e dos demais países americanos, assumindo o destaque de uma questão de segurança nacional. Essa articulação acabou por expor um movimento, naquele momento ainda em curso, da estratégia de segurança nacional e regional norte-americana que incluía uma nova temática para além da contenção do comunismo. Para compreender esse deslocamento, é interessante lembrar duas intervenções militares protagonizadas pelos Estados Unidos: a primeira, na ilha de Granada, em 1983; a segunda, no Panamá, em 1989.

Em outubro de 1983, um golpe de Estado ocorreu em Granada, em decorrência de uma defecção de militares que depuseram Maurice Bishop, no poder a partir de 1979 após liderar outro golpe. A pequena república caribenha era, desde a ascensão de Bishop, alvo de pressões norte-americanas, devido à sua aproximação com Cuba e à sua inclinação socialista. Quando os militares se levantaram contra Bishop, houve reações populares em apoio ao primeiro-ministro – que acabou por ser executado pelos golpistas –, gerando protestos e conturbações que serviram de sinal para os EUA colocarem em marcha o plano de intervenção. Agravava a situação o fato de que a Universidade de Medicina de St. George, na capital do

3 Idem.

país, contava com estudantes norte-americanos que, na avaliação de Washington, poderiam ser feitos de reféns (fato que repercutia numa opinião pública ainda marcada pela crise dos reféns na embaixada dos EUA em Teerã, em 1979).

Assim, os Estados Unidos organizaram uma força de intervenção militar, incorporando pequeno contingente de tropas da Organização dos Estados do Caribe Oriental, de modo a dar um tom multilateral à ação. Apesar da desaprovação da então primeira-ministra britânica Margareth Thatcher – uma vez que Granada fazia parte da Commonwealth de ex-colônias do Reino Unido –, o presidente Ronald Reagan decidiu pela intervenção e ordenou a invasão da ilha, combatendo (e vencendo em poucos dias) – militares granadenses e, também, um batalhão de engenharia militar cubano presente no país e que se engajou no conflito. A chamada Operação Fúria Urgente foi a primeira operação conjunta (Exército, Marinha e Aeronáutica) norte-americana em combate efetivo desde a Guerra do Vietnã, justificada, ainda, com os argumentos próprios da Guerra Fria: a defesa da "democracia", da segurança nacional e da estabilidade regional diante de uma "ameaça comunista".

A próxima intervenção militar dos Estados Unidos na América Latina ocorreu seis anos depois, no Panamá, em circunstâncias bastante distintas. Em dezembro de 1989, as boas relações entre o general Manuel Noriega, então presidente do país, com os Estados Unidos chegaram ao fim. Na passagem dos anos 1970 para os 1980, Noriega havia sido um dos homens fortes do regime ditatorial de Omar Torrijos, ocupando a chefia do serviço de inteligência (Marcy, 2010). Nessa época, estabeleceu contatos com grupos narcotraficantes colombianos e cubanos que seriam importantes para o estabelecimento do auxílio ilegal aos guerrilheiros de direita chamados Contra que, em meados da década de 1980, combateram o regime socialista nicaraguense a partir de bases em Honduras e na Guatemala, e mantidos amplamente com recursos oriundos de taxações sobre carregamentos de cocaína colombiana que seguia para os EUA, com apoio e mediação de Noriega – e chancela oficiosa do governo norte-americano (Dale Scott e Marshall, 1998).

Após a publicização do narcofinanciamento dos Contras na imprensa norte-americana e das investigações levadas a cabo no Congresso e na Justiça dos EUA, Noriega foi rejeitado pelos EUA como aliado estratégico. Contribuiu para esse descrédito a expectativa, por parte de Washington, do enfraquecimento relativo do conflito na Nicarágua e nos demais países da América Central (El Salvador e Guatemala, principalmente) diante da rarefação – nos anos que seriam os finais da Guerra Fria – do apoio cubano-soviético aos regimes e movimentos armados de inspiração socialista nas Américas.

Assim, em 1987, os EUA congelaram a ajuda econômica ao Panamá e reforçaram sua presença militar nas bases da região do Canal. No ano seguinte, Noriega foi indiciado nos Estados Unidos, acusado dos crimes de tráfico de drogas e de lava-

gem de dinheiro. Após Noriega anular as eleições presidenciais de maio de 1989, as relações entre os EUA e o regime panamenho chegaram ao nível mais crítico. Depois de meses de tensões entre os países, a morte de um militar norte-americano por membros da Guarda Nacional do Panamá, em dezembro de 1989, foi o estopim que motivou o presidente George H. W. Bush a autorizar a invasão do país para depor e capturar Noriega. A intervenção amparava-se, para os norte-americanos, numa mudança legislativa encaminhada havia pouco por Bush que permitia "que militares pudessem perseguir fugitivos internacionais" (Marcy, 2010, p. 134).

Nesse momento, já condenado à revelia por tráfico de drogas, Noriega se enquadrava nessa categoria. Capturado, ele foi levado para os EUA, onde passou a cumprir pena de 40 anos de prisão. Sua captura e traslado foram realizados sem qualquer amparo legal internacional, o que gerou protestos, inócuos, na Organização dos Estados Americanos (OEA). Assim, a invasão do Panamá – de sugestivo codinome: *Operação Justa Causa* – mobilizou tropas já posicionadas no Canal e outras deslocadas para a ação, sendo justificada, além dos mais tradicionais elementos de retórica (defesa da democracia, por exemplo), por um novo componente no discurso: o combate ao narcotráfico.

Da invasão de Granada à do Panamá, os elementos centrais a embasar as ações e a amparar a mudança de regime transformaram-se de modo notável: a junta militar granadense foi deposta pela *ameaça* que, para os EUA, ela representava à democracia e segurança regionais por sua *filiação comunista*; já Noriega foi retirado do poder não por ser comunista, mas por ser *narcotraficante*. Entre um momento e outro, estava a Lewis Tambs sobre o narcoterrorismo, ameaça híbrida, que compunha um duplo com o perigo que desvanecia (o comunismo) com o que emergia (o narcotráfico), anunciando adaptações no discurso diplomático-militar norte-americano na sua identificação dos novos problemas de segurança no continente. O termo narcoterrorismo ainda ganharia novos contornos e importância no processo de militarização do combate ao narcotráfico e ao reposicionamento geopolítico norte-americano nas Américas, como será apresentado adiante.

Além da Declaração de Tambs, houve a NSDD-221 de Reagan, que não apenas sustentou claramente que o tráfico de drogas era tido como uma ameaça à segurança nacional dos EUA e regional na América Latina, chancelando o narcoterrorismo como problema regional, como indicou a necessidade de alterações legais nos Estados Unidos a fim de permitir um maior envolvimento dos militares em ações contra o narcotráfico. O ponto central, na perspectiva jurídico-política, era a *Posse Comitatus Act*, lei federal de 1878, que regulamentava a atuação das Forças Armadas dentro do território norte-americano. Elaborada ainda no contexto do reordenamento do país após a Guerra Civil (1861-1865), a lei fixou limites bastante rígidos para o emprego doméstico das Forças Armadas, o que impedia sua utilização, por exemplo, como polícia.

As propostas de alterações na Act de 1878 foram encaminhas pelo governo Reagan, por meio de instrumentos como a NSDD-221 e o *Anti-drug Abuse Act*, também de 1986, amparadas por um contexto sociopolítico crescentemente conservador, atemorizado pelas notícias de aumento do uso de cocaína e de sua então nova variação, o *crack*, e pela disseminação do medo derivado do crescimento dos crimes violentos que motivaram a produção e pela difusão de práticas punitivas ampliadas, como as políticas de tolerância zero. A já consolidada base social moralista, substrato para as leis proibicionistas desde o início do século XX, foi redimensionada e ampliada nesse período, gerando ambiente propício para o endurecimento das leis penais em geral e daquelas contra o tráfico de drogas, em especial. Esse ambiente renovadamente proibicionista influenciou o debate aberto entre os próprios militares. De um lado, sustenta Marcy (2010), havia segmentos do alto escalão militar contrários à revisão da *Posse Comitatus Act*, temendo uma deturpação do que acreditavam serem as funções das Forças Armadas: a defesa do país diante de ataques convencionais e a ação global em regiões de interesse vital para os Estados Unidos. Para Perl (2006, p. 11):

> os oponentes da [atuação militar] na interdição do tráfico de drogas argumentam que se trata de uma missão das forças policiais [*law enforcement*] e não uma missão militar; que a aplicação das leis sobre drogas é uma guerra não-convencional para a qual os militares estariam pouco preparados; que a atuação no combate às drogas afetaria a capacidade de pronta resposta [das Forças Armadas]; que o combate ao narcotráfico exporia os militares à corrupção; que seria pouco prudente uma política pública que exigisse que militares americanos agissem contra cidadãos americanos; e que o uso de militares poderia trazer sérias repercussões políticas e diplomáticas internacionais. Além disso, alguns militares permanecem preocupados com essa expansão de suas funções, vendo a si mesmos como possíveis bodes expiatórios de políticas fracassadas ou com grandes chances de fracassar.

De outro lado, no entanto, a iniciativa do governo Reagan encontrou eco entre militares que temiam um recuo de prestígio, poder, influência e recursos com a distensão da Guerra Fria e esmorecimento do inimigo soviético. Assim, segundo Feitosa e Pinheiro (2012, p. 70):

> por trás da mudança [no papel dos militares], esconde-se um esforço para redefinir as prioridades da segurança nacional dos EUA num contexto de fim da Guerra Fria e de crescente crítica aos orçamentos militares. A legitimidade das demandas por manutenção de efetivos e de gastos dependia da capacidade de identificar um novo inimigo que exigisse constante e intensa atenção.

Apesar disso, seguem os autores, "o Pentágono, [que] tradicionalmente, resistia ao emprego de militares em atividades típicas de combate ao crime; [...]

vislumbrou na ação internacional antidrogas uma possibilidade de preservar parcelas do orçamento para a defesa"[4] (idem). Em 1989, quando Bush Sr. assume a presidência, após dois mandatos como vice-presidente de Reagan, os esforços pelo envolvimento de militares no combate ao narcotráfico são recrudescidos, com as resistências dos militares recalcitrantes cada vez menores. Para Marcy (2010, p. 137), "os militares haviam experimentado oito anos de crescimento do orçamento de defesa, nos governos de Reagan, e os oficiais do Pentágono preocuparam-se quando o Congresso começou a cogitar cortes nos gastos militares". Com o fim vislumbrado da Guerra Fria, a adesão dos militares à *war on drugs* tornou-se mais ampla e evidente.

Assim, Bush Sr. – que coordenara a *guerra às drogas* quando vice-presidente – tomou medidas logo nos primeiros meses de mandato a fim de estabelecer novos parâmetros para o combate ao narcotráfico. Em agosto de 1989, Bush edita a *National Security Decision* n. 18 (NSD-18), intitulada *International Counternarcotics Strategy*, na qual reforça a identificação do tráfico de drogas como uma ameaça simultaneamente à segurança nacional dos EUA e à segurança regional latino-americana e, com isso, colocando o Departamento de Defesa (e, portanto, as Forças Armadas) na linha de frente da coordenação e execução da luta antidrogas do país. O documento identificou três países andinos como as fontes principais da cocaína direcionada aos EUA – Colômbia, Peru e Bolívia – e delineou um plano de ação destinado a eles, denominado *Estratégia Andina*. Todos os recursos financeiros estariam voltados "à assistência militar [...] com poucas restrições ao seu uso, o que significava que os recursos poderiam ser usados para combater guerrilhas de modo a garantir a eficácia das ações antidrogas" (Marcy, 2010, p. 138).

O compromisso expresso na então confidencial NSD-18 foi tornado público por meio da *National Drug Control Strategy*, documento publicado apenas um mês depois – em setembro de 1989 –, no qual se reiterou o compromisso proibicionista norte-americano e por meio do qual se reafirmou a ênfase punitiva tanto no plano interno quanto no externo, com ampla justificativa para emprego de militares em ações nas fronteiras do país e em outras regiões. Como persistia o receio por parte de setores das Forças Armadas de que o engajamento direto de militares norte-americanos redundasse em mortes que fizessem a opinião pública recordar os embates irregulares do Vietnã, a tática desenvolvida por Bush – que se tornou um padrão nas políticas de apoio militar antidrogas dos EUA desde então – foi o de limitar sua atuação no apoio técnico, treinamento a civis e militares, operação de equipamentos, evitando o desdobramento de tropas no terreno. Associada a essa precaução, foi incentivada a contratação de empresas de segurança privadas, vinculadas à preocupação nascente naquele momento com a garantia de intervenções militares que não causassem mortes

4 Idem, ibidem.

de militares norte-americanos – o conceito de "zero morte" (Demoulin, 2005) – e que se tornou uma constante na presença dos EUA nos Andes, agenciando parte substancial das ações antidrogas e antiguerrilhas e movimentando o vultoso negócio das companhias militares privadas, com destaque para sua presença na Colômbia desde os anos 1990.

Com base nessas diretrizes, Bush ordenou a ação no Panamá e organizou de imediato uma reunião de cúpula com presidentes andinos, realizada em Cartagena, Colômbia, um mês apenas após a prisão de Noriega. Além de Bush e de Virgilio Barco, presidente anfitrião, estiveram presentes os mandatários do Peru (Alan García) e da Bolívia (Jaime Paz Zamorra). Com esse cenário de fundo, foi estabelecido compromisso com a tônica militarista dos EUA, evitando a presença em campo de norte-americanos e dando-se preferência ao financiamento e à capacitação de unidades especiais das Forças Armadas dos países sul-americanos. A adesão e o alinhamento com a perspectiva militarizada foi reafirmada em outra reunião de chefes de Estado, dessa vez em San Antonio, Texas, em 1992, com ampliada presença dos mandatários de México, Venezuela e Equador.

Com a *Estratégia Andina*, o alinhamento com os EUA dos países latino-americanos considerados chave para a questão continental do narcotráfico e a quebra de muitas das limitações legais ao emprego de militares na *guerra às drogas*, os norte-americanos indicaram a emergência de um processo de redimensionamento "das premissas centrais das doutrinas de segurança nacional que moldaram as relações civil-militares latino-americanas e as premissas dos regimes autoritários vigentes desde o golpe de Estado no Brasil, em 1964, até o final dos anos 1980", de modo a fazer que "a guerra contra a subversão 'castro-comunista' dos tempos da Guerra Fria se tornasse uma guerra contra narcoterroristas nos Andes" (Loveman, 2006, p. 28).

É preciso demarcar que, se a ascensão da *guerra às drogas* ao topo da agenda de segurança norte-americana com relação à América Latina pôde ser propiciada pela dinâmica global colocada pelo fim da Guerra Fria, as procedências da securitização do narcotráfico remontam a, ao menos, 20 anos antes da Cúpula de San Antonio, quando, em 1971, o então presidente Richard Nixon declarou, em pronunciamento nacional, que "as drogas" eram inimigas da sociedade norte-americana e precisavam ser combatidas como uma *guerra*. Depois dessa declaração, fundada na lógica de que o mundo dividia-se entre países produtores e países consumidores de drogas ilícitas, formulou-se uma reforma no aparato antidrogas dos EUA, com destaque para a criação da *Drug Enforcement Administration* (DEA), agência federal que coordena o trabalho nacional e internacional de combate ao narcotráfico (Rodrigues, 2004).

A lógica da *guerra às drogas*, mantida até hoje pelo discurso diplomático-militar norte-americano, ignorava, ainda nos anos 1970, que parte da

maconha e das drogas sintéticas (como o LSD) então consumidas era produzida nos próprios EUA, enquanto que outras (como a heroína e a cocaína) provinham da Ásia e da América Latina. O não reconhecimento desse cenário mais complexo, no entanto, foi potente para exteriorizar as *fontes* do problema, colocando em marcha um discurso de segurança nacional que possibilitou a tomada de medidas de defesa nacional, sinalizando, inclusive, a pertinência do uso de militares para o combate ao narcotráfico.

As primeiras iniciativas de combate ao narcotráfico, ainda nos anos 1970, visaram ao México e ao Caribe, já com ênfase no uso de unidades militares locais e na presença de oficiais militares norte-americanos como "consultores" operacionais (Bagley, 1993; Rodrigues, 2004). O crescimento do tráfico de cocaína, na passagem para os anos 1970, seguindo a tendência de aumento do consumo dessa droga nos EUA, fez que as atenções se voltassem para a América andina. Nesse contexto da chegada de Reagan/Bush ao poder, com sua plataforma conservadora também no plano dos valores, a *guerra às drogas* foi impulsionada, desenvolvendo-se na tônica militarista. Uma década depois, quando as cúpulas de Cartagena e San Antonio foram realizadas, o caminho para o enlace pela militarização já havia sido significativamente percorrido.

Desse modo, o envolvimento de militares no combate ao tráfico de drogas consolidou-se como parte substancial da política de segurança dos Estados Unidos para com a América Latina – tendência emergente nos anos finais da Guerra Fria e que se alargou com seu término. Mais do que retórica ou figura de linguagem, a prática da *guerra às drogas* enseja a efetiva mobilização de militares norte e latino-americanos no enfrentamento de organizações ilegais fluidas, mais ou menos descentralizadas e de atuação local e transnacional. Trata-se, portanto, de um inimigo bastante distinto das tradicionais *ameaças* – as Forças Armadas estatais – e, até mesmo, das forças irregulares presentes com tanto destaque nos anos da Guerra Fria. O início dos anos 1990 colocou em tela a diversificação e a pulverização dos conflitos e das percepções das ameaças à segurança nacional, regional e internacional, num contexto no qual o narcotráfico americano estava presente como um dos elementos constituintes.

CONTORNOS DE UMA (NOVA) GUERRA

Logo no início de seu mandato, em 1993, Bill Clinton sustentou a necessidade de que os Estados Unidos se preparassem para enfrentar novas e difusas ameaças, que incluíam desde as novas pandemias globais até o crime organizado internacional. Clinton deu prosseguimento à Estratégia Andina do seu anteces-

sor, indicando a continuidade de visões sobre o tema entre governos republicanos, como os de Reagan e Bush, e o seu, do Partido Democrata. Ademais, incorporou a questão do narcotráfico a um marco mais abrangente, o do crime organizado internacional, que passou a ser considerada uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. Por meio da *Presidential Decision Directive* 42, de 1996, Clinton "caracterizou o crime organizado internacional como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos e determinou que as agências de Estado apropriadas intensificassem e coordenassem seu trabalho contra essa ameaça" (Inkster e Comolli, 2012, p. 17). Entre as unidades do Estado a serem mobilizadas, estava o Departamento de Defesa e, portanto, as Forças Armadas.

A ampliação dos temas de segurança, próprio dos primeiros anos após o final da Guerra Fria, incorporou uma série de grupos não estatais de expressão transterritorial, como o terrorismo fundamentalista e as redes do chamado crime organizado. A literatura nos campos da Segurança Internacional e dos Estudos Estratégicos identificam nesse período a emergência de conexões entre ilegalismos e conflitos, entre as quais teria destaque o tráfico de drogas, já então tido como o mais rentável dos negócios ilegais planetários (Glenny, 2008; Kaldor, 2007; Kan, 2009). Atento aos novos temas de segurança, que incorporaram os grupos não estatais como alvo, o governo Clinton manteve a política de militarização do combate ao narcotráfico, desenvolvendo o conceito de *responsabilidade compartilhada* – lançado na Cúpula das Américas, de 1994 –, pelo qual todos os países do continente (à exceção da excluída Cuba) assumiam que a questão do narcotráfico era um problema de segurança a uma só vez nacional e regional.

Além disso, aumentaram os recursos para o apoio militar a países da região, incluindo o Brasil e países da América Central (Bagley, 1996). Como medida coercitiva extra, Clinton reavivou o processo de certificação, iniciado no governo Reagan, medida pela qual o presidente publica anualmente um relatório, no qual registra quais países em todo o planeta colaboram, ou não, com a *guerra às drogas* promovida pelos EUA. Uma descertificação poderia custar o corte de ajuda econômica e militar, além de embargos comerciais (Cavalier Castro, 1998).

Foi, também, no governo Clinton, que foi negociado e assinado um plano de apoio financeiro e militar à Colômbia, inédito até então pelas dimensões, alcance e recursos. Em 1999, Clinton e seu contraparte colombiano Andrés Pastrana selaram o acordo que criou o Plano Colômbia, prevendo para os seus seis primeiros anos um aporte de US$ 700 milhões anuais que incluíam apoio ao processo de paz no país, com programas para o fortalecimento do poder judiciário e prisional; mas que, ao iniciar sua aplicação, em 2000, deu ênfase aos aspectos de compra de armamentos e capacitação das Forças Armadas (Teixeira

Jr. e Nobre, 2010; Villa e Ostos, 2007). Na sua fórmula original, o Plano Colômbia fazia distinção entre "guerrilhas" e "narcotráfico", espelhando a reticência do Congresso em financiar o conflito civil de outro país. Todavia, após os atentados de 11 de setembro de 2001 e a declaração de *guerra ao terror*, já no governo de George W. Bush, tal barreira caiu diante da nebulosa reunião de grupos antiamericanos e/ou subversivos de todo o mundo na mesma categoria de *terroristas*, consolidando prática também procedente dos anos de Reagan na Casa Branca.

Com isso, o termo *narcoterrorismo*, cunhado nos anos 1980, foi reatualizado, ampliando-se sua aplicação para além da associação entre guerrilhas de esquerda e tráfico de drogas; sendo passível de aplicação em todos os continentes e incorporando grupos como os do terrorismo transterritorial. Na América Latina, a *guerra ao terror* acoplou-se à anterior *guerra às drogas*, na medida em que guerrilhas como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), o Exército de Libertação Nacional (ELN) – também colombiano – e o combalido Sendero Luminoso peruano passaram a ser consideradas, pelos EUA e pelos Estados onde atuam, como grupos terroristas que se financiam com atividades ilícitas (como tráfico de drogas, sequestros e extorsões), classificação que retira a possibilidade de que se legitimem como atores políticos e abre a oportunidade de que sejam combatidos violentamente sem preocupação com negociações ou processos de reconciliação e integração à vida política (Labrousse, 2010).

O Plano Colômbia, continuado e desenvolvido nos mandatos de Álvaro Uribe (2002-2010), abalou as posições das Farc e do ELN, fortalecendo o Estado colombiano diante das forças que o contestam desde, ao menos, os anos 1960 (Santos, 2011). Com a *política de segurança democrática* – conjunto de medidas de tolerância zero e militarização da segurança pública acopladas a dispositivos de participação social –, o governo Uribe fez que as Farc perdessem territórios e lideranças (as principais, como Raúl Reyes, foram assassinadas em ações militares). O sucesso popular de Uribe e sua política de segurança impulsionaram a candidatura à presidência de seu então ministro da Defesa, Juan Manuel Santos, corresponsável pela sustentação dessas diretrizes. Eleito, em 2010, Santos afastou-se politicamente de Uribe, entre outras razões pela aproximação com o presidente venezuelano Hugo Chávez, mas não alterou as premissas de enfrentamento das guerrilhas e do narcotráfico. No entanto, se os efeitos sobre as guerrilhas foram mais sensíveis, o tráfico de drogas colombiano seguiu se adaptando às novas modalidades de *flexibilidade* e *transterritorialização*.

O cerco mais cerrado às atividades narcotraficantes na Colômbia teria aberto, segundo autores como Rodríguez Luna (2010, p. 40), possibilidades de negócios para grupos ilícitos de outros países da região:

> o combate frontal à oferta de drogas controlada pelos cartéis colombianos, [levou à] alteração das rotas do narcotráfico, passando [das que cruzavam] pelo Caribe, utilizadas pelos colombianos, para as do Golfo do México, do Pacífico e da América Central e, claro, pelo próprio território mexicano.

Assim, grupos já atuantes nos anos 1990, como os chamados "Cartel de Sinaloa" e do "Golfo", ganharam impulso e competidores, notadamente nos estados mexicanos do norte (na fronteira com os Estados Unidos), do Golfo do México – como o estado de Veracruz, mais importante porto do país – e do Pacífico (Aguilar e Castañeda, 2009).

A partir de 2007, o governo de Felipe Calderón desencadeou uma nova e mais explícita fase de combate aos "cartéis" pela via da militarização, despachando tropas do Exército e da Marinha para o enfrentamento do narcotráfico. Então, com o governo de George W. Bush, Calderón negociou e assinou um plano, nos moldes do Plano Colômbia, chamado Iniciativa Mérida, voltado não apenas para o México, mas extensivo, também, ao países da América Central e à República Dominicana, no Caribe (Ravelo, 2011). Saudado por especialistas, políticos e por parte significativa dos mexicanos, a Iniciativa Mérida não abalou o narcotráfico no país, mas, ao contrário, potencializou as situações de violência, instigando uma maior competição entre os "cartéis" e o enfrentamento deles com as forças militares do Estado.

O aumento da violência, associado ao agravamento na situação do narcotráfico no país, após décadas de aposta na *guerra às drogas*, não alterou o curso das políticas antidrogas mexicanas. Ao contrário, "o governo mexicano decidiu apostar na mesma linha estratégica e, em função disso, propôs estreitar a cooperação com os Estados Unidos através dos programas que conformam a Iniciativa Mérida" (Rodríguez Luna, 2010, p. 67). Segundo esse mesmo autor, no primeiro biênio da Iniciativa, foi destinado US$ 1,3 bilhão para o Estado mexicano, voltado principalmente para "as forças de segurança pública [e] segurança nacional"[5], com especial destaque para a compra de equipamentos militares.

O resultado foi o mencionado aumento exponencial da violência entre "cartéis" e entre eles e as forças militares destacadas para enfrentá-los, além do crescimento, na casa das dezenas de milhares, do número de assassinatos relacionados ao tráfico de drogas (Benítez Manaut, 2010). A vitória nas eleições de julho de 2012 de Enrique Peña Nieto, do tradicional Partido Revolucionário Institucional (PRI), adversário de Calderón e do seu Partido de Ação Nacional (PAN), não indica, pelo que se mostrou nos debates preeleitorais, uma mudança significativa nos rumos da militarização da segurança pública mexicana.

5 Idem, p. 66.

Os casos mexicano e colombiano são, atualmente, os mais visíveis quando se trata de militarização do combate ao narcotráfico na América Latina. Eles não são, contudo, os únicos. Seria necessário incluir outros países, como o Peru, os Estados da América Central e, ao menos até a ascensão de Evo Morales, em 2006, também, a Bolívia. Não obstante, nos limites dessa análise, seria interessante uma nota, ainda que breve, sobre o envolvimento recente de militares no combate ao narcotráfico no Brasil.

A inclusão do Brasil na organização do narcotráfico sul-americano se deu, nos anos 1980, na posição de corredor importante de exportação para a cocaína destinada à Europa e como centro consumidor secundário. Organizações que se formaram nas prisões a partir do período final da ditadura civil-militar, com destaque para o Comando Vermelho, passaram a adotar o tráfico de drogas ilícitas como uma de suas principais e mais rentáveis atividades, levando a disputa violenta pelo mercado às favelas e às periferias dos maiores centros urbanos do país.

A dimensão conflituosa em torno do narcotráfico, no entanto, não ficou restrita à guerra infindável nas metrópoles. Ela ganhou contornos mais amplos que motivaram o desenvolvimento de projetos como o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), iniciado na segunda metade dos anos 1990, destinado a monitorar via satélite o espaço aéreo, os movimentos em terra e fluviais e mesmo os elementos do subsolo amazônico (Herz, 2006). Um dos fatores a justificar o investimento foi o combate aos tráficos que atravessam a região, em especial o de drogas ilícitas (Brigagão, 1996; Procópio, 1999). Com tal projeto, conduzido pela Força Aérea, o Estado brasileiro alcançou uma capacidade inédita de controle sobre a imensidão amazônica e o combate ao narcotráfico é um dos itens que mais diretamente o sustenta (Feitosa e Pinheiro, 2012).

A preocupação com a defesa das fronteiras nacionais brasileiras deixou de ter como ponto central a ameaça representada por outros Estados vizinhos, e elevou-se o grau de atenção à porosidade relacionada aos chamados ilícitos transnacionais. Ao mesmo tempo, novos grupos narcotraficantes surgidos nas prisões nos anos 1990, como o Primeiro Comando da Capital, passaram a se organizar como empresas ilegais a gerir o sistema penitenciário e territórios em favelas e periferias, dedicando-se a diversas atividades ilegais – entre elas, o lucrativo narcotráfico. Nesse contexto, o Brasil assumiu nova posição na geopolítica e economia internacional do narcotráfico, ao mesmo tempo em que o perfil do tráfico de drogas se transformou mundialmente. O despontar do mercado das drogas sintéticas, por exemplo, alterou parte dos fluxos ilícitos de drogas, pois, diferentemente dos psicoativos de origem vegetal, elas são produzidas de outros produtos químicos legais, sem a necessidade de matérias-primas de origem natural (como a folha de coca para a fabricação da cocaína e a papoula para a heroína). Desse modo, drogas como o *ecstasy* podem ser produzidas próximo aos locais de consumo, sem a

necessidade da logística e da espacialização dos espaços controlados por grupos ilícitos do narcotráfico que emergiu nos anos 1970.

Essas mudanças são tão importantes que autores como Labrousse (2010) chegam a afirmar que a geopolítica não seria a disciplina mais indicada para estudar o tráfico de drogas sintéticas, uma vez que não se envolvem vastas plantações, contatos com guerrilhas e outros grupos combatentes, conflitos por regiões produtivas e rotas comerciais de longa distância, etc. Todavia, nesse início do século XXI, a coexistência e inter-relação do narcotráfico de expressão geopolítica e o de drogas sintéticas — em conflitos como os comentados acima, no México ou na Colômbia — poderia motivar não o abandono da dimensão geopolítica ou estratégica, mas o redimensionamento da perspectiva de estudos de modo a compreender esses vetores de conflitos contemporâneos. A própria situação do narcotráfico no Brasil, com o incremento do consumo, da lavagem de dinheiro e das propostas de enrijecimento repressivo colocam o país em evidência na atual configuração desses fluxos ilegais na América Latina.

A atual reformulação do aparato antidrogas brasileiro foi iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a criação, em 1996, da Secretaria Nacional Antidrogas (Senad), vinculada à Casa Militar da Presidência da República, prevendo que ela atuaria como Secretaria Executiva do Conselho Nacional Antidrogas (Medida Provisória 1669). A Casa Militar foi rebatizada, em 1998, como Gabinete de Segurança Institucional (GSI), e a Senad, ainda a ela vinculada, foi comandada, no final do segundo mandato de Cardoso, pelo general do Exército Paulo Roberto Uchôa.

A Senad não pôde se desenvolver como uma versão da DEA norte-americana por conta da competência constitucional atribuída à Polícia Federal do planejamento, análise, investigação e combate ao tráfico internacional de drogas (art. 144 da Constituição Federal). Desse modo, a Senad acabou restrita a um centro de produção de campanhas e de discussões sobre a questão das drogas, rebatizada, já no governo Lula da Silva (2003-2010), de Secretaria Nacional *sobre* Drogas, o que sugeriria a adoção de um enfoque distinto para o tema, que levou à reforma da Lei de Tóxicos de 1976, a ser comentada a seguir. Não obstante, Lula manteve o Gen. Uchôa como secretário durante seus dois mandatos. Um civil só foi assumir novamente a Senad no começo do mandato de Dilma Rousseff, em 2010.

O debate para uma revisão da Lei de Tóxicos, editada durante a ditadura civil-militar, resultou, ainda nos mandatos de Cardoso, em tópicas alterações que não tocaram em sua tônica repressiva. A efetiva promulgação de uma nova lei sobre drogas (Lei n.º 11.343), em 2006, introduziu o tema das penas alternativas para consumidores, mantendo a distinção entre "usuários" e "traficantes" existente na lei outorgada no regime militar, sem especificar quantidades claras que tipificariam "posse para uso pessoal" ou "tráfico de drogas". Com isso, a "catego-

ria" da pessoa presa em flagrante passou a depender do delegado responsável pelo registro da ocorrência. Tal imprecisão, deixando brechas para a definição subjetiva de quem seria "traficante" e "usuário", manteve a seletividade penal na captura de indivíduos segundo sua procedência social, cor de pele e outros estereótipos que seguiram determinando, na prática punitiva, a "categoria" de enquadramento penal. Um dos resultados diretos da nova lei é que, apesar do seu tom supostamente progressista, o número de condenações e de detenções no país aumentou desde 2006[6].

A reforma penal sobre drogas manteve, no entanto, o princípio de que o tráfico internacional de drogas deveria ser combatido pela Polícia Federal, enquanto que a investigação policial permaneceria nos departamentos especializados das Polícias Civis estaduais, e a repressão imediata seguiria com o patrulhamento ostensivo das Polícias Militares. Nessa lei, portanto, não havia a determinação de que as Forças Armadas devessem participar do combate ao narcotráfico. Todavia, ao longo dos anos 2000, algumas decisões do governo federal aumentaram a participação dos militares na repressão às atividades ilícitas transnacionais. O decreto presidencial n.º 5.144/2004, conhecido como "Lei do Abate", regulamentou que aeronaves que não obedecessem à ordem de se identificar quando solicitadas pelo controle do espaço aéreo brasileiro poderiam ser, no limite e após autorização presidencial, abatidas pela Força Aérea, numa tentativa de coibir os voos clandestinos associados, principalmente, ao narcotráfico (Feitosa e Pinheiro, 2012).

Maior repercussão, no entanto, teve a regulamentação da Lei Complementar 97 de 1999, realizada em 2010, e que deu o chamado *poder de polícia* – patrulhamento, revista de veículos e pessoas e prisões em flagrante – para as Forças Armadas na faixa de fronteira, nas águas interiores e no mar territorial brasileiro (art. 16A da Lei Complementar 97/1999 alterada pela Lei Complementar 136/2010). Com isso, além da Polícia Federal, as fronteiras do país poderiam ser patrulhadas pelas Forças Armadas, adicionando-lhes atribuições antes voltadas somente à tradicional proteção dos limites nacionais diante de ataques de forças armadas estrangeiras. A mesma Lei Complementar, no seu art. 15, estabelece regras para o emprego das Forças Armadas na "manutenção da lei e ordem", prerrogativa constitucional que não havia ainda sido regulamentada ou especificada, desde a promulgação da Carta, em 1988.

6 O Ministério da Justiça, por meio do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen), registra que, em junho de 2007, 17,62% dos presos no país (63.269 pessoas) cumpriam pena por crimes relacionados ao tráfico de drogas (54.585 homens e 8.684 mulheres). Em 2011, esses já eram 25,22% do total de presos (no total de 117.143 pessoas, sendo 101.229 homens e 15.914 mulheres). O crescimento foi, portanto, expressivo tanto em números absolutos quanto em percentuais da população encarcerada no Brasil. Dados processados com base nas informações disponíveis em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Acesso em: 20 jan. 2012.

Entre as disposições dessa Lei Complementar está a de que, após autorização presidencial para o emprego das Forças Armadas, o comando das operações de segurança pública ficaria a cargo de uma autoridade militar e a de que a utilização das forças militares deveria ser temporária e circunscrita territorialmente. É importante notar que sua assinatura pelo presidente Lula aconteceu em agosto de 2010, cerca de três meses antes das operações realizadas no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, quando foi aplicada pela primeira vez, levando a uma grande operação integrada entre forças policiais estaduais e federais e unidades das Forças Armadas, como os Fuzileiros Navais e o Exército, que passou a ocupar o conjunto de favelas. A *Operação Arcanjo* levada adiante pela designada Força de Pacificação, composta de homens do Exército brasileiro – muitos veteranos da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) –, terminou em julho de 2012, após a instalação de duas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) a cargo da Polícia Militar estadual do Rio de Janeiro.

A visibilidade e a abrangência das ações de pacificação no Complexo do Alemão evidenciaram o debate sobre o envolvimento de militares no combate ao narcotráfico ou, mais amplamente, nas questões de segurança pública. A questão sobre o emprego das Forças Armadas em questões de segurança pública não é novo no Brasil. Após episódios de grande repercussão, como os ataques atribuídos ao Primeiro Comando da Capital, no estado de São Paulo, em 2006, é usual a difusão pela mídia de apelos de setores da sociedade defendendo maior rigor nas leis penais e a intervenção das Forças Armadas para sua aplicação. O clamor pela utilização das Forças Armadas provoca, todavia, discussões que remetem ao passado de intervencionismo militar na vida nacional e põe em debate qual o papel que as corporações militares devem ter num regime republicano e democrático (Figueiredo, 2010; Arruda, 2007).

Se, no Brasil, o envolvimento das Forças Armadas ainda é limitado e inicial, em países como a Colômbia, Peru e México o grau de envolvimento dos militares no combate ao narcotráfico é mais antigo e desenvolvido. Os casos peruano e colombiano são alvos de análise há décadas e, por essa razão, estão mais bem documentados (Guillermoprieto, 2008; Labrousse e Hertoghe, 1990; Ramírez, 2004). Já o caso mexicano, apesar de presente na questão da *guerra às drogas* desde seu início, nos anos 1970, passou por transformações significativas no começo do século XXI, já comentadas na seção anterior (Cruz, 2008; Gutiérrez, 2007).

A militarização do combate ao narcotráfico e, de forma mais ampla, da segurança pública no Brasil não é um fato consolidado, mas há dimensões ativas dessa militarização, a começar pela existência histórica de polícias militares estaduais e de batalhões especiais dessas polícias com treinamento diferenciado (Zaverucha, 2008). Em todo caso, a utilização de tropas das Forças Armadas foi, até o momento, pontual (como durante a Cúpula da Terra da ONU – ECO 92 – e a Rio+20, em 2012,

ambas no Rio de Janeiro), à exceção das mencionadas ações iniciadas em novembro de 2011, no Complexo do Alemão. O debate segue aberto, incluindo a posição dos Estados Unidos com relação a possíveis desdobramentos no envolvimento das Forças Armadas brasileiras num combate mais explícito ao narcotráfico.

Tratando especificamente da Lei do Abate, Feitosa e Pinheiro (2012, p. 82) destacam que ela

> apresenta um caráter ambíguo, ao contemplar simultaneamente as preocupações dos militares brasileiros com a integridade territorial do país, diante de cenários de conflitos que incluem as grandes potências, e as políticas norte-americanas de combate ao narcotráfico (ou narcoterrorismo).

Essas preocupações dizem respeito, principalmente, à Amazônia e estariam vinculadas a projetos como o Sivam e à própria Lei do Abate. Desse modo, ao aparentemente ceder às pressões norte-americanas para incrementar o combate ao narcotráfico, as Forças Armadas potencializariam suas condições para vigilância e proteção da Amazônia, região prioritária para a defesa nacional, conforme estipulam documentos recentes como a Estratégia Nacional de Defesa de 2010 (NSS, 2010).

GUERRA ÀS DROGAS, GUERRA DE ADESÃO

A ambiguidade no envolvimento das Forças Armadas no caso do Sivam e da Lei do Abate poderia ser estendida, como elemento de análise, para estudar o espraiamento das políticas de militarização do combate ao narcotráfico na América Latina. Uma leitura possível da difusão da militarização poderia destacar o impacto das pressões norte-americanas, constrangendo os Estados latino-americanos a se moldar à sua agenda de segurança e às suas avaliações de como essa guerra contra o narcotráfico deveria ser travada. Nesse caso, os países da região ver-se-iam obrigados a assumir posições contrárias às que tomariam sem os constrangimentos impostos pelas diretrizes norte-americanas. A *guerra às drogas*, nesse prisma, seria tão somente outra forma de exercício do imperialismo norte-americano sobre a América Latina. Essa leitura corre o risco, no entanto, de cair num maniqueísmo simplificador. A dimensão intervencionista dos EUA e sua reformulação, a partir dos 1980, que adicionou uma nova "ameaça" – o narcotráfico – a substituir a anterior – o comunismo – ativou outra justificativa para as ações militares e a ingerência política norte-americana nas Américas. No entanto, a *guerra às drogas* não se configurou, apenas, como um vetor exterior e coercitivo aos países latino-americanos e do Caribe. A adesão a

essa *guerra* obedeceu a dinâmicas internas variadas e particulares em cada país que demandam, portanto, análises detidas e atentas aos processos histórico-políticos de cada sociedade do continente.

Antes mesmo da declaração da *War on Drugs*, em 1971, por Nixon, a repressão ao tráfico de drogas e aos usuários de substâncias psicoativas ilícitas já acionara um combate constante contra grupos sociais seletivamente acossados pelas forças policiais, ou militares, em todo o continente. Desde o início do século XX, quando as primeiras leis proibicionistas foram promulgadas, acompanhando o ritmo dos iniciais tratados internacionais sobre controle de drogas, os Estados latino-americanos incorporaram os pressupostos do combate às drogas, ajustando-os às políticas de repressão e de controle social que lhes eram próprias (McAllister, 2000). Se os Estados Unidos foram o principal instigador internacional do proibicionismo, patrocinando encontros e mantendo uma diplomacia das drogas militante ao longo do século XX, a participação e aceitação dos princípios proibicionistas não foi uma criação da diplomacia norte-americana, tampouco uma imposição motivada por interesses geopolíticos explícitos. Ainda que a constante insistência dos EUA tenha sido crucial para a formação do atual regime internacional de controle de drogas, o proibicionismo difundiu-se pelo globo ao sabor dos interesses, problemas e táticas de governo das populações próprias a cada Estado que aderiu às normas internacionais (Rodrigues, 2012).

No que diz respeito apenas à produção do narcotráfico como um problema de segurança nacional, há que se reparar como tal movimento foi utilizado em cada caso, não como mera subserviência aos ditames de Washington, mas como tática própria, visando ao fortalecimento do Estado. No caso colombiano, a adesão ao Plano Colômbia reforçou a tutela diplomático-militar dos Estados Unidos sobre o país, oficializando o atrelamento de sua segurança nacional à presença, apoio, interesses e financiamento norte-americanos. Apesar disso, os recursos desse plano foram fundamentais para fortalecer as Forças Armadas colombianas diante de seus inimigos internos, em especial das Farc, ativas desde os anos 1960 e que, nos anos 1990, chegaram a controlar quase metade do território nacional. Passada uma década de aplicação do Plano Colômbia, é possível notar que o Estado colombiano controla porções do território e de sua população que há décadas não governava.

De modo análogo, o Estado peruano avançou sobre as guerrilhas marxistas, em especial o Sendero Luminoso, nos anos 1990, utilizando o conceito de narcoterrorismo, subsidiado pelos EUA, que financiaram e foram coniventes com as violências perpetradas pela ditadura de Alberto Fujimori na condução de sua guerra. Já ao se pensar no Brasil, lembrando as questões referentes ao Sivam e à Amazônia, seria possível analisar como o Estado aumentou potencialmente sua capacidade de controle sobre regiões estratégicas – a floresta ama-

zônica e as fronteiras terrestres e fluviais – após o maior envolvimento de militares, apoiando os escassos meios e de pessoal da Polícia Federal na patrulha das imensidões territoriais nacionais. Nesse sentido, o alinhamento brasileiro à *war on drugs* norte-americana – identificável desde as primeiras convenções internacionais sobre o tema, nos anos 1910 – não seria, simplesmente, sinal de subordinação da agenda de defesa nacional à agenda norte-americana, mas uma acoplagem que, se corresponde efetivamente aos interesses geopolíticos dos EUA, não se restringe a eles, mostrando positividades para as políticas de defesa brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ... E A GUERRA CONTINUA

Essa reflexão procurou, apenas, indicar uma perspectiva analítica que não se contenta com reduções ao maniqueísmo que, subjugando os Estados latino-americanos à vontade dos EUA, eximem, pela vitimização, cada um desses Estados das suas opções locais no campo da segurança nacional e, também, da segurança pública – segmentos cada vez mais sobrepostos e confundidos, principalmente diante das políticas de militarização do narcotráfico e do chamado crime organizado como um todo. A política de segurança dos Estados Unidos continua investindo, nesse início do século XXI, na proibição das drogas e na repressão como meio para lidar com o tema dos psicoativos, e a adesão latino-americana continua, em linhas gerais, reverberando a tônica estadunidense. O século de proibicionismo e as quatro décadas de *guerra às drogas* nas Américas demonstram sua incapacidade de alcançar aquilo a que se propõe oficialmente: acabar com a produção e uso de um determinado conjunto de psicoativos.

Não obstante, o proibicionismo se renova, refunda, reforma e, com ele, sua face repressiva mais aguda: o emprego de Forças Armadas contra indivíduos considerados inimigos internos de suas sociedades e inimigos regionais no contexto continental. A análise da *war on drugs* como tática a compor a política externa dos EUA para a América Latina implica a coragem de interpelar a continuidade do proibicionismo e os interesses, por vezes não tão evidentes (mas pouco subservientes) dos Estados latino-americanos na sua adesão continuada e fiel à repressão como meio para lidar com a questão das drogas. A problematização da *guerra às drogas* incita, assim, uma atitude de combate político e analítico voltado não somente contra as iniciativas norte-americanas, mas também contra as políticas de Estado dos nossos próprios Estados.

CAPÍTULO 6

ESTRATÉGIA IMPERIALISTA NA ÁSIA E O PADRÃO DÓLAR FLEXÍVEL: A CONTROVÉRSIA SOBRE A POLÍTICA CAMBIAL CHINESA

Marcelo Pereira Fernandes

INTRODUÇÃO

Durante os anos 1970, a política externa americana iniciou uma aproximação com a China que traria enormes consequências a economia mundial. A política de aliança com a China era parte de uma estratégia que visava a isolar ao máximo a ex-URSS no sistema internacional.

A China aproveitou muito bem a oportunidade oferecida. Da mesma forma que os países do Leste Asiático, o acesso ao mercado norte-americano elevou as exportações chinesas, permitindo a modernização da sua indústria e o crescimento do seu comércio externo. O país também começou a atrair investimento externo direto em grande escala, principalmente de multinacionais norte-americanas, que passaram a ser responsáveis por grande parte das exportações da China.

Por conseguinte, a China foi ampliando seu saldo comercial com os Estados Unidos, acumulando uma quantidade de reservas internacionais sem precedentes. Em 2012, as reservas chinesas alcançaram a extraordinária marca de US$ 3,3 trilhões. Assim como a maioria dos países asiáticos, a China aplica a maior parte de seus excedentes em títulos do Tesouro norte-americano, ainda que nos últimos anos venha tentando diversificar suas reservas em outras moedas. Com essa estratégia, a China passou a exibir altas taxas de crescimento, reproduzindo um novo "milagre econômico", o que aumentou sua importância na economia internacional de forma surpreendentemente rápida.

Durante a primeira metade de 1980, as reivindicações comerciais norte-americanas estavam direcionadas para o Japão, o principal responsável pelo *deficit* comercial dos Estados Unidos. No fim dos anos 1990, com o Japão já sob

controle, a China se tornou o principal alvo. Assim, além de outras questões importantes como o veto dos Estados Unidos à criação de uma moeda regional como alternativa ao dólar e as disputas pela soberania chinesa em Taiwan, a política cambial da China se transformou em um dos problemas mais sensíveis em relação à competição dentro da região asiática.

Este trabalho pretende discutir as consequências econômicas da política cambial chinesa e seus possíveis desdobramentos nas relações Washington/Pequim. Para isso, é importante entender o padrão dólar flexível – base fundamental do poder americano e do funcionamento das relações econômicas entre Estados Unidos e China. O desdobramento dessa relação, que parece ser ao mesmo tempo harmônica e conflituosa, trará consequências de grande dimensão para o equilíbrio de poder no mundo.

Além desta introdução, este trabalho está dividido em mais quatro seções. Na segunda, será discutido o padrão dólar flexível, como este se formou e seu papel nas finanças internacionais. Na terceira, será analisado como se deu a ofensiva dos Estados Unidos contra o Japão nos anos 1980 e as consequências para a economia japonesa. Na quarta seção, serão analisadas as controvérsias da política cambial chinesa. Conforme ficará claro, as pressões do governo norte-americano sobre a China seguem o mesmo padrão utilizado contra o Japão na década de 1980, daí a resistência chinesa à livre flutuação do yuan. Por fim, na última parte, as considerações finais.

O PADRÃO DÓLAR FLEXÍVEL

O conjunto de regras que governam as relações financeiras entre os países está registrado no sistema monetário internacional. A maior integração da economia mundial precisa estar calcada na existência de um padrão monetário para que as relações comerciais e financeiras entre as nações possam ser realizadas. Do mesmo modo, dentro de cada país deve existir um sistema monetário apto a desenvolver sua atividade econômica interna. A moeda nacional para ser eficiente deve desempenhar as suas três funções clássicas: de intermediário de trocas, unidade de conta e reserva de valor.

A existência de diversas moedas nacionais traz um complicador a mais para as relações econômicas internacionais. O que determina o preço relativo entre as distintas moedas e, assim, como se dará a conversão de uma moeda com uma outra moeda qualquer é assunto bastante complexo. Na falta de um governo ou de uma autoridade monetária internacional que tenha o monopólio da emissão da moeda, deve haver algum ativo aceitável como meio de paga-

mento e como unidade de conta que satisfaça os diversos países na realização de suas transações, isto é, um padrão monetário em que se estabeleçam as relações econômicas internacionais[1] (Gonçalves et al., 1998, p. 272).

O atual padrão monetário, padrão dólar flexível, tem sua origem nos turbulentos anos 1970 após a quebra unilateral do governo norte-americano do acordo de Bretton Woods (1944). Por esse acordo, os Estados Unidos ficaram responsáveis por emitir a moeda-chave do mundo, obedecendo a duas regras: i) o dólar seria conversível em ouro e ii) existiria uma paridade fixa dessa moeda com o ouro (US$ 35, por onça de ouro). Os demais países fixavam o valor de suas moedas em relação ao dólar, mantendo uma paridade fixa. Com essa configuração, a qualquer momento, os dólares poderiam ser convertidos em ouro pela taxa fixada. De fato, a conversibilidade praticamente nunca foi exercida, pois havia um acordo implícito entre os principais países, no qual os Estados Unidos deveriam manter suas contas externas equilibradas de modo a não precisar realizar a conversibilidade.

No entanto, já a partir de 1964, a conta de transações correntes dos Estados Unidos começou a se deteriorar. Em 1968, ocorre o primeiro *deficit* na balança comercial no Pós-Guerra, até que, em 1971, passam a registrar *deficit* em transações correntes. O motivo da deterioração das contas externas dos Estados Unidos nesse período deve ser, em parte, explicada por sua hegemonia benigna exercida durante esse período: uma supremacia que estava comprometida com a reconstrução da Europa, sobretudo, em razão da Guerra Fria. Diversas iniciativas fizeram que os *superavit* exibidos nos primeiros anos do Pós-Guerra fossem gradualmente reduzidos até se transformarem em *deficit*. Entre outras iniciativas, pode-se mencionar: i) a tolerância com medidas protecionistas dos países aliados e ii) a abertura do mercado de importações em termos vantajosos para esses mesmos países (Serrano, 2004, p. 186).

De tal modo, no início dos anos 1970, o governo Nixon enfrentava o seguinte dilema: precisava recuperar a competitividade de sua economia, porém não podia desvalorizar o dólar sem quebrar a disciplina da regra de Bretton Woods (Serrano, 2002, p. 249). Primeiramente, buscou-se convencer os demais países a valorizarem suas moedas de forma coordenada. Assim, o dólar seria desvalorizado sem que o preço oficial do ouro em dólar variasse. Os aliados, em especial Alemanha e Japão, que realmente mantinham suas taxas de câmbio desvalorizadas, não aceitaram a recomendação. Segundo Solomon (1979, p. 236), havia um crescente ressentimento da Europa e do Japão em relação ao papel especial desempenhado pelos Estados Unidos no sistema monetário. Por sua vez, os Estados Unidos trava-

1 Serrano (2002) observa a existencia de três padrões monetários: o padrão ouro-libra (1819-1914), o padrão ouro-dólar (pós-Segunda Guerra até 1971) e o padrão dólar flexível (a partir de 1980). O período que vai de 1914 até o fim da Segunda Guerra foi um período de tentativa frustrada de retornar ao padrão ouro-libra. E, entre 1971 e 1979, significou um período de crise, em que as principais economias buscaram um novo padrão que refletisse o peso de cada uma delas na arena internacional.

vam todas as propostas de reforma monetária que pudessem restringir o papel do dólar no sistema monetário internacional (Brunhoff, 2005, p. 79).

Em 15 agosto de 1971, diante das pressões protecionistas por parte do Congresso norte-americano, do declínio relativo da sua competitividade e sem conseguir alcançar qualquer acordo com os países aliados, o presidente Richard Nixon anunciou a Nova Política Econômica, na qual optava pela ruptura unilateral da conversibilidade em ouro do dólar (Mergel, 2010, p. 87). Para completar, o governo instituiu controles internos de preços e salários e fixou uma tarifa externa de 10% sobre todas suas importações, que seriam conservadas até que os aliados chegassem a um novo acordo (Wachtel, 1988, p. 84).

Posteriormente ao anúncio do fim da conversibilidade do dólar, intensas negociações foram realizadas para a reestruturação do sistema monetário internacional e a estabilização do dólar. Até que, em dezembro de 1971, em um encontro dos dez países mais ricos (G-10) em Washington, foi ratificado o *Smithsonian Agreement* [2]*;* segundo Nixon, o mais importante acordo monetário da história mundial, no qual o dólar foi desvalorizado em 8,6%, com o preço oficial do ouro elevando-se para US$ 38 a onça (Moffitt, 1984, p. 73). Como compensação, os Estados Unidos removeram a sobretaxa de 10% sobre suas importações (Wachtel, 1988, p. 85). No novo acordo, o limite admissível de flutuação das moedas passou de +/- 1% para +/- 2,25%. Entretanto, a solução foi apenas transitória e, em pouco tempo, todos os países haviam desistido de fixar suas moedas no limite da flutuação (Eichengreen, 2000, p. 180).

A decisão unilateral do Nixon em 1971 foi ratificada em 1973 pelas principais potências capitalistas. Todavia, a flutuação das moedas não significou a diminuição da especulação nos mercados de câmbio e ativos financeiros, agora "indissoluvelmente imbricados" (Chesnais, 1996, p. 248). Pelo contrário, a inconversibilidade trouxe enorme turbulência para a economia mundial e o permanente questionamento do dólar que durou até 1979, ainda que não tenha sido substituído como moeda de referência internacional.

Em 1974, o Fundo Monetário Internacional (doravante FMI ou Fundo) iniciou as discussões com os bancos centrais para formular regras em relação à flutuação das taxas de câmbio. Em novembro de 1975, em Rambouillet (França), representantes dos principais países centrais chegaram a um acordo em relação à necessidade de modificação nos artigos constitutivos do FMI para comportar a existência do regime de taxas de câmbio flutuantes.

Desse modo, em janeiro de 1976, na conferência realizada em Kingston (Jamaica), o FMI alterou seu estatuto, no qual ficaram acertadas a legitimação da flutuação do câmbio e a abolição do preço oficial do ouro, enquanto cada país-

2 O acordo se tornou assim conhecido em razão de a reunião ter-se realizado no *Smithsonian Institute*, com sede em Washington, EUA.

-membro teria liberdade para administrar sua taxa de câmbio. A gestão do sistema sob taxas de câmbio flexíveis e o começo da desregulamentação do mercado financeiro internacional eliminaram o consenso em relação à estabilidade cambial e ao papel dos governos na manutenção dessa estabilidade. Simplesmente constituiu-se um compromisso, um tanto vago, para que os países zelassem pelo adequado funcionamento das relações monetárias internacionais por meio de políticas econômicas internas que conduzissem à estabilidade da moeda.

Entretanto, nos anos seguintes, cresceram as dúvidas quanto à capacidade do dólar de exercer o papel de principal meio de pagamento internacional. Essas dúvidas foram alimentadas em grande parte pela política externa do governo Carter, considerada desastrosa (Morris, 2009, p. 61). Os parceiros europeus, sob a liderança da Alemanha, falavam abertamente na construção de uma nova moeda que pudesse substituir o dólar nas suas relações comerciais. No mercado financeiro internacional havia enorme especulação contra o dólar. Algo tinha de ser feito.

Segundo Helleiner (1994, p. 132), havia duas opções colocadas para as autoridades norte-americanas. A primeira seria impor, mais uma vez, controles de capitais e, com isso, tentar conter a especulação contra o dólar. Isso significaria, evidentemente, abandonar a estratégia iniciada ainda no final dos anos 1960 de promover a liberalização das finanças. Alguns burocratas do Tesouro também aventaram a possibilidade de cessar os esforços em manter a proeminência dos Estados Unidos nas finanças internacionais, o que mostra o grau de divergências internas entre o Federal Reserve Board (Fed) e o Tesouro, como bem notou Tavares (1985, p. 6).

A segunda opção era adotar um programa de austeridade com o intuito de restaurar a confiança internacional do dólar. O governo se conscientizou da gravidade da situação e, no fim de 1978, as autoridades norte-americanas anunciaram um programa anti-inflacionário que incluía cortes nos gastos públicos e aumento das taxas de juros. Como as medidas não foram suficientes para estancar a especulação contra o dólar, o presidente Jimmy Carter foi convencido a radicalizar as medidas de austeridade. É nesse momento que Paul Volcker é chamado para assumir a presidência do Fed[3]. Deve-se ressaltar que Volcker fez parte do governo Nixon e era um dos principais defensores do fim da conversibilidade do dólar e da desregulamentação dos mercados financeiros.

Após participar da última reunião anual do Fundo em setembro de 1979, Volcker retorna aos Estados Unidos e anuncia que a posição do seu governo era contrária à proposta do FMI que visava à criação de um novo padrão monetário internacional que reduzisse o papel do dólar. Estava descartada a coordenação da política econômica mundial em conjunto com os países centrais (Tavares, 1985, p. 6). No dia 6 de outubro, em Washington, Volcker anunciou a grande virada

3 Volcker era conhecido por ser conservador, conhecer muito bem as complicações dos mercados financeiros, por ser um linha-dura no combate à inflação e um líder forte. Para os bem informados sobre o governo Carter, era "o candidato de Wall Street" (Morris, 2009, p. 70).

na política norte-americana. Com uma série de medidas unilaterais na política monetária, o Fed elevou fortemente a taxa de juros a níveis sem precedentes. Os capitais do mundo todo foram atraídos para o mercado americano, valorizando fortemente o dólar e obrigando os demais bancos centrais a elevarem suas taxas de juros, sob o risco de sofrerem pesadas desvalorizações cambiais.

O choque dos juros reafirmou o poder americano sobre o sistema monetário internacional que vinha sendo questionado durante a década de 1970. Esse acontecimento marca o desfecho das rivalidades entre os países centrais a respeito do padrão monetário internacional desde o fim do regime de Bretton Woods. Aqui se estabelece o padrão dólar flexível. Agora, diferentemente dos sistemas anteriores baseados nos padrões ouro-libra e ouro-dólar, a capacidade de endividamento dos Estados Unidos é gigantesca, pelo simples motivo de que seu *deficit* externo é financiado em sua própria moeda.

E, como o dólar não é mais conversível em ouro, os Estados Unidos podem, segundo seus interesses, variar a paridade do dólar em relação às moedas dos outros países pela manipulação das taxas de juros (Serrano, 2002). Isso significa que a aceitação do dólar como reserva universal de valor do sistema não se sustenta pela capacidade de manter seu valor estável como nos padrões monetários anteriores, mas sim pela possibilidade de acesso ao seu mercado financeiro, o mais profundo e líquido do mundo. Ou seja, conforme Tavares e Melin (1997, p. 64), o dólar não é mais um padrão de valor no sentido tradicional dos padrões monetários anteriores, pois cumpre o papel de "moeda financeira", aquela que domina amplamente os contratos no mercado financeiro internacional e serve de abrigo seguro aos investidores durante as crises.

As mudanças nas políticas americanas no fim dos anos 1970 estão associadas à recuperação do predomínio da *haute finance* no centro do poder americano. A elevação das taxas de juros pelo Fed provocou uma forte recessão no mundo, mas os interesses do capital financeiro foram colocados em primeiro plano. Portanto, o processo de liberalização e de desregulamentação financeira que atravessou o mundo nas últimas três décadas deve ser visto como expressão dessa nova configuração de forças no centro do capitalismo mundial.

COLOCANDO O JAPÃO DE JOELHOS

A forte valorização do dólar na primeira metade dos 1980 levou os Estados Unidos a registrar expressivos *deficit* em transações correntes que, somado a uma política fiscal expansionista do governo Reagan, criou os chamados *deficit* gêmeos (fiscal e em transações correntes). Por sua vez, o Japão passou a apresentar mega-

-*superavit* na sua conta de comércio, em especial com os Estados Unidos. Desse modo, o Japão transformou-se em pouco tempo no maior credor líquido do mundo, devido ao enorme acúmulo de reservas em dólar, sem precedentes até então.

Entretanto, os Estados Unidos não ficaram imóveis à nova posição do Japão e iniciaram uma ofensiva comercial e financeira. Pressionados por um crescente protecionismo no Congresso, autoridades norte-americanas acusavam o governo japonês de manter um sistema financeiro restrito de forma deliberada para sustentar o yen desvalorizado artificialmente[4].

Assim, em novembro de 1983, os Estados Unidos e o Japão formaram o Grupo Yen/Dólar a fim de discutir uma proposta de internacionalização do yen e a autorização para que os agentes norte-americanos pudessem acessar o então fechado mercado financeiro japonês[5]. As discussões culminaram com o Acordo Yen/Dólar em maio de 1984 (Frankel, 1990; Seabrooke, 2001, p. 127). Ainda não satisfeitas, em setembro de 1985, no Acordo do Plaza[6], as autoridades norte-americanas requisitaram que o Japão e a Alemanha estimulassem a demanda doméstica por importações. Temendo as consequências negativas sobre o comércio, as autoridades dos dois países ainda insistiam em que o governo norte-americano cortasse gastos a fim de reduzir seu *deficit* fiscal, alegando que esse era o principal responsável pelo *deficit* comercial (Seabrooke, 2001, p. 132). Por fim, a opinião dos Estados Unidos prevaleceu: ficou decidido que os ministros das Finanças dos principais países capitalistas tomariam medidas em conjunto para forçar a desvalorização do dólar de forma ordenada.

O Japão foi o país que sofreu as maiores consequências do acordo. A valorização do yen foi de tal magnitude que surpreendeu as autoridades japonesas: entre 1985 e 1987, o dólar que era cotado em 240 yens chegou a ser cotado em 120 yens (Brenner, 2003; Torres Filho, 2000) – a mais rápida apreciação cambial da história, conforme Corbett e Ito (2010, p. 177). Grandes detentores de títulos da dívida pública americana, os bancos japoneses sofreram pesadas perdas patrimoniais entre 1985 e 1987 (Tavares e Melin, 1997, p. 61). Não obstante, o comércio japonês continuou registrando *superavit* comerciais durante toda a década de 1980, o que, segundo Torres Filho (2000, p. 241), comprovava que a causa da competitividade japonesa era estrutural e não cambial. Todavia, o sentimento de que a desvalorização do dólar foi demasiada provocou uma nova reunião em fevereiro

4 No lado japonês, alguns políticos e industriais justificavam o *deficit* comercial dos Estados Unidos como consequência da preguiça dos trabalhadores norte-americanos, enquanto as minorias eram caracterizadas como indisciplinadas e com pouca educação (Johnson, 2007, p. 261).

5 O Japão começou a liberar seu mercado de câmbio em 1980, porém num ritmo que desagradava o governo norte-americano (Chancellor, 2001, p. 341).

6 O acordo foi realizado secretamente no Plaza Hotel, em Nova Iorque, e reuniu o então G-5, composto pelos ministros das Finanças dos Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Japão e França (Eichengreen, 2000, p. 198).

de 1987 com os ministros das Finanças do G-7 no Louvre. Na reunião, os ministros concordaram em estabilizar o dólar (Eichengreen, 2000, p. 200).

A expressiva valorização do yen (*endaka*) trouxe mudanças profundas na economia japonesa, particularmente no que se refere a sua internacionalização. Ao ceder às pressões norte-americanas, iniciando um processo de liberalização e desregulamentação do seu sistema financeiro, o governo japonês permitiu que as empresas atingidas pela valorização do yen acelerassem seus investimentos no exterior (Breslin, 2007, p. 121). A ideia era que isso pudesse evitar uma valorização cambial ainda maior. Diversas empresas afetadas negativamente pelo câmbio valorizado redirecionaram sua produção para o exterior, sobretudo, para o Leste e o Sudeste Asiático (Torres Filho, 2000).

Consequentemente, em um curto espaço de tempo, de uma economia fechada, o Japão transformou-se, no final dos anos 1980, no maior investidor internacional. É importante assinalar que a internacionalização do sistema financeiro japonês se deu com a expansão dos investimentos em ativos denominados em dólar e não em yen. De acordo com Medeiros (2004, p. 148), essa é uma importante debilidade do Japão e, até então, uma circunstância inédita para uma nação credora. Tanto a Inglaterra no século XIX, quanto os Estados Unidos no século XX eram nações credoras em sua própria moeda.

A posição de "superpotência financeira", como alguns descreviam o Japão, foi interpretada com uma possibilidade de o país dividir a supremacia mundial com os Estados Unidos, ou até mesmo ultrapassá-lo. Em vez de uma *Pax Americana*, criou-se a expectativa de uma *Pax Nipônica.* "Um livro intitulado *Japan as Number One* tornou-se *best-seller* em ambos os lados do Pacífico" (Chancellor, 2001, p. 340). No entanto, a verdade é que a desvalorização ordenada do dólar no acordo do Plaza, como afirmou Belluzzo (2004, p. 21), "colocou de joelho os japoneses". Durante esse processo, criou-se uma febre especulativa nos mercados acionários e de imóveis que desembocaria, no início dos anos 1990, no "estouro da bolha" financeira que afundou o Japão numa grave crise interna que durou toda a década (Heng, 2009). O Japão se tornou, assim, um exemplo notório dos problemas associados à liberalização e à desregulamentação financeira (Chesnais, 2005, p. 46). Um exemplo que, mais tarde, seria levado em conta pelo governo chinês, conforme veremos na próxima seção.

No começo dos anos 1990, os Estados Unidos haviam alcançado um poderio econômico e político comparável somente ao imediato pós-Segunda Guerra. O país iniciava um período de forte crescimento econômico, ao mesmo tempo em que modificava explicitamente sua relação com os parceiros asiáticos. A tolerância com as estratégias de crescimento baseadas nas exportações foi colocada de lado e se intensificavam as pressões pela liberalização comercial e financeira da região (Medeiros, 2004).

O ESPECTRO DO YUAN DESVALORIZADO

Em 1979, China e Estados Unidos reataram formalmente suas relações diplomáticas, estremecidas desde a revolução chinesa de 1949. Em termos econômicos, o principal benefício para a China estava na abertura das suas exportações para o mercado ocidental[7] (Medeiros, 1999). Por outro lado, a China passaria a representar, em alguns anos, "a maior e mais rápida expansão do 'território econômico supranacional' dos Estados Unidos" (Fiori, 2008, p. 66).

Em 1980, a China conseguiu por parte dos Estados Unidos o tratamento de "nação mais favorecida" e o reconhecimento de "nação em desenvolvimento". Com isso, houve redução das tarifas americanas sobre têxteis e vestuários chineses. Apesar de não pertencer ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt, na sigla em inglês), depois do reconhecimento, o país se transformou no maior exportador de têxteis para os Estados Unidos (Medeiros, 1999, p. 100).

Os conflitos comerciais entre os Estados Unidos e o Japão no decorrer dos anos 1980 também beneficiaram a China e os demais países do Leste Asiático. A expressiva valorização do dólar em relação ao yen após o choque dos juros significou para a maioria das moedas asiáticas taxas de câmbio bastante depreciadas face ao dólar. Depois dos realinhamentos cambiais ocorridos com o acordo do Plaza, os países menos desenvolvidos da Ásia, inclusive a China, permaneceram com suas moedas desvalorizadas em relação ao dólar e fortemente desvalorizadas frente ao yen (Brenner, 2003, p. 191; Medeiros, 1999, p. 100).

A preocupação das autoridades chinesas com a política cambial ficou evidente ainda na década de 1980. Em 1984, após realizar uma desvalorização do yuan, as autoridades chinesas estabeleceram um mercado dual de câmbio. Tratava-se de um mercado oficial administrado por uma taxa flutuante e um "mercado de *swaps*" com acesso restrito às empresas das Zonas Econômicas Especiais (ZEE) e às *tradings* estatais, nas quais o comércio exterior era centralizado, e a taxa de câmbio, ainda mais desvalorizada (Medeiros, 1999, p. 108). A valorização do yen no ano seguinte reforçou a estratégia exportadora chinesa. Como se esperava, os realinhamentos cambiais levaram à queda no *deficit* comercial dos Estados Unidos com o Japão. Em contrapartida, fizeram que aumentasse com a China.

No começo da década de 1990, a mudança na orientação do governo norte-americano em relação à Ásia já estava explícita. Em um mundo pós-Guerra Fria, os Estados Unidos estavam dispostos a "... evitar que alguma potência hostil dominasse alguma região, cujos recursos poderiam, sob controle consolidado, ser suficientes para gerar poder global" (Wolfowitz, 2003, p. 22). A derrocada da União Soviética fez desaparecer a principal serventia da China, e a sua expansão se tornou um problema a ser evitado, já que passou a ser considerada como uma tentativa de criação de

7 Na realidade, informalmente, o embargo começou a ser desfeito em 1972, após a visita de Nixon à China.

um poder regional (Johnson, 2007, p. 206). Entre outras consequências dessa nova conjuntura, a renovação do tratamento de "nação mais favorecida", que antes era automática, converteu-se numa questão política bastante difícil.

Em janeiro de 1994, após dez anos usando um mercado dual de câmbio, as autoridades chinesas unificaram o mercado, fixando a taxa nominal de câmbio do yuan com o dólar em torno de 8,3 yuan por 1 dólar (Breslin, 2007, p. 89; Xiaolian, 2010). De acordo com Flassbeck (2005, p. 12), a taxa de câmbio real com base nos custos unitários do trabalho caiu drasticamente após 1994. De fato, as medidas tiveram êxito sobre as contas externas do país: a conta de transações correntes que apresentou um *deficit* de 1,9% do PIB, em 1993, atingiu um *superavit* de 1,4%, em 1994. A partir daí, inicia-se a obtenção de uma série de saldos positivos em transações correntes (ver anexos).

Em 1995, na reunião entre Japão, Estados Unidos e Alemanha, conhecida como "Plaza Invertido", ficou decidido que o dólar seria valorizado (Brenner, 2003, p. 188). Como os países asiáticos possuíam regimes cambiais vinculados ao dólar, isso significou a valorização real das principais moedas asiáticas, com exceção do yuan, que já havia se desvalorizado significativamente no ano anterior (Medeiros, 2006, p. 382). Com a manutenção do câmbio desvalorizado frente aos seus competidores, a China deslocou produtores da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean, na sigla em inglês)[8] do mercado norte-americano. Isso acarretou um aumento expressivo das exportações chinesas para os Estados Unidos, a ponto de ultrapassar o saldo comercial japonês.

Em meados de 1997, sobrevém a crise financeira asiática com o anúncio do governo da Tailândia de que o bath (moeda tailandesa) passaria a flutuar. Seguiram-se ataques especulativos contra a Coreia do Sul, Indonésia, Malásia e Filipinas, transformando a crise asiática na mais grave crise desde a quebra do acordo de Bretton Woods (Akyüz, 1998). Após a crise, que provocou expressivas desvalorizações cambiais em relação ao dólar, as economias da Asean retomaram suas trajetórias de expansão por meio de políticas fiscais expansionistas e pela recuperação das exportações (Medeiros, 2006, p. 382).

A crise asiática foi um divisor de águas por dois motivos. Em primeiro lugar, deixou muito patente o novo poderio econômico chinês: além de sair incólume da crise, a China desempenhou papel crucial na recuperação das economias asiáticas (Sharma, 2002; Thompson, 2010). Por meio de estritos controles de capitais, as autoridades chinesas mantiveram o câmbio fixo com o dólar, o que levou à valorização do yuan em relação às moedas dos seus competidores asiáticos, gerando efeitos positivos sobre o comércio na região. Por sua vez, em resposta à contração das exportações, o governo chinês implementou uma política econômica anticíclica, principalmente por meio de gastos

8 Fazem parte da Asean: Brunei, Camboja, Vietnã, Indonésia, Laos, Tailândia, Mianmar, Filipinas, Malásia e Singapura.

públicos e investimento das empresas estatais (Medeiros, 2006, p. 382).

Segundo Medeiros (2006), em decorrência dessa conjuntura, a China havia-se transformado em um duplo polo, ou seja, em exportador líquido para Estados Unidos e Japão e importador líquido da Ásia. Além do impacto positivo na recuperação das economias asiáticas após a crise, isso levou a implicações geopolíticas favoráveis à China. O segundo motivo é que, após a crise asiática, as autoridades chinesas passaram a ter uma visão mais pragmática e receosa da globalização financeira. A possibilidade de abertura da conta de capitais que vinha sendo discutida foi afastada, e a estratégia de acumular reservas internacionais, reforçada (Cunha e Biancareli, 2006, p. 18; Mckinnon et al., 2009, p. 2; Yu, 2008, p. 19). A estratégia foi seguida pela Malásia, que adotou controles de capitais com resultados positivos concretos (Sicsú e Carvalho, 2006). Na realidade, a China "descobriu" o truque de como se proteger das reviravoltas da globalização financeira: acumular reservas cambiais, buscar *superavit* na balança comercial e manter estrito controle de capitais[9].

A partir de então, os Estados Unidos reforçaram suas críticas à China com argumentos bastante semelhantes aos utilizados contra os japoneses nos anos 1980. A crítica centrava-se na política cambial chinesa, mais especificamente em relação à centralização do câmbio e à compra de reservas internacionais que impedem a valorização do yuan. Uma forma de mercantilismo incompatível com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em que a China, após um longo processo de discussão, conseguira ingressar em 2001[10].

No cenário internacional, ganhava cada vez mais proeminência a questão dos desequilíbrios globais como fator de instabilidade da economia mundial[11]. O FMI apontava como uma das soluções para corrigir os desequilíbrios a flexibilização do câmbio nas economias emergentes asiáticas (IMF, 2005a, p. 26-27). Em julho de 2005, o Banco do Povo da China (PBOC, na sigla em inglês), após mais de uma década mantendo o dólar como única moeda de referência, subitamente anunciou uma política cambial de flutuação administrada, tendo como base uma cesta de 11 moedas, ainda com o dólar permanecendo com grande peso (Bowles e Wang, 2008, p. 338). O FMI elogiou a decisão chinesa como um passo importante para diminuir os desequilíbrios globais (IMF, 2005b). Assim, o anúncio oficial da mudança na política cambial parecia estar diretamente ligado às pressões do governo norte-americano a favor da flexibilização do yuan (Cunha e Biancareli, 2006, p. 14).

9 A fórmula foi parcialmente seguida na América Latina. A política econômica argentina após o fim do regime de *currency board* em 2001 é um exemplo.

10 Bergsten (2010) afirma que a política cambial chinesa viola todas as normas internacionais relevantes.

11 Os desequilíbrios globais referem-se ao acúmulo de *deficit* e *superavit* em conta corrente que surgiu na economia global a partir dos anos 1990, em que alguns países caminham com elevados *deficit* (Estados Unidos, Reino Unido, Grécia, Itália, Portugal e Espanha), enquanto outros caminham com elevados *superavit* (China, Japão, economias do Leste Asiático, Alemanha e exportadores de petróleo) (IMF, 2009a, p. 34). Ver Fernandes (2011).

De fato, entre 2005 e 2008, o yuan apresentou uma valorização gradual, o que induziu as autoridades chinesas a reduzirem os impostos sobre as exportações de forma a compensar a valorização do câmbio. Entretanto, em julho de 2008, com o início da crise financeira internacional, o PBOC resolveu interromper a valorização do yuan, fixando novamente o câmbio. O yuan ficou cotado em torno de 6,83 por dólar. A crise explicitou mais uma vez o enorme poder assimétrico acumulado pelos Estados Unidos. Mesmo sendo o centro de uma das piores crises financeiras da história, os investidores foram em busca de refúgio seguro no dólar e nos papéis de dívida do governo norte-americano (*treasuries*), surpreendendo vários analistas que esperavam uma corrida contra o dólar. O Fed confirmou sua posição de emprestador de última instância mundial, provendo liquidez em várias partes do mundo (Bernanke, 2008).

Conforme Mckinnon et al. (2009), a valorização do dólar entre julho e novembro de 2008 foi o que motivou a mudança na orientação do PBOC de suspender a valorização do yuan. Desse modo, a crise fez que a política cambial chinesa entrasse no centro dos debates a respeito da economia mundial, aumentando as pressões sobre o governo chinês. Na visão do FMI, a valorização do yuan passou a ser considerada essencial para a recuperação mundial (IMF, 2009b).

Ainda em resposta à crise financeira, o Fed iniciou um programa de afrouxamento monetário (*quantitative easing*) a fim de promover a recuperação da economia norte-americana. Entre dezembro de 2008 e março de 2010, o Fed comprou dos bancos cerca de US$ 1,7 trilhão entre títulos lastreados em hipotecas com alto risco de calote e títulos do Tesouro.

A crise financeira e a política monetária frouxa promovida pelo Fed também criaram a oportunidade de se discutir o sistema monetário internacional. Em março de 2009, o presidente do PBOC, Zhou Xiaochuan, surpreendeu ao defender uma reorganização do sistema monetário internacional a fim de reduzir a importância do dólar. A proposta visava a ampliar o uso do Direito Especial de Saque (SDR, na sigla em inglês), emitido pelo FMI até este se tornar o principal ativo de reserva mundial. Xiaochuan (2009) argumentava que a moeda de reserva internacional não deveria servir aos interesses de qualquer nação em particular e propôs o estabelecimento de regras de emissão que salvaguardassem a economia global e favorecessem a estabilidade financeira. Ainda de acordo com Xiaochuan (2009), a frequência e a magnitude das crises financeiras após o colapso do sistema de Bretton Woods demonstram que os custos do atual padrão monetário são maiores que seus benefícios. A proposta foi evidentemente rejeitada pelos Estados Unidos[12].

12 O então conselheiro econômico de Obama, Paul Volcker, respondeu da seguinte forma: "Acho que os chineses são um pouco ingênuos ao dizer agora: não é tão ruim manter todos esses dólares? Eles mantêm os dólares porque escolheram comprar dólares e eles não querem vender os dólares porque não querem depreciar sua moeda. Eles deveriam fazer as contas e não vir reclamando de nós por tudo que acontece". Cf. Valor Econômico (2009). Vale ressaltar que os Estados Unidos sempre rechaçaram a possibilidade de aumentar a importância do SDR. De qualquer forma, isso não impediu que o governo chinês

Com o yuan atrelado ao dólar e tendo o dólar entrado em ritmo de queda em razão da política monetária do Fed e do arrefecimento da crise, o yuan se desvalorizou em relação a outras moedas, inclusive com seus parceiros asiáticos, gerando reclamações em vários países. Em novembro de 2009, numa reunião em Pequim, Barack Obama alertou o presidente chinês Hu Jintao sobre o descontentamento internacional em relação à política cambial chinesa. Fazendo coro a Obama, o então presidente do FMI, Dominique Strauss-Kahn, afirmou que a China teria de repensar seu modelo de desenvolvimento baseado no yuan desvalorizado e se adequar à nova conjuntura mundial criada pela crise financeira (Strauss-Kahn, 2009). Em resposta, as autoridades chinesas afirmaram que o yuan não estava desvalorizado e que sua estabilidade era um fator importante para recuperação da economia mundial. Apesar disso, em junho de 2010, o PBOC anunciou que adotaria medidas de maior flexibilidade cambial depois de quase dois anos mantendo a paridade fixa com o dólar.

A decisão do PBOC de flexibilizar o câmbio causou uma euforia momentânea nos mercados mundiais, embalado por um possível acordo de valorização do yuan. Criou-se uma expectativa de organização de um novo acordo do Plaza, pois, alguns dias após o anúncio do PBOC, haveria uma reunião do G-20 (Toronto), em que um dos principais pontos de discussão seria justamente a política cambial chinesa[13]. Mas logo a desconfiança passou a prevalecer. Na realidade, o yuan teve discreta valorização, e a percepção de que se tratava apenas de uma manobra política do governo chinês, buscando esfriar as críticas norte-americanas na reunião do G-20, ganhou força (Dyer, 2010). Desde então, as declarações públicas das autoridades chinesas sobre a questão do câmbio se tornaram imprevisíveis. Em alguns momentos, provavelmente numa tentativa de ganhar tempo, sinalizavam que pretendiam ceder às pressões e flexibilizar o câmbio; em outros, endureciam o discurso contra as pressões norte-americanas, afirmando a importância da estabilidade do yuan.

No fim de 2010, a disputa em torno das políticas cambiais acirrou-se com o anúncio pelo Fed de uma nova rodada de afrouxamento monetário, o "*quantitative easing* 2" (QE2). O QE2 previa a compra de títulos do Tesouro no valor de US$ 600 bilhões até junho de 2011. Como a economia norte-americana permanecia estagnada, e a taxa de juros próxima a zero, a política do Fed tinha o objetivo explícito de desvalorizar o dólar como forma de estimular a economia. Entretanto, ao gerar massivos fluxos de capital que buscavam maior retorno

buscasse ampliar o papel do yuan como referência monetária na Ásia (Leão, 2010, p. 36). Entretanto, a defesa de um rearranjo no sistema monetário internacional pelo presidente do BPOC deve ser vista com cautela. Alguns meses depois, num encontro da cúpula do Bric (Brasil, Rússia, Índia e China) realizada em Ecaterimburgo (Rússia), a própria China vetou as iniciativas de financiamento entre os quatro países que pudessem reduzir o papel do dólar (Moreira, 2009).

13 O G-20 foi criado em 1999 e congrega África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Turquia e União Europeia.

no mercado financeiro mundial, o QE2 fez que as moedas de vários países se apreciassem. Com isso, várias economias emergentes adotaram medidas para tentar controlar a excessiva entrada de dólares e a valorização das suas moedas (Kakuchi, 2010). Uma "guerra cambial" parecia estar em curso[14].

Desde então, o PBOC vem permitindo uma valorização gradual e cautelosa do yuan. Com esse movimento, a China passou a privilegiar mais o seu mercado interno, elevando o nível dos salários reais e intensificando as políticas de educação e de proteção social dos trabalhadores (Costa, 2012; Krätke, 2011; Xiaolian, 2010). Porém, essas mudanças não foram suficientes para persuadir o governo norte-americano em relação às críticas sobre a política cambial chinesa, materializada numa pressão permanente pela valorização do yuan[15].

Conforme já afirmado, essas pressões sobre a China seguem uma estratégia semelhante àquela ocorrida sobre o Japão na década de 1980. No entanto, as autoridades chinesas parecem estar convencidas de que a forte valorização do yen na segunda metade dos anos 1980 foi um desastre para o Japão, ao mesmo tempo em que assegurou uma década de prosperidade para os Estados Unidos (Beattie, 2009; Bowles e Wang, 2008, p. 342; Thompson, 2010, p. 39). Essa constatação foi reafirmada em um comunicado da Unctad (2010), em que avaliava que as forças de mercado têm atualmente provocado um caos cambial no mundo e que, se a China aceitasse as pressões do Ocidente em deixar o yuan flutuar livremente, poderia provocar um choque na sua economia semelhante ao sofrido pelo Japão nos anos 1990. De acordo com a Unctad (2010, s/p):

> A necessidade de uma nova abordagem para a governança global macroeconômica tornou-se urgente porque o caos monetário atual transformou-se em uma ameaça ao comércio internacional e pode ser utilizado como álibi pelas grandes potências comerciais para implementar medidas protecionistas.

As intensas contendas em torno da política cambial chinesa não podem ser entendidas como uma questão meramente comercial. As mudanças na política dos Estados Unidos para a Ásia, intensificadas no decorrer da década de 1990, devem ser analisadas como parte de uma estratégia imperial para a região e de contenção da China, como país capaz de se transformar em um poder regional e afrontar seu poder. Todavia, a emergência da China possui características distintas em relação ao Japão. Apesar das investidas imperiais, a China mantém uma política fiscal expansio-

14 Segundo a expressão cunhada pelo atual ministro brasileiro da Fazenda, Guido Mantega. A política de afrouxamento monetário foi seguida por pelo menos mais dois bancos centrais: o Banco do Japão e o Banco da Inglaterra. Ver Hilsenrath (2012).

15 De acordo com Pinto (2011, p. 68): "Tudo indica que o presidente [Barack Obama] já escolheu o inimigo dos empregos americanos: as exportações chinesas. Basta observar o tom dos discursos recentes do presidente, bem como de outras autoridades do governo – secretário do Tesouro, etc. –, quando o tema é a desvalorização da moeda chinesa".

nista, estrito controle de capitais e o yuan subordinado ao controle do PBOC, o que tem contribuído para manter seu dinamismo e o crescimento acelerado que já dura mais de três décadas. Além disso, a China tem sido fundamental para o crescimento da Ásia nos últimos anos, enquanto permite que os países asiáticos diminuam sua dependência com o mercado norte-americano. Evidentemente, essa condição da China traz importantes alterações na geopolítica da região.

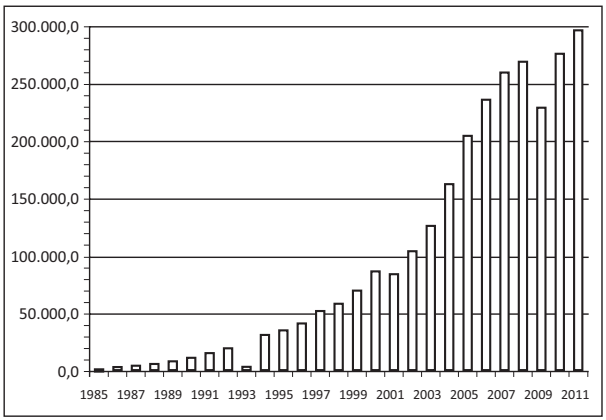
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um curto período histórico, a China se transformou num polo de crescimento mundial, centrada na rápida industrialização e numa agressiva política comercial. Para isso, a China manteve uma política econômica com relativa autonomia, apesar das pressões dos Estados Unidos e do FMI em torno da sua política cambial. O problema para as autoridades norte-americanas é que, ao contrário do Japão, a China não é um protetorado militar. O Japão possui fortes laços de dependência política e econômica com os Estados Unidos e está ocupado pelas Forças Armadas americanas desde o fim da Segunda Guerra (Johnson, 2007). Portanto, o raio de manobra das autoridades japonesas é bastante estreito, como se pôde observar no acordo de Plaza e durante a crise no Leste Asiático, em 1997, quando o Japão foi relegado para segundo plano na administração da crise.

Os chineses, ao contrário, vêm demonstrando até o momento disposição inequívoca para defender seus interesses estratégicos. No plano econômico, a China vem expandindo seus investimentos externos na América Latina e na África em busca de garantir acesso a *commodities* agrícolas e minerais. Além disso, vêm promovendo o uso do yuan em acordos bilaterais com seus parceiros comerciais, como o Brasil. No plano militar, a China tem reforçado o orçamento para as Forças Armadas com vistas a sua modernização (Costa, 2012). De fato, é a única nação do mundo com capacidade de se defender militarmente de um ataque dos Estados Unidos.

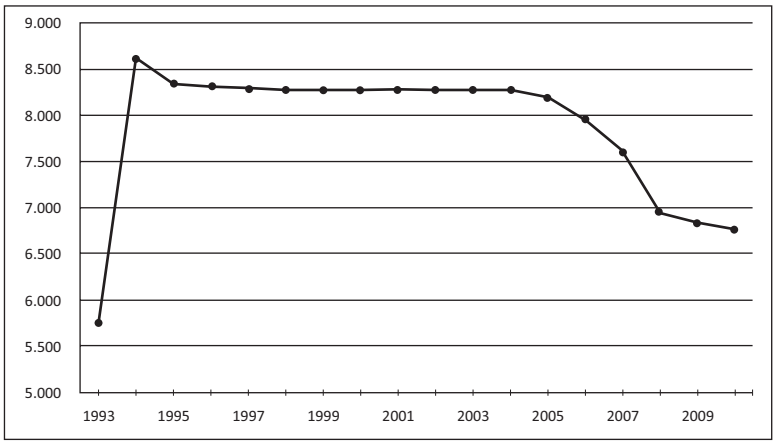
Mas o que é paradoxal em toda essa história é que a estratégia de desenvolvimento chinês, mantida pelo câmbio desvalorizado e pelo acúmulo de reservas internacionais, ampliou o poder do dólar e dos títulos da dívida pública norte-americano. Isso significa que tal política ajudou na sustentação do padrão dólar flexível. Por isso, a importância do yuan está longe de refletir a bem-sucedida inserção da China na divisão internacional configurada no final do último século. Estamos diante, portanto, de uma relação que é, ao mesmo tempo, harmônica e conflituosa. O fato é que, até agora, a China soube explorar essa relação, criando um novo espaço de riqueza e de poder, apesar das pressões ininterruptas, particularmente sobre sua política cambial, que já duram quase duas décadas.

SALDO COMERCIAL CHINA/EUA
(Em US$ milhões)



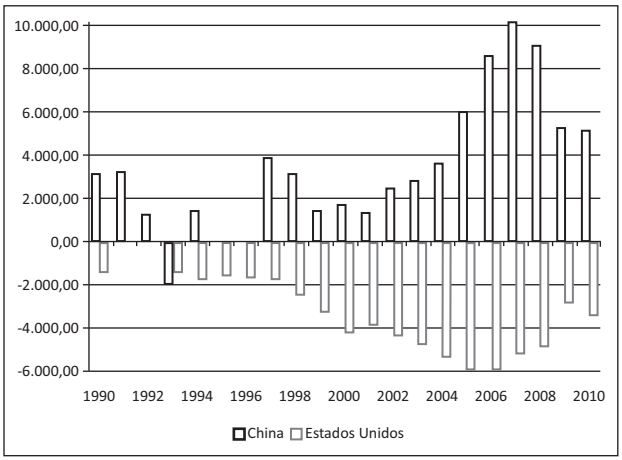
Fonte: Departamento do Comércio dos EUA (2012) - <www.commerce.gov/>

TAXA DE CÂMBIO YUAN/DÓLAR (média do período)



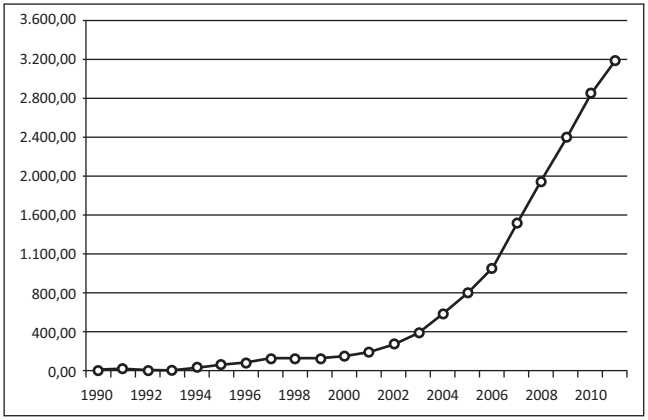
Fonte: Asian Development Bank (2012) - <www.adb.org>

Transações corrente/PIB



Fonte: FMI (IMF - World Economic Outlook, 2012) - <www.imf.org>

RESERVAS INTERNACIONAIS – CHINA
(EM US$ milhões)



Fonte: Chinability (2012) - <www.chinability.com>

CAPÍTULO 7

A ANTIGA NOVA HISTÓRIA: OS EUA E AS ARMAS NUCLEARES (2001-2012)

Diego Santos Vieira de Jesus

INTRODUÇÃO

Com o início de seu mandato em janeiro de 2009, o presidente norte-americano, Barack Obama, e os membros de sua equipe indicaram a intenção de reverter algumas das principais políticas do governo de George W. Bush com relação às armas nucleares. Os membros do Executivo norte-americano pareciam concordar com a negociação de novos acordos densos para a redução de armas nucleares estratégicas com a Rússia e a limitação responsável do papel das armas nucleares na política de segurança. Porém, ao fim do primeiro mandato de Obama, muitas promessas não foram atingidas ou ficaram aquém do resultado esperado por políticos e especialistas das áreas de controle de armas e desarmamento.

O objetivo deste capítulo é examinar as Revisões de Postura Nuclear (NPR, na sigla em inglês) e os demais documentos produzidos pelas administrações de George W. Bush e de Barack Obama sobre as armas nucleares, bem como os principais acordos negociados internacionalmente pelos EUA e relacionados ao desarmamento nuclear, de 2001 a 2012. O argumento central indica que, apesar da realização de reduções nucleares significativas e da reafirmação de compromissos de desarmamento nuclear, tais administrações preservaram – ou até mesmo consolidaram – o papel fundamental das armas nucleares na política de segurança do país. Na próxima seção, examinarei o governo de George W. Bush; na seguinte, o de Barack Obama.

A definição de dissuasão na Revisão Quadrienal de Defesa (QDR, na sigla em inglês) de 2001 apontava para a ideia de que "dissuadir" era desencorajar a agressão, ou qualquer forma de coerção, com base na ameaça de empregar as capacidades militares norte-americanas. Ela também enfatizava que a forma dominante de dissuasão durante a Guerra Fria – a dissuasão pela ameaça de punição – seria suplementada com a dissuasão pela negação, que significava o convencimento do inimigo a não atacar ao perceber que seu ataque seria derrotado e que tal inimigo não seria capaz de alcançar seus objetivos operacionais. A integração das defesas antimísseis com outros meios defensivos e ofensivos protegeriam a liberdade de ação norte-americana, fortaleceriam a dissuasão pela negação e mitigariam os efeitos de um ataque, se a dissuasão falhasse. A QDR também distinguia a persuasão (*dissuasion*) da dissuasão (*deterrence*). A persuasão sinalizava o convencimento de outros países a se abster de iniciar uma corrida armamentista ou uma competição em nível de capacidades militares com os EUA. A QDR e a NPR de 2001 apontavam que a persuasão sinalizava para o convencimento de outros Estados a não adquirir capacidades militares específicas, enquanto a dissuasão significava o convencimento dos outros de que não deveriam empregar capacidades que eles já tinham. A dissuasão era, em princípio, uma tarefa mais fácil que a compulsão, ou a coerção, mas sem garantia de sucesso (Yost, 2005, p. 91-92).

A estrutura de forças e o número de ogivas desdobradas recomendados pela NPR foram calculados a fim de apoiar não somente os requisitos imediatos para a dissuasão, mas também contribuir para os objetivos de proteger os aliados e os amigos, persuadir oponentes potenciais a não escolher o caminho de um desafio militar – um item novo na postura nuclear norte-americana – e oferecer uma proteção contra a possível emergência de ameaças militares mais severas ou problemas técnicos no arsenal (Kristensen, 2005). Entre as principais críticas feitas à NPR de 2001, cabe destacar as indicações de que ela rejeitava a dissuasão, apagava a distinção entre forças convencionais e nucleares, reafirmava que as armas nucleares eram um fator fundamental nas capacidades de defesa dos EUA, apontava para a exploração de novas armas possíveis – como artefatos nucleares de baixa potência – e de testes nucleares e estimulava a proliferação nuclear (Payne, 2005, p. 136; Scheinman, 2005).

A QDR e a NPR indicavam que os EUA articulavam um conceito de dissuasão em que as defesas antimísseis, outros meios defensivos e capacidades não nucleares de ataque eram destinados a suplementar, ou mesmo substituir, as forças nucleares. Essas capacidades não nucleares seriam adquiridas ao mesmo

tempo em que as ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas fossem reduzidas. A "Nova Tríade" sob a NPR consistia de capacidades nucleares e não nucleares de ataque, defesas ativas e passivas e uma "infraestrutura responsiva", que incluía instalações de pesquisa, capacidade de fabricação e pessoal preparado para produzir, manter e modernizar os elementos da tríade. Tal tríade requeria a manutenção de uma força nuclear estratégica menor, o revigoramento da infraestrutura de defesa e o desenvolvimento de novas opções de ataque não nuclear, comando e controle, inteligência e capacidades de planejamento para reduzir a dependência em relação às armas nucleares.

Contudo, os EUA não abandonaram as ameaças nucleares. As declarações oficiais deixaram claro que a posição do governo norte-americano era a de que as garantias negativas de segurança – garantias dadas pelos Estados nuclearmente armados de que não usarão armas nucleares contra Estados não nuclearmente armados – não seriam um obstáculo à retaliação, com forças nucleares, em resposta ao emprego, por um adversário, de armas químicas ou biológicas. Cumpre lembrar que tais garantias tinham sido ampliadas pelos EUA desde 1978 aos Estados não nuclearmente armados que eram partes do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e reafirmadas em conferências de exame.

Em 2002, a administração W. Bush enfatizou que continuava a ter o direito de responder com todas as suas opções ao uso de armas de destruição em massa contra os EUA, seus aliados e amigos e suas forças no exterior (Yost, 2005, p. 92-93). Nesse mesmo ano, a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 14 (NSPD 14, na sigla em inglês) ofereceu orientações para o planejamento de armas nucleares, e a NSPD 17 apontava que os EUA deixavam claro que se reservavam o direito de responder com força devastadora – incluindo potencialmente armas nucleares – ao uso de armas de destruição em massa contra os EUA, suas forças no exterior e seus amigos e aliados. Posteriormente, a Casa Branca divulgou a Estratégia Nacional para o Combate a Armas de Destruição em Massa, a versão não confidencial da NSPD 17, em que a expressão "potencialmente armas nucleares" foi substituída por "todas as nossas opções" (Kristensen, 2005).

A Estratégia de Segurança Nacional de setembro de 2002 (NSS, 2002) contrastava os líderes de potências regionais com os da URSS: enquanto na Guerra Fria os EUA se depararam com um adversário avesso ao risco, e a dissuasão era uma defesa efetiva, a dissuasão baseada somente na ameaça de retaliação teria menos chance de funcionar contra líderes de Estados-párias mais desejosos de arriscar e ameaçar as vidas de suas populações e as riquezas de suas nações. Apesar do fato de os EUA e outros países ocidentais não terem definido suas posturas de dissuasão a fim de impedir ataques terroristas, os atentados terroristas ocorridos desde 2001 erodiram a confiança na dissuasão que já vinha se enfraquecendo em alguns círculos, em grande parte devido à proliferação de

armas de destruição em massa. Tais ataques eram vistos como um indicador da falibilidade da dissuasão baseada na ameaça de retaliação e na vontade de certos adversários de atacar alvos civis.

Em junho de 2002, o presidente George W. Bush declarou que a contenção não era possível quando ditadores com armas de destruição em massa poderiam lançar suas armas em mísseis, ou secretamente oferecer tais armas a aliados terroristas. As dúvidas com relação à confiança e à efetividade das medidas de contenção – como os regimes de não proliferação e as posturas de dissuasão – levaram, logicamente, à preparação para seu possível fracasso, das defesas antimísseis à doutrina de preempção (Yost, 2005, p. 103-104, 109). A Estratégia de Segurança Nacional de 2002 trazia a primeira articulação pública oficial de uma estratégia de ação preemptiva contra Estados hostis e grupos terroristas desenvolvendo armas de destruição em massa, e a NSPD 23 apontava para a construção de um sistema nacional de defesas antimísseis.

Em 2004, o então secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, divulgou a política para o uso de armas nucleares. O documento sinalizava que as forças nucleares dos EUA deveriam ser capazes – e serem vistas como capazes – de destruir propriedades e capacidades críticas de realização e de apoio às guerras que uma liderança inimiga potencial valorizasse muito e nas quais confiasse para atingir seus próprios objetivos num mundo pós-guerra. A NSPD 35 autorizava a continuação do desdobramento de armas nucleares não estratégicas na Europa (Kristensen, 2005).

Algumas ações da administração Bush até 2005 se distanciavam dos compromissos de desarmamento nuclear, como a denúncia do Tratado sobre Sistemas Antimísseis Balísticos (ABM, na sigla em inglês) em 2001 – o que fez que a Rússia impedisse a entrada do Segundo Tratado de Redução de Armas Estratégicas (Start II, na sigla em inglês) em vigor – e a oposição a um sistema efetivo de verificação no contexto das possíveis negociações de um Tratado de Proibição de Produção de Materiais Físseis para armas nucleares ou outros explosivos nucleares (FMCT, na sigla em inglês), decisão unilateral dos EUA, que seguiu uma revisão interagências e foi anunciada na Conferência do Desarmamento em 2004. Embora ainda apoiassem a conclusão desse último tratado, os EUA indicavam que as dificuldades técnicas relacionadas à verificação iriam atrasá-la, como a distinção da nova produção em relação aos materiais preexistentes e a forma de se verificar se a produção voltada para combustível naval estaria realmente sendo usada para esse propósito (Carlson, 2005).

Além disso, ao longo do mandato de George W. Bush, os EUA se opunham à entrada do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) em vigor. Com pouca inclinação a confiar em regimes e instituições multilaterais que eram vistos como complicados, ou sem muita determinação, a administração Bush preferiu fazer frente às ameaças representadas por Estados-

párias e organizações terroristas por meios unilaterais ou, quando necessário ou apropriado, por arranjos multilaterais não institucionalizados (Scheinman, 2005).

A administração Bush apontava que as forças nucleares continuavam a ter um papel fundamental na defesa dos EUA, de seus aliados e de seus amigos, tendo em vista que ofereciam capacidades confiáveis para dissuadir um amplo escopo de ameaças, incluindo armas de destruição em massa. Contudo, em contraste com a visão da administração Clinton sobre uma potencial ameaça russa, a administração Bush ressaltava que os EUA não mais planejariam, manteriam ou definiriam o tamanho de suas forças nucleares como se a Rússia representasse um versão menor da ameaça trazida pela extinta URSS. Ao planejar suas políticas na esfera nuclear e sua estrutura de forças, os EUA enfrentavam ameaças de múltiplos oponentes potenciais, tais quais Estados-párias como Irã, Coreia do Norte e o Iraque sob o regime de Saddam Hussein e as organizações terroristas (Woolf, 2006, p. 4-5).

Assim, sob o governo de George W. Bush, os EUA enfatizaram a melhoria de relações com a Rússia como um dos principais argumentos para as reduções de ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas. Todavia, a administração manteve uma reserva "responsiva" de ogivas nucleares não desdobradas que poderiam ser carregadas para responder a mudanças adversas no ambiente de segurança internacional ou a uma falha técnica sistêmica. A NPR oferecia a habilidade de restabelecer capacidades, cuja redução era planejada a fim de lidar com mudanças potenciais nas circunstâncias internacionais, incluindo o risco já reconhecido na administração Clinton de que a Rússia pudesse reverter seu curso na direção da democracia (Yost, 2005, p. 93-94).

Em diversos discursos durante a campanha presidencial e nos seus primeiros meses no cargo, o presidente George W. Bush enfatizou que buscaria o desenvolvimento de tecnologias de defesas antimísseis que poderiam ser desdobradas na terra, no mar ou no espaço e defenderiam os EUA, seus aliados e suas forças no exterior em relação ao ataque de mísseis balísticos por Estados-párias. O presidente reconheceu que os sistemas planejados não seriam compatíveis com o ABM e buscou convencer a Rússia a denunciar o tratado conjuntamente com os EUA. Em face da tentativa frustrada de convencer as lideranças russas, o presidente anunciou em 2001 que denunciaria o tratado (Woolf, 2006, p. 32-33).

De acordo com a Lei de Defesas Nacionais Antimísseis de 1999, os EUA desdobrariam tão logo quanto fosse tecnologicamente possível um sistema de defesas nacionais antimísseis efetivo, capaz de defender o território dos EUA contra o ataque limitado de mísseis balísticos, fosse acidental, não autorizado ou deliberado. Contudo, a administração Bush abandonou a distinção entre as Defesas Nacionais Antimísseis (NMD, na sigla em inglês) e as defesas antimísseis de teatro de operações (TMD, na sigla em inglês) em favor das "defesas antimísseis" e buscou a cooperação nessa área com aliados na Otan e em outros fóruns. As defesas

antimísseis poderiam contribuir para a dissuasão e oferecer uma proteção contra uma falha da dissuasão (Yost, 2005, p. 94). Ademais, membros da administração Bush argumentavam que as defesas antimísseis poderiam fortalecer a dissuasão ao complicar o planejamento de ataque de um adversário, persuadi-lo a não adquirir mísseis balísticos ao minar o valor desses vetores, garantir aos aliados dos EUA a habilidade de contribuir para a defesa deles e limitar as perdas aos EUA, seus amigos e suas forças se a dissuasão falhasse (Woolf, 2006, p. 32-33).

Potências ocidentais como o Reino Unido e a França não receberam bem o plano da administração Bush de denúncia do ABM, que foi formalmente anunciada em dezembro de 2001 e ocorreu em junho de 2002. Apesar de também ter criticado a decisão norte-americana, a Rússia não entrou numa confrontação ou numa "competição descontrolada" com os EUA. Em maio de 2002, os EUA e a Rússia assinaram o Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas (Sort, na sigla em inglês). As lideranças norte-americanas e russas concordaram também em iniciar um grande número de atividades de colaboração, incluindo o diálogo e a cooperação relacionados às defesas antimísseis. Ao mesmo tempo, a tendência de proliferação de mísseis destacava a potencial utilidade de defesas antimísseis para a proteção dos Estados (Yost, 2005, p. 94, 96-98). Porém, o Sort não requeria a destruição verificável de ogivas ou de seus vetores, permitia que cada parte mantivesse arsenais nucleares estratégicos ainda enormes e não incluía provisões de verificação. Ambas as potências também não chegaram a acordos sobre formas como poderiam reduzir suas armas nucleares não estratégicas (Kimball, 2005).

A Coalizão da Nova Agenda destacava que reduções não poderiam substituir cortes irreversíveis e a destruição de armas nucleares, e o Movimento de Países Não-Alinhados apontava que as reduções previstas no Sort não cumpriam o compromisso inequívoco, sob o Artigo VI do TNP, de realizar a eliminação total dos arsenais nucleares conducente ao desarmamento nuclear. Os EUA argumentavam que seria um erro usar a adesão estrita aos "Treze Passos Práticos" para os esforços sistemáticos e progressivos para a implementação do Artigo VI do TNP – inclusos no documento final da Conferência de Exame do tratado em 2000 – como a única forma pelas quais as partes do tratado poderiam cumprir suas obrigações sob o Artigo VI. Os norte-americanos insistiam também em que era importante não confundir o consenso político refletido no documento final de 2000 com as obrigações juridicamente vinculantes sob o próprio tratado (Scheinman, 2005).

A NPR articulava uma mudança conceitual qualitativa fundamental de uma perspectiva "baseada na ameaça" para uma "baseada em capacidades" para o planejamento estratégico, como uma resposta à substituição da ameaça nuclear colocada pela URSS pela nova perspectiva de "desenvolvimentos inesperados". Ela também previa uma diversificação considerável dos tipos de armas nucleares no arsenal, potencialmente a inclusão de novos tipos de armas nucleares de baixa

potência, destinadas a missões táticas e de primeiro ataque contra alvos como instalações de armas químicas e biológicas em Estados-párias. Por conta de tais intenções, a administração Bush cogitou ressuscitar as instalações de produção de materiais físseis, e se iniciaram debates no Departamento de Defesa sobre a necessidade de retomada dos testes nucleares (Huntley, 2006, p. 51, 64).

Potências ocidentais, como o Reino Unido e a França, tinham ratificado o CTBT, mas o Senado norte-americano não aprovou a ratificação do tratado em outubro de 1999, e a administração W. Bush não o submeteu ao Senado para reconsideração. Em vez disso, Bush e sua equipe mantiveram a moratória de testes, vigente desde 1992, e implementaram esforços para melhorar a preparação para os testes nucleares para que pudessem ser conduzidos mais prontamente, caso fosse tomada a decisão de reiniciá-los. O aprimoramento da prontidão para realizar testes constituía uma proteção a fim de sanar problemas relacionados à segurança e à confiabilidade nas armas existentes ou desenvolver novos *designs* de ogivas (Yost, 2005, p. 96-97). Ademais, a NPR propunha uma perspectiva de "planejamento adaptativo" que combinava capacidades convencionais e nucleares como opções intercambiáveis, sendo que a escolha entre elas seria determinada somente pelas circunstâncias vigentes.

A perspectiva para a ampliação das opções de uso das armas nucleares não estratégicas era complementada com o apoio ao aumento da capacidade não nuclear estratégica de ataque. Essa combinação de capacidades nucleares e não nucleares numa integração sem muita costura apagaria a visão do uso de armas nucleares como uma opção qualitativamente distinta de consequências próprias. Embora a NPR não introduzisse um pensamento verdadeiramente original sobre o papel das armas nucleares e ainda mantivesse a linguagem da dissuasão, a administração Bush colocava importantes papéis para as armas nucleares que não eram relacionados à dissuasão, incluindo a possibilidade do primeiro uso de armas nucleares de baixa potência para propósitos de contraproliferação.

Tal planejamento contribuía tanto para o desenvolvimento de novas capacidades nucleares não estratégicas como para a ampliação dos riscos do uso de armas nucleares. Além disso, a administração Bush realmente abandonava a limitação da justificativa para o armamento nuclear somente por propósitos de dissuasão e elevava os usos ofensivos potenciais de armas nucleares em situações táticas limitadas ao nível de políticas oficiais do governo norte-americano (Huntley, 2006, p. 51-53).

Já nos seus primeiros anos, a administração Bush não discutia como identificaria alvos específicos ou alocaria armas em sua estratégia "baseada em capacidades", mas identificava tipos de contingências, em que acreditava que os EUA deveriam se preparar para responder com seus planos de emprego de armas nucleares. As contingências imediatas incluíam perigos bem reco-

nhecidos e correntes, como a ameaça soviética fora no passado e então eram ataques com armas de destruição em massa às forças e aos aliados dos EUA no Oriente Médio e na Ásia.

Já as contingências potenciais eram perigos plausíveis, mas não imediatos, como a emergência de novas coalizões militares adversárias ou a reemergência de um competidor hostil com capacidades semelhantes; enquanto as contingências inesperadas eram desafios de segurança imprevistos, como uma mudança repentina de regime quando um arsenal nuclear existente fosse transferido para o controle de uma liderança hostil ou uma aquisição imprevista de armas de destruição em massa por um adversário. O foco no inesperado destacava a insistência da administração Bush para que os EUA desenvolvessem e expandissem suas capacidades para um "planejamento adaptativo" (Woolf, 2006, p. 16-18).

À primeira vista, o impulso da NPR em 2001 era reduzir a confiança dos EUA nas armas nucleares e aumentar os investimentos em sistemas defensivos e sistemas de ataque não nucleares, já que nenhuma das inibições e desincentivos associados ao possível emprego de armas nucleares estaria presente. A relutância psicológica de romper o tabu contra o uso operacional de armas nucleares desde 1945, a preocupação com as reações políticas domésticas e internacionais provocadas pelo uso de armas nucleares, os possíveis efeitos corrosivos do uso sobre o regime de não proliferação nuclear e o risco de pressões sobre Estados nuclearmente armados como a Rússia ou a China poderiam emergir rapidamente e ser dificilmente controlados (Yost, 2005, p. 105-106).

O argumento defendido por muitos membros da administração Bush era o de que, em vez de rejeitar a dissuasão em circunstâncias de maior incerteza, a NPR enfatizava a necessidade de fortalecer a dissuasão e oferecer proteção contra o ataque, caso a dissuasão falhasse. Assim, a introdução de forças não nucleares e defensivas na equação da dissuasão estratégica não estaria relacionada à rejeição da dissuasão em favor do empreendimento da guerra (*warfighting*) ou ao apagamento da distinção entre armas nucleares e convencionais.

A NPR ressaltava que a melhoria das relações com a Rússia e as capacidades não nucleares e defensivas reduziam a confiança dos EUA nas armas nucleares e ofereciam a oportunidade para reduções profundas e prudentes. Além disso, a NPR identificava como uma forma de fortalecimento da dissuasão a possível necessidade de adaptação das forças nucleares aos requisitos de dissuasão do novo ambiente estratégico. Um arsenal de armas de alta potência e de precisão moderada poderia abrir uma brecha no dissuasor norte-americano e não ser suficientemente convincente para alguns oponentes regionais, dada a relutância dos EUA a estimular altos níveis de destruição civil, tipicamente associados a armas de alta potência.

Membros da administração Bush rebatiam críticas de que as armas nucleares seriam mais palatáveis politicamente e, assim, mais "usáveis" para atacar alvos profundamente enterrados em missões táticas, se seus efeitos colaterais pudessem ser substancialmente minimizados pela redução do poder explosivo da ogiva. Eles argumentavam que as considerações do presidente acerca do emprego de uma resposta nuclear dependeriam mais da natureza e das circunstâncias de um ataque de um oponente, de forma que não havia um limiar nuclear único e objetivo que fosse diminuído ou aumentado mecanicamente. Ademais, rebatiam críticas de que os esforços nucleares dos EUA motivariam Estados-párias a buscar capacidades nucleares e argumentavam que tais Estados buscavam e valorizavam capacidades nucleares por seus próprios propósitos, como a capacidade de intimidar, ou atacar seus vizinhos, ou dissuadir com ameaças nucleares uma forte resposta dos EUA com armas convencionais.

A credibilidade do dissuasor nuclear dos EUA era essencial à não proliferação nuclear, tendo em vista que os compromissos de dissuasão nuclear estendida do país – seu "guarda-chuva nuclear" – permitiam a amigos e a aliados absterem-se de buscar suas próprias capacidades nucleares (Payne, 2005, p. 136-145). Os membros da administração W. Bush também defendiam que o desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares e a ampliação de seu papel não significavam que os EUA estivessem ampliando sua confiança nas armas nucleares. A adição das defesas antimísseis e armas convencionais às forças de dissuasão do país dariam ao presidente um maior número de opções numa crise e reduziriam as chances do uso de armas nucleares (Woolf, 2006, p. 42).

Cabe ressaltar que vários documentos descreviam e justificavam as percepções da administração Bush acerca das ameaças trazidas por Estados hostis e organizações terroristas desenvolvendo armas de destruição em massa; sua vontade de empreender ataques preemptivos para fazer frente a tais ameaças – usando armas nucleares se fosse necessário – e seu desejo de novas estratégias e capacidades nucleares ofensivas para propósitos de dissuasão, contraproliferação e contraterrorismo (Huntley, 2006, p. 53). Enquanto ampliava o papel das armas nucleares para além da dissuasão, a administração Bush também alterou o papel da dissuasão na estratégia de segurança nacional dos EUA: como os EUA poderiam não ser capazes de conter ou dissuadir os tipos de ameaças que emergiam naquele momento – como as trazidas pelos Estados-párias e terroristas com armas de destruição em massa –, eles deveriam estar preparados para empreender ataques contra adversários antes que atacassem os próprios EUA, seus aliados ou seus interesses.

Assim, alguns analistas concluíram que a administração Bush previa o possível uso preemptivo de armas nucleares contra Estados ou grupos que não estivessem necessariamente armados com suas próprias armas nucleares e que

os EUA possivelmente contemplavam o uso de armas nucleares no começo de um conflito em vez de em resposta a ações tomadas pelo adversário. Outros disseram que, em face da superioridade devastadora dos EUA em armas convencionais, seria difícil imaginar um cenário em que os EUA teriam a necessidade militar de empreender um ataque preemptivo com armas nucleares nas fases iniciais de um conflito (Woolf, 2006, p. 9-10).

Um rascunho de um documento de 2005 sobre doutrina nuclear escrito pelo Pentágono ("Doutrina para Operações Nucleares Conjuntas") apontava para a manutenção de uma postura nuclear agressiva, com armas em estado elevado de alerta para atacar adversários com armas de destruição em massa, preemptivamente se fosse necessário. O documento, que traria uma atualização formal da doutrina, era fortemente influenciado pela NPR e pelas diretivas anunciadas desde 2001. Ele apontava para a incorporação da preempção na doutrina nuclear dos EUA e a integração de armas convencionais e defesas antimísseis no planejamento estratégico, sob a alegação de reduzir significativamente o papel das armas nucleares.

Contudo, os críticos argumentavam que o documento reafirmava uma postura nuclear agressiva de armas modernizadas mantidas em estado elevado de alerta e que as forças convencionais e as defesas antimísseis simplesmente complementavam e não substituíam as armas nucleares. A perspectiva anunciada pelo documento oferecia posição privilegiada ao planejamento de ataques nucleares regionais, o que ameaçava torná-los mais "uma ferramenta como as outras", e o resultado era a preempção nuclear, em que o objetivo não era a dissuasão pela ameaça de retaliação, mas a destruição de alvos no campo de batalha.

O Pentágono apontava para um "planejamento baseado em capacidades", que focava nos meios e nas formas como os adversários poderiam lutar e não em um conjunto estabelecido de inimigos ou de ameaças. A nova doutrina reduzia o nível de intensidade das crises necessário ao uso potencial de armas nucleares, e a incorporação crescente de armas estratégicas de nível de intensidade global em conflitos regionais menores significava que a distinção operacional entre armas nucleares estratégicas e não estratégicas estava sendo apagada. Ademais, a combinação de ogivas nucleares e convencionais em mísseis balísticos ou em plataformas estratégicas trazia implicações sérias para a estabilidade, já que um Estado nuclearmente armado sendo atacado por um míssil balístico com ogivas convencionais no início de um conflito poderia concluir que estivesse sob ataque nuclear e lançar suas próprias armas nucleares (Kristensen, 2005).

O rascunho mencionado acima incluía uma lista de algumas circunstâncias sob as quais os EUA poderiam considerar o primeiro uso de armas nucleares. Elas poderiam ser usadas não apenas em resposta ao uso de armas nucleares,

químicas e biológicas por outros Estados, mas também em antecipação a esse uso – tanto para destruir instalações que poderiam armazenar tais armas como demonstrar as intenções e as capacidades dos EUA de usar armas nucleares para dissuadir o uso adversário de armas de destruição em massa. Ademais, tal rascunho apontava que os níveis elevados de prontidão poderiam ser necessários para dissuadir a agressão e que a colocação das armas nucleares em estado de alerta poderia enviar uma mensagem contundente que demonstrasse a disposição nacional de usar armas nucleares se necessário (Woolf, 2006, p. 12, 19).

Diversos documentos produzidos pela administração Bush enfatizavam a necessidade de esforços proativos de contraproliferação, incluindo possíveis ataques preemptivos, a fim de eliminar as capacidades de armas de destruição em massa de adversários antes que fossem usadas ou, antes mesmo, que seu uso fosse explicitamente ameaçado. A possibilidade de uso preemptivo de armas nucleares para tais propósitos orientava planos para o desenvolvimento de certos tipos de armas nucleares – como bombas penetradoras – e a integração de forças nucleares e convencionais em planejamentos adaptativos. A perspectiva do primeiro uso de armas nucleares para contraproliferação pelos EUA trazia a questão de como essa política era diferente da caracterização norte-americana dos Estados-párias como aqueles que viam as armas de destruição em massa não como recursos últimos.

Qualquer estratégia de preempção dos EUA deveria ser logicamente compatível com critérios significativos que justificassem sua aplicação, mas os documentos da administração Bush não cumpriam esse requisito. Documentos como a Estratégia de Segurança Nacional não ofereciam novos conceitos de iminência da ameaça, critérios de iminência comparável ao longo de diferentes casos e indicação da necessidade de estabelecer um novo consenso internacional a fim de rever o direito internacional à luz das novas condições de ameaça. Ao contrário, a Estratégia reservava aos EUA o direito de definir por ele mesmo a iminência de uma ameaça e clamava os Estados a não usar a preempção como um pretexto para agressão.

Entretanto, sem uma base independente para distinguir a preempção legítima do pretexto agressivo, o princípio era vazio. A legitimação das ameaças norte-americanas de uso de armas nucleares para contraproliferação preemptiva trazia um obstáculo ainda maior: o primeiro uso de armas nucleares prejudicaria o papel dos EUA no mundo, minando a estatura moral que a administração Bush colocara no centro da Estratégia de Segurança Nacional (Huntley, 2006, p. 57-59).

Os EUA mantiveram uma política de “ambiguidade estudada” sobre as circunstâncias sob as quais considerariam a retaliação nuclear e o tipo de resposta que poderiam usar se um Estado atacasse os EUA com armas de des-

truição em massa, e a administração Bush não alterou a política norte-americana sobre o primeiro uso de armas nucleares. Contudo, com sua ênfase nas ameaças emergentes trazidas por Estados armados com armas de destruição em massa. Além disso, a administração Bush pareceu adotar uma perspectiva mais explícita ao reconhecer que os EUA poderiam usar armas nucleares em resposta a ataques de Estados detentores de armas químicas, biológicas e convencionais (Woolf, 2006, p. 11-12).

Era também notória a tendência da administração Bush de fundir Estados-párias e terroristas num mesmo conceito de ameaça. Diversos documentos sugeriam que as ameaças de armas nucleares destinadas a dissuadir e coagir Estados-párias poderiam impactar atividades terroristas, contrariamente ao pensamento estratégico anterior dentro e fora das Forças Armadas. Os Estados-párias e as organizações terroristas eram entidades muito diferentes e traziam diferentes tipos de desafios à segurança e à dissuasão. Ao contrário dos Estados-párias, a dissuasão de organizações terroristas transnacionais era mais difícil, pois elas não tendiam a ter propriedades físicas que pudessem ser facilmente ameaçadas pela força militar, e suas motivações não incluíam a sobrevivência de um regime territorialmente soberano. Os terroristas não seriam dissuadidos por tais ameaças, que também seriam irrelevantes para Estados fracos incapazes de controlar atividades terroristas dentro de suas fronteiras.

O ataque antecipatório seria insuficiente para eliminar a ameaça no longo prazo – tendo em vista que causas subjacentes como a corrupção e a miséria deveriam também ser atacadas –, e a confiança na força militar para fazer frente ou atacar preemptivamente o terrorismo – em especial com ameaças do uso de armas nucleares – poderia inflamar as ameaças terroristas e exacerbar os desafios de lidar com suas causas. Ademais, uma doutrina de preempção coercitiva questionava diretamente as chances de instituir os tipos de controle de materiais físicos e regimes de inspeção que a não proliferação efetiva exigia.

As ameaças agressivas de contraproliferação – incluindo o uso de armas nucleares – poderiam não apenas encorajar a aquisição de armas de destruição em massa, mas minar as normas globais de não uso e de não proliferação nucleares e estimular o desenvolvimento de um ambiente internacional menos resistente às ambições de proliferação, motivadas ou não a fazer frente às capacidades norte-americanas. Ademais, a crença da administração Bush no poder de ameaças preemptivas a fim de compelir o fim dos esforços para a aquisição de armas de destruição em massa contrastava com seu ceticismo acerca da efetividade de ameaças retaliatórias para dissuadir o uso dessas armas (Huntley, 2006, p. 55-60).

Quanto à negociação de novos acordos para a redução de armas nucleares estratégicas com a Rússia, o presidente Barack Obama, a secretária de Estado Hillary Clinton e outros membros do Executivo norte-americano disseram que os desejavam, em especial porque o Start I expirara em dezembro de 2009. Clinton inclusive sinalizava que a não proliferação nuclear e as negociações sobre reduções de armas ofensivas estratégicas eram sua "mais alta prioridade" (Harvey, 2009).

Embora ainda ressaltasse a importância das armas nucleares não estratégicas na política de segurança em face da superioridade do arsenal convencional norte-americano, do alargamento da Otan e da presença de sistemas nucleares dos EUA no território de países europeus (Kelleher e Warren, 2009), o então novo presidente russo, Dmitry Medvedev, enfatizou o comprometimento de seu país com a busca do desarmamento nuclear sob o Artigo VI do TNP. Quanto às negociações de um novo tratado sobre reduções ofensivas estratégicas com os EUA, o presidente russo destacava que ambos os países estavam reforçando seu compromisso em atingir um mundo livre de armas nucleares, aspiração constantemente ressaltada por Obama.

Nas palavras de Clinton, arsenais enormes como os da Guerra Fria não eram necessários para proteger os EUA e seus aliados das ameaças principais do mundo contemporâneo: a proliferação nuclear e o terrorismo (Kimball, 2010). Segundo Collina (2009), os russos viam positivamente a disposição dos norte-americanos para negociar questões também relacionadas a vetores com capacidade nuclear, como ICBMs que poderiam ser armados com ogivas não nucleares, e desejavam que esse novo tratado trouxesse uma ligação clara e explícita entre as armas ofensivas e o desdobramento das defesas antimísseis na Polônia e na República Tcheca.

Entretanto, era improvável que se tocasse nessa ligação num novo acordo sobre armas ofensivas estratégicas em face dos obstáculos que ela poderia causar à ratificação desse novo tratado no Senado norte-americano. Ainda assim, uma declaração conjunta assinada pelos presidentes em julho de 2009 ligava ambos os temas, mas não os incorporava no texto de um novo ato juridicamente vinculante. No mesmo mês, Medvedev e Obama assinaram um acordo definindo as provisões do novo tratado, que poderia apontar para a redução de arsenais estratégicos desdobrados a 1.500-1.675 ogivas e 500-1.100 veículos de lançamento, o que representava uma redução ainda maior do que aquela prevista no Start I e no Sort (Collina, 2009).

Esse novo tratado foi concluído após um ano de intensas negociações entre norte-americanos e russos, permeadas por altos e baixos. O Novo Start limita cada lado a não mais que 700 veículos de lançamento nucleares estraté-

gicos desdobrados e 1.550 ogivas estratégicas desdobradas, o que representa uma redução de 30% em relação aos limites de ogivas existentes em 2010. Tal tratado também substituiu o regime de verificação do Start I por um sistema mais efetivo e atualizado para o monitoramento. As reduções devem estar completas dentro de sete anos depois da entrada do tratado em vigor. Com isso, Obama e os membros de sua administração tinham a intenção de restabelecer uma maior previsibilidade no relacionamento bilateral com a Rússia em padrões distintos aos buscados por W. Bush (Collina, 2010; Kimball, 2010).

A assinatura do novo tratado representa, segundo os membros da administração Obama, somente o primeiro passo na busca da redução do número e do papel das armas nucleares, tendo em vista sua aspiração a retomar as consultas para uma próxima rodada de negociações com os russos a fim de discutirem a eliminação verificável de ogivas estratégicas e não estratégicas, desdobradas ou não, e a convidar outros Estados a se engajarem em negociações com o objetivo de ampliar a transparência sobre as capacidades nucleares, a confiança e a eliminação das armas nucleares.

No nível doméstico, Obama e sua equipe empenharam-se em mobilizar os senadores para que considerassem e aprovassem o tratado, enfatizando em particular o apoio do secretário de Defesa Robert Gates – no cargo desde 2006 – e de importantes republicanos, como os ex-secretários de Estado George Shultz e Henry Kissinger e o então senador Richard Lugar, membro da Comissão de Relações Exteriores. Senadores republicanos como Jon Kyl continuaram a criticar possíveis negociações sobre limitações de programas de defesas antimísseis e a verificação do Novo Start. Como acordos anteriores, o Novo Start apenas reconhece a relação entre armas ofensivas e defensivas no preâmbulo e, quanto à verificação, conta com um método mais efetivo e transparente que exige trocas mais rápidas de informação do que o Start I, bem como novas técnicas de identificação dos veículos de lançamento e dos níveis de desdobramento de ogivas (Kimball, 2010).

Quanto ao CTBT, Clinton declarou que a administração Obama trabalharia intensivamente com os senadores a fim de oferecer a eles garantias quanto às questões técnicas como a verificação da proibição dos testes. A secretária de Estado também declarou que o governo solicitaria ao Congresso a contribuição completa dos EUA ao Sistema de Monitoramento Internacional da Comissão Preparatória da futura Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (Harvey, 2009).

Contudo, senadores republicanos alegavam que as reduções imaginadas no Novo Start seriam imprudentes se não houvesse mais verbas para a busca de uma "nova ogiva", ao passo que democratas e ONGs argumentavam que os laboratórios de armas nucleares dos EUA tinham recursos necessários

para manter a confiabilidade dos principais tipos de ogiva por meio de programas de extensão da vida dessas ogivas, de forma que novos *designs* de sistemas e a retomada de testes nucleares seriam tecnicamente desnecessários e minariam os esforços de não proliferação dos EUA. A administração Obama solicitou a ampliação de 10% do orçamento para a modernização da infraestrutura de sistemas nucleares (Kimball, 2010).

Na Conferência de Exame do TNP de 2010, expectativas elevadas foram geradas pelo compromisso de Obama em Praga, em 2009, de que buscaria a paz e a segurança num mundo sem armas nucleares e fortaleceria o TNP. Como destacam Daryl Kimball e Greg Thielmann (2010), a nova Revisão da Postura Nuclear dos EUA limitava as circunstâncias sob as quais o país poderia usar armas nucleares e estabelecia formalmente restrições sobre a modernização de ogivas nucleares. Entretanto, é importante observar que ela não era tão diferente quanto às duas revisões anteriores no que dizia respeito à política declaratória de armas nucleares dos EUA e ao tamanho e à estrutura das forças norte-americanas. A Revisão da Postura Nuclear continha qualificações na descrição do papel limitado das armas nucleares, que impediam que os EUA naquele momento adotassem uma política na qual o único propósito dessas armas fosse dissuadir um ataque nuclear. As armas nucleares ainda poderiam ter um papel na dissuasão de um ataque convencional ou com armas químicas e biológicas.

Ainda que os EUA apoiassem novamente a ratificação e a entrada do CTBT em vigor e proibissem o desenvolvimento de novas ogivas nucleares e a busca de novas missões e capacidades militares para as ogivas, a nova NPR permitia a substituição de certos componentes nucleares no futuro, desde que fossem baseados em *designs* previamente testados e aprovados pelo presidente. Além disso, o documento não indicava o quanto os EUA estavam preparados para reduzir seu arsenal além das obrigações do Novo Start (Kimball e Thielmann, 2010).

Muitas expectativas durante a Conferência de Exame também foram silenciadas diante da incerteza sobre a situação do programa nuclear iraniano e a dificuldade em concordar em um caminho na direção da implementação da Resolução sobre o Oriente Médio. Com o apoio de outros Estados, o Movimento de Países Não-Alinhados defendeu a aceleração do desarmamento nuclear dentro de um período determinado, a realização de uma convenção sobre armas nucleares para proibir todos os tipos de armas nucleares e o desenvolvimento de garantias de segurança negociadas, multilateral e juridicamente vinculantes. Os Estados nuclearmente armados opuseram-se a tais propostas. Outras questões contenciosas foram as armas nucleares não estratégicas e a presença de armas nucleares nos territórios de Estados não nuclearmente armados (Kelly, 2010).

A Coalizão da Nova Agenda trabalhou de maneira intensa para preservar uma linguagem robusta sobre desarmamento, enquanto buscava construir pontes entre os Estados nuclearmente armados e o Movimento de Países Não-Alinhados desde as sessões da Comissão Preparatória. Ela sugeriu medidas específicas a serem adotadas pelos Estados Partes do TNP em curto e em médio prazo, como o não aperfeiçoamento ou desenvolvimento de novas armas nucleares até a sua proibição completa; a redução e a destruição dos estoques de armas nucleares existentes de modo irreversível e internacionalmente verificável; a redução da importância das armas nucleares nas doutrinas nacionais e coletivas de segurança; a transparência sobre arsenais nucleares e a retirada de todas as armas nucleares do estado de alerta máximo (Mackay, 2008).

O resultado foi um plano de ação que continha 22 pontos sobre desarmamento nuclear, no qual a linguagem não era tão forte como muitos Estados não nuclearmente armados desejavam, mas retomava compromissos anteriores e passos concretos, como nas partes relacionadas a garantias de segurança, testes nucleares, materiais físseis e medidas como transparência. Além disso, os Estados reafirmaram o direito de desenvolver e participar da cooperação internacional relacionada aos usos pacíficos da energia nuclear no contexto do tratado e que as escolhas e decisões dos Estados nesse campo deveriam ser completamente respeitadas. O documento final também apontava que deveria ser conferido um "tratamento especial" aos Estados não nuclearmente armados que eram partes do tratado, levando-se em conta as necessidades dos Estados em desenvolvimento (Kelly, 2010).

Os Estados relativamente mais fortes pressionaram para o reforço das obrigações de não proliferação e o fortalecimento da verificação. A Ação 26 sublinha a importância da aquiescência para a integridade do tratado e a autoridade do sistema de salvaguardas; a Ação 27 conclama os Estados a cooperar com a AIEA e a resolver casos de não cumprimento em conformidade com o Estatuto da AIEA e as obrigações jurídicas individuais; e a Ação 28 lida com os Protocolos Adicionais aos Acordos de Salvaguardas com a AIEA. Entretanto, outras questões importantes permaneceram sem solução. Os Estados não chegaram a um acordo sobre como lidar com as preocupações relacionadas ao abuso da cláusula de denúncia. Ademais, a China trouxe objeções à moratória sobre a produção de materiais físseis para armas e a Rússia, a esforços para o tratamento das armas nucleares não estratégicas. Quanto aos próprios EUA, a NPR da administração Obama reiterava o conceito de "dissuasão nuclear estendida" como uma estratégia de não proliferação. O documento parecia assumir que, sem o guarda-chuva nuclear dos EUA, seus aliados poderiam desenvolver armas nucleares. Porém, tal afirmação da dissuasão nuclear estendida como estratégia de não proliferação preservava o *status quo*, e a perspectiva de desarmamento efetivo diminuía (Choubey, 2010; Kelly, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após examinar as Revisões de Postura Nuclear e os demais documentos produzidos pelas administrações de George W. Bush e Barack Obama sobre as armas nucleares, bem como os principais acordos negociados internacionalmente pelos EUA e relacionados ao desarmamento nuclear no período em questão, foi possível observar que, apesar da realização de reduções nucleares significativas e da reafirmação de compromissos de desarmamento nuclear, tais administrações preservaram – ou até mesmo consolidaram – o papel fundamental das armas nucleares na política de segurança do país. As principais alterações trazidas pela administração Obama não foram plenamente atingidas ou ficaram aquém do resultado esperado por políticos e especialistas das áreas de controle de armas e desarmamento. Em face do atual contexto eleitoral nos EUA, em 2012, faz-se necessária a ampliação do debate em torno do papel das armas nucleares na política de segurança norte-americana, tendo em vista os múltiplos impactos e as consequências que a existência desses sistemas traz não apenas para os próprios EUA, mas para a manutenção da paz e da estabilidade em nível internacional.

CAPÍTULO 8

O ARGUMENTO DA "PAZ DEMOCRÁTICA" COMO LEGITIMADOR DA MUDANÇA DE REGIME NOS DOCUMENTOS E DISCURSOS DO GOVERNO DE GEORGE W. BUSH

Lucas Amaral Batista Leite

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de analisar a construção dos conflitos e ameaças no governo de George W. Bush por meio da busca da legitimação de uma política externa voltada para a mudança de regimes considerados não democráticos, passíveis da influência de grupos terroristas ou mesmo de financiadores destes.

Para tanto, apresentaremos rapidamente os conceitos de securitização de Buzan, Wæver e Wilde (1998) a fim de demonstrar como determinadas construções discursivas podem fazer parte de um projeto de legitimação de políticas para a plateia a que se dirige – no nosso caso, sobretudo, os norte-americanos. Além disso, traremos brevemente à discussão uma das visões acerca da teoria da paz democrática, abordada por diversos autores nas Relações Internacionais; aqui, especialmente Michael Doyle (1986) e John Owen (1994). Nesse sentido, buscaremos analisar como os conceitos de democracia e de paz se inter-relacionam nessa perspectiva, para analisar se e como existiria uma prevalência dessa construção dentro das premissas apresentadas pelo governo norte-americano.

Por fim, demonstraremos como os discursos e documentos do governo de George W. Bush apresentaram o "inimigo", construíram as bases para intervenções no Oriente Médio e buscaram preservar a legitimidade de suas ações na concepção de que as ações dos Estados Unidos se pautariam por ideais mais elevados, como o da manutenção da paz e da segurança internacional.

APRECIAÇÕES TEÓRICAS: A SECURITIZAÇÃO E A PAZ DEMOCRÁTICA

Abordaremos inicialmente como o conceito de segurança pode ser construído com base em um processo específico adotado por Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde (1998). A importância do processo de securitização está na possibilidade de se usar práticas discursivas para a construção de um cenário que permita a percepção da noção de segurança. Em relação ao nosso trabalho, isso serviria para mostrar como o presidente W. Bush procura, pelo discurso, construir seus inimigos como possíveis ameaças à segurança de seu país e à ordem internacional. "A invocação da segurança tem sido chave para legitimar o uso da força, mas de forma geral ela abriu o caminho para o Estado se mobilizar, ou assumir poderes especiais, para lidar com ameaças existentes" (Buzan, Wæver e Wilde, 1998, p. 21)[1].

Ainda de acordo com os atores supracitados, três conceitos são essenciais para compreender as ideias a serem apresentadas: objeto referente, ator securitizador e ator funcional. O primeiro diz respeito ao objeto que se pretende securitizar. O ator securitizador é aquele que procura adotar determinadas posições para justificar a securitização de um objeto, usando, por exemplo, o discurso. No entanto, como esse ator é visto pelo público é de extrema importância para que suas justificativas sejam entendidas como legítimas ou não. Por fim, o ator funcional é aquele que não constrói a securitização diretamente, como no caso da prática discursiva feita pelo ator securitizador, mas que pode exercer influência de diversas formas, mesmo que indiretamente, como no caso dos neoconservadores[2].

De acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1998), a securitização de um objeto depende da forma como é enxergado por um determinado ator. Esse processo poderia ser feito para qualquer assunto, o que pressupõe que uma construção discursiva também pode abordar qualquer tema para fins de securitização. No entanto, para que um objeto possa ser securitizado, ele deve ser compreendido como ameaçado para que se possam justificar ações que iriam além de políticas comuns – como numa declaração de guerra em detrimento da diplomacia.

Haveria uma escala de percepção: a) *não politizada* corresponderia a algo fora das discussões e das decisões políticas; b) *politização*, quando um Estado procura discutir determinado assunto para tomar ações que se traduzirão em políticas públicas, por exemplo; c) *securitização*, quando há a extrapolação da esfera de decisão política e há a necessidade de justificar medidas especiais para um caso específico (o objeto em questão, como uma intervenção em outro país).

1 Esta tradução e as demais utilizadas ao longo deste capítulo são de responsabilidade do autor.

2 Grupo norte-americano que teve forte influência no governo Reagan e Bush filho. Para mais informações, consultar: Teixeira (2010) e Resende (2011).

A importância do discurso[3] se dá na transição entre um objeto politizado para um objeto securitizado. A percepção da mudança depende de como o discurso se constrói a fim de convencer uma determinada plateia de que certas ações são imprescindíveis à segurança do país – o que pode ser desde a formação de uma coalizão para invadir um país, bem como a necessidade de oferecer recursos na forma de subsídios a grupos internos. "'Segurança' é uma prática autorreferente, porque é nessa prática que um tema se torna um assunto de segurança – não necessariamente porque uma ameaça realmente exista, mas porque o assunto é apresentado na forma tal" (Buzan, Wæver e Wilde, 1998, p. 24).

Um ator que procura construir uma determinada ameaça terá de usar construções discursivas específicas em função de sua plateia, para seu convencimento de que é necessário superar meios políticos comuns e adotar estratégias excepcionais. Por isso, para compreender como um objeto é securitizado, é necessário também analisar como os discursos são construídos, como explicam Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 25):

> O caminho para estudar securitização é o de estudar discursos e constelações políticas: quando um argumento com essa estrutura semiótica e retórica particular gera um efeito suficiente para fazer que uma audiência tolere a violação de regras que, em outro caso, teriam de ser obedecidas? Se, por meio de um argumento sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existente, o ator securitizador procura livremente passar por cima de procedimentos e regras que ele ou ela estariam presos, nós estamos testemunhando um caso de securitização.

Ainda assim, o mero fato de se tentar securitizar não garante seu sucesso, como algo que pode ser entendido como um "movimento de securitização". De acordo com Buzan, Weaver e Wilde (1998), o ato de securitizar algo é um processo entre o ator securitizador e sua plateia, ou seja, o discurso que tem esse objetivo deve se moldar de acordo com o entendimento do seu público. Se os termos ou as justificativas não conseguem justificar uma ação, significa que outras formas discursivas devem ser adotadas para garantir o objetivo da securitização.

Esses autores afirmam ainda que, para que a securitização seja bem-sucedida, três componentes ou etapas devem ser observados: "ameaça à existência, ação de emergência e efeitos nas relações entre as unidades ao se quebrar as regras" (Buzan, Wæver e Wilde, 1998, p. 26). A segurança teria, portanto, um caráter de sobrevi-

3 Adotamos o conceito de discurso de Fairclough (2001), entendido como uma representação social, em que o sujeito constrói ao mesmo tempo sua identidade e age na formação do mundo e dos outros indivíduos. A prática discursiva também se delineia pela estrutura social, na qual é construída, sob a influência das diversas representações identitárias em torno do sujeito que o produz. O discurso, portanto, não se limita à representação do mundo, mas lhe confere significado, numa prática de constante construção de distintas formas de significação.

vência, de garantia de condições mínimas para a manutenção do bem-estar. Ao se tentar construir uma questão de segurança, aborda-se o aspecto da possibilidade de uma ameaça ter de ser combatida sob o risco de uma perda grande o suficiente para colocar em xeque a sobrevivência de um país, por exemplo.

Algumas condições, contudo, podem facilitar a securitização de um objeto, conforme trecho abaixo (Buzan, Wæver e Wilde, 1998, p. 33):

> (1) demanda interna por discursos que privilegiam a gramática da segurança, (2) as condições sociais que levam em conta a posição de autoridade para o ator securitizador – ou seja, o relacionamento entre quem fala e a audiência e, dessa forma, a possibilidade de a audiência aceitar os apelos feitos na tentativa de securitização, e (3) fatores das ameaças alegadas que facilitem, ou impeçam a securitização.

Nas Relações Internacionais, a crença na "paz democrática" é uma corrente que acredita na perpetuação da paz por meio da expansão dos regimes democráticos no mundo[4]. Haveria maior paz e segurança internacional, se todos os regimes fossem democráticos, eliminando a possibilidade da guerra e de conflitos que acarretassem mortes e destruição em massa. Um dos principais autores dos estudos da "paz democrática" é Michael Doyle (1986). Ele afirma que o advento da "paz democrática" remonta a pensadores como Immanuel Kant e Nicolau Maquiavel, além do resgate da visão de Schumpeter do que é entendido como "liberal pacifismo"[5]. Guardadas as ressalvas acerca das obras de Kant e Maquiavel, os dois são resgatados a fim de demonstrar que a construção feita sobre a paz entre repúblicas na Idade Moderna pode servir de exemplo e de inspiração para o que hoje seriam as democracias liberais.

Dessa forma, Doyle (1986) tenta demonstrar como a "paz democrática" já estaria vinculada à visão liberal[6] e teria se desenvolvido para atingir um novo patamar com a perpetuação dos regimes democráticos a partir de 1945, após o fim da Segunda Guerra Mundial. O autor lista, inclusive, todos os países considerados democráticos desde 1800 até a década de 1980 em um apêndice e, logo após, é possível encontrar outra lista, em que são apresentados todos os conflitos interestatais de 1817 até 1980, a fim de corroborar seu argumento.

Esse pensamento argumenta que ideias liberais fazem que democracias liberais se afastem da possibilidade da guerra entre si. Em suma, a proposição

4 Existem diversos autores que apresentam distintas visões sobre a "paz democrática". Optamos por apenas uma, por questão de objetividade no texto e pela proximidade com as propostas norte-americanas no período analisado.

5 A premissa de que poucas pessoas e grupos têm a ganhar com conflitos e guerras estaria no cerne do conceito: a população em geral tenderia a apoiar políticas menos belicosas a fim de evitar tais custos.

6 Mais precisamente o liberalismo político.

básica da teoria seria que democracias não fazem guerra com outras democracias. De acordo com John M. Owen (1994, p. 89), "... uma democracia liberal é um Estado que instaura ideias liberais, onde o liberalismo é a ideologia dominante, e os cidadãos têm poder sobre decisões de guerra". Nesse sentido, democracias são aquelas que compartilham valores liberais, como liberdade de expressão e eleições periódicas dos governantes, que podem declarar guerra. Segundo Owen (1994), esse pensamento liberal seria compartilhado por todos os indivíduos do mundo, uma vez que buscariam sempre o melhor para suas vidas. Isso é baseado no pensamento de que a liberdade e a paz são atributos complementares que se afirmam e que, sem um desses elementos, não há possibilidade de haver o outro na sua plenitude. Uma vez que qualquer indivíduo quer a paz, a premissa da liberdade estaria automaticamente comprovada (Owen, 1994).

Por isso, os Estados que não se encaixam na categorização de democracias seriam perigosos porque buscariam outros fins como a dominação e a opressão. Uma guerra entre democracias e não democracias, de acordo com essa visão, poderia acontecer. A guerra não aconteceria entre países democráticos pela influência dos liberais no poder e na sociedade. Mesmo que uma guerra pudesse ser discutida, os liberais dos países envolvidos tentariam buscar outros caminhos para a resolução de problemas e evitar o conflito direto. Isso seria possível somente graças à liberdade que esses indivíduos teriam nos países democráticos que garantiriam a sua liberdade de expressão.

Mas o mais importante, de acordo com Owen (1994), é como um Estado enxerga o outro. Os liberais de um país devem considerar o outro país em questão como democrático a fim de se evitar a guerra, caso contrário a possibilidade do conflito pode existir. A percepção de um regime como democrático, ou não democrático, é uma característica do nosso tempo, mas que poderia ser levada a explicar outras situações. No passado[7], os Estados Unidos faziam a separação dos países entre repúblicas e monarquias, ou seja, apoiavam os que passavam por revoluções e implantavam o regime republicano em detrimento dos que permaneciam monárquicos. É nesse ponto que o discurso entra como fator importante para determinar como um público perceberá o outro e, dessa forma, agirá no intuito de apoiar ou não a guerra.

Owen (1994) afirma que a variável independente da formulação de política externa dessa teoria seriam as ideias liberais. Isso daria surgimento a duas variáveis intervenientes: 1) a ideologia liberal e 2) as instituições democráticas domésticas. A ideologia liberal impediria a guerra contra democracias liberais, ao passo que poderia incitar conflitos com Estados de ideologia oposta. As instituições seriam responsáveis por lidar com a possibilidade de guerra com Estados não democráticos e aprovar ou não a política externa proposta. Esse processo

7 Especialmente no período pós-Independência, a partir de 1776.

ainda dependeria, no entanto, de como a percepção se daria, ou seja, como os governantes e as elites adotam determinados discursos para legitimar sua aprovação ou desaprovação, em relação a um conflito.

O liberalismo seria universal e tolerante e, por isso, apesar de mudanças culturais entre diversos povos, ainda seria compartilhado por todos (Owen, 1994). Isso está ligado diretamente à possibilidade de autodeterminação do indivíduo, com base em escolhas e na liberdade de agir para garantir seu bem-estar. Dessa forma, quanto mais pessoas fossem livres, melhor seria o mundo para todos. O mesmo vale para os Estados, uma vez que neles viveriam todos os indivíduos, que mesmo não agindo de forma altruísta, pautariam suas ações nas ideias liberais e na vontade universal de manter a paz.

Owen (1994) argumenta, então, que nem todas as nações e indivíduos são livres. Isso porque eles precisariam ser esclarecidos sobre seus interesses particulares e sobre como atingi-los de maneira segura. E também porque, para isso, é necessário que se viva num ambiente de instituições que permitam a livre expressão e o diálogo. No entanto, mesmo que um Estado contenha esses dois elementos (cidadãos esclarecidos e instituições democráticas e liberais), o autor afirma que ele não terá a garantia da "paz democrática", se não for percebido como uma democracia liberal. Para tanto, não serviria apenas a existência de uma constituição e de eleições, mas de cidadãos liberais e de sua própria percepção de democracia.

Owen se resguarda da crítica de que a guerra pode ser feita pela construção do adversário como não democrático. Segundo o autor:

> democracia e despotismo não são inteiramente subjetivos. Liberais têm concepções relativamente estáveis de como uma democracia se parece. No século XIX, a maioria dos americanos aplaudiu quando outros Estados se tornaram republicanos e antecipou relações amistosas com esses Estados. Mais recentemente, a atitude das democracias ocidentais em relação à Rússia mostra o poder independente que a liberalização tem na expectativa de hostilidades. (Owen, 1994, p. 97)

O autor ainda cita o exemplo do Irã que, apesar de ter um parlamento atuante e sufrágio universal para os adultos, não faz uso dos pressupostos liberais na sua relação com os demais países e com seu próprio povo. Dessa forma, não há como considerar a possibilidade da "paz democrática" na região.

Outro aspecto importante é como governantes atuam em relação às democracias. Mesmo que um governante não liberal chegue ao poder num país democrático, as instituições e a pressão do próprio povo constrangem suas ações e o impedem de ir à guerra com outro país democrático. Portanto, uma vez que a população e as instituições de um país tenham os ideais liberais como norteadores, não importa quem chegue ao governo, uma vez que ele será coa-

gido a seguir a vontade da população. O discurso, nesse sentido, não conseguiria securitizar um determinado tema, sendo necessária uma modificação da forma como o objeto é abordado (Buzan, Wæver e Wilde, 1998).

O papel da elite desses países democráticos seria de grande importância nos debates sobre as decisões de guerra. Essa elite, composta por grupos de interesse, acadêmicos, associações profissionais, sindicatos, etc., ajudaria a movimentar a opinião pública e a influenciar o governo a seguir caminhos que sejam condizentes com o que seria do interesse da nação. Eles ainda garantiriam que o governo não declarasse guerra a nenhum país entendido como liberal e democrático, da mesma forma que induziriam ao conflito contra países considerados não democráticos e sem princípios liberais.

A Figura 1 mostra como isso se daria dentro de um Estado.

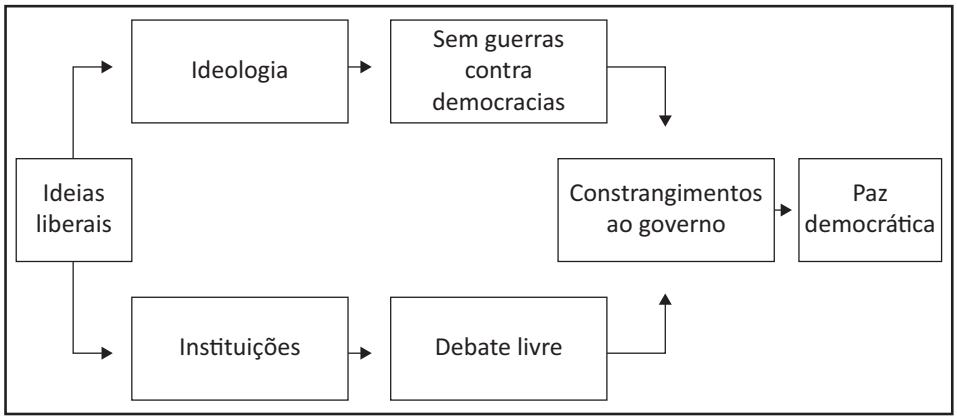


Figura 1: Trilha causal da Paz Democrática Liberal

Fonte: Owen (1994, p. 102).

Owen lista, então, suas hipóteses acerca da possibilidade da "paz democrática": 1) liberais confiam em Estados que consideram liberais e não confiam em Estados não liberais; 2) quando liberais observam outros Estados seguindo o mesmo caminho, eles esperam por relações pacíficas; 3) liberais afirmam que democracias companheiras compartilham os mesmos objetivos, enquanto Estados não democráticos, não; 4) liberais não mudam como enxergam outros Estados que passam por crises, a não ser que eles mudem suas instituições; e 5) as elites liberais se movimentam em torno de suas políticas durante crises que prevejam a possibilidade de guerra.

A relação que Owen faz é que a percepção em torno dos ideais liberais e de sua reciprocidade é que fará que um país adote um discurso brando ou hostil. Mesmo assim, dentro de um país, a vontade de ir à guerra por parte de um governo não garante, por si só, que a adoção de um discurso, nesse sentido, obtenha o resultado esperado (Buzan, Wæver e Wilde, 1998).

A DEFESA DA DEMOCRACIA

O argumento de que a democracia é o fim a ser alcançado por todas as nações faz parte de uma generalização acerca dos valores seguidos pelos Estados Unidos. A democracia seria um valor "certo", perseguido por todos os indivíduos do mundo, porque essa seria uma vontade inata dos homens. W. Bush afirma que o regime democrático nada mais é que a "evolução da humanidade", pressuposto da civilização apoiado pelos norte-americanos. O discurso em prol da expansão da democracia é um dos principais pontos de toda a argumentação em torno da necessidade de intervenção em determinados países. O exemplo mais recorrente envolve os países do Oriente Médio, uma região estratégica para os interesses norte-americanos.

Dessa maneira, é esperado que tais intervenções sirvam de exemplo e acarretem a mudança de regime nos países vizinhos. A democracia seria o fator desencadeador da liberdade, que resultaria na paz e na estabilidade interna e com os vizinhos – se democráticos.

> *Reformas esperançosas estão tomando lugar num arco do Marrocos que passa pelo Jordão e pelo Bahrein*. O governo da *Arábia Saudita* pode demonstrar sua liderança na região expandindo o papel de seu povo na determinação de seu próprio futuro. E a grande e orgulhosa nação do *Egito*, que mostrou o caminho em direção à paz no Oriente Médio, *pode agora mostrar o caminho em direção à democracia no Oriente Médio* (Bush, 2005, grifo nosso).

A causa da democracia seria, portanto, a garantia da paz – em outras palavras, a manutenção do *status quo* norte-americano. O que se pretende seria uma "paz democrática", uma vez que os países da região seriam democráticos, guiando-se por valores comuns da "civilização", e não buscariam dominar ou agredir seus vizinhos.

A expansão da democracia está intimamente ligada à construção discursiva dos ideais americanos, como parte da "missão" do país frente às suas responsabilidades do "momento único" em que viveria. Dessa forma, o presidente

W. Bush usa a compaixão como expressão do caráter norte-americano frente aos demais povos. A razão de intervir externamente nada mais seria do que a necessidade de ajudar àqueles que sofrem pela opressão e não conseguem se desvencilhar de governos tirânicos.

A defesa da democracia como fim a ser atingido é extremamente repetida, e isso mostra o caráter de fixação a que tal discurso se propõe. O uso dessa justificativa busca fixar a ideia de que determinados valores estão intimamente ligados à democracia, ou mesmo que dependem desta para que possam existir. O ideal seria, então, que todos os regimes fossem democráticos para que a paz fosse automaticamente garantida, assim como os interesses norte-americanos pelo globo. Conforme W. Bush (2005, s/p):

> Nosso intuito é construir e preservar uma comunidade de nações livres e independentes, com governos que respondam aos seus cidadãos e espelhem suas próprias culturas. E por que as democracias respeitam seus próprios povos e seus vizinhos, o avanço da liberdade resultará na paz.

A última citação mostra claramente a relação de causalidade que o presidente busca articular em seu discurso. O presidente vai além, conectando a construção discursiva com a existência de um momento único a ser aproveitado pelos Estados Unidos: "Esse avanço [da democracia] tem um grande momento em nosso tempo [...] Nós estamos testemunhando um marco divisório na história da liberdade. E, nos próximos anos, nós iremos somar a essa história" (Bush, 2005, s/p).

Isso é novamente abordado ao se construir a necessidade da mudança de regime no Iraque por sua posição estratégica, considerado um país-base de terroristas. Existe, nesse caso, uma tentativa de colocar o governo de Saddam Hussein como patrocinador de atividades terroristas, sendo essa mais uma justificativa da intervenção no país iraquiano. O ponto é complementado pela possibilidade de expansão da democracia, uma vez que os terroristas perderiam seu apoio no Iraque.

A defesa da democracia no Oriente Médio é retratada como algo "requisitado pela humanidade", como o "certo" a se fazer e, por esse motivo, indiscutível. "Americanos são um povo livre, que sabe que a liberdade é o direito de cada pessoa e o futuro de cada nação. A liberdade que prezamos não é um presente da América ao mundo, mas de Deus para a humanidade" (Bush, 2003, s/p). Mas, ao dizer em seus discursos que essas democracias não se parecerão com a norte-americana, o presidente se resguarda de todo o possível e longo processo pelos quais esses países teriam de passar para atingir algum nível de estabilidade após mudarem de regime, se esse fosse o caso.

O 11 DE SETEMBRO E A LEGITIMAÇÃO DAS INTERVENÇÕES

No discurso imediato aos atentados terroristas de 11 de setembro[8], o então presidente Bush procurou enaltecer as qualidades de seu povo, contrapondo-as a atributos negativos dos terroristas. Naquele contexto, os ataques eram construídos como atos irracionais e cruéis, que visavam a se contrapor aos princípios norte-americanos e a confrontar seu "espírito de liberdade" e seu "propósito de civilização".

Pouco mais de um ano após os atentados de 11 de setembro de 2001, foi publicada, em Washington, a primeira Estratégia de Segurança Nacional do governo W. Bush. Tratava-se do amadurecimento daquela que se consolidaria como "Doutrina Bush". O documento, trazido a público pelo *National Security Council* em 17 de setembro de 2002, contava com uma introdução redigida e assinada pelo então presidente e revelava as preocupações centrais da política de segurança dos EUA naquele momento. Apesar da abrangência do documento, que, por vezes, debruça-se também sobre questões econômicas, ligadas ao regionalismo ou às questões humanitárias, é inevitável notar a preponderância conferida às medidas contentoras das chamadas "novas ameaças", então materializadas por meio do combate ao terror.

Nesse contexto, reafirma-se que a garantia da estabilidade e da segurança do planeta dependeria dos EUA pelo seu poderio militar e econômico, que lhe conferiam o "dever" de agir em defesa da ordem global (NSS, 2002; 2006). Os EUA teriam, portanto, a responsabilidade de lidar com a tarefa de serem os defensores dos ideais civilizatórios, representados pela democracia e pela liberdade, principalmente. Em muitos de seus discursos à época, Bush ressalta que o papel norte-americano como defensor desses ideais está conectado com a oportunidade que o "momento" sugere. Existiria uma ligação estreita com o pensamento neoconservador de um "novo século americano", com a manutenção do poderio militar e econômico de sua nação e com a necessidade de aproveitar os benefícios de ser a única superpotência no mundo, responsável por disseminar seus valores para o resto do planeta (Pecequilo, 2011; Teixeira, 2010).

Em sua NSS de 2002, portanto, ao exaltar o modelo político e econômico dos EUA e associar liberdade, democracia e livre-iniciativa aos valores vencedores do século XX, quando o "totalitarismo destrutivo" teria dado espaço à igualdade (NSS, 2002, p.1), o documento deixa claro que, para os americanos, o desenvolvimento e a prosperidade dos países apenas podem ser alcançados por meio desses princípios e que, mais do que isso, o seu desrespeito configura motivo suficiente para diferenciar "aliados" de "inimigos".

8 Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>. Acesso em: 29 maio 2012.

A NSS (2002) marcou o Oriente Médio e a Ásia Central como foco dos Estados Unidos. Pela ligação da Al Qaeda com o Talibã, o Afeganistão tornou-se o primeiro – mesmo antes da divulgação da Estratégia de Segurança Nacional – alvo dos EUA na "guerra ao terror", no que se denomina como mudança de regime (outro pressuposto da Doutrina Bush em países considerados tirânicos e dominados por ditadores opressores). A região também é citada como estratégica por causa de seus recursos e pelo grau de instabilidade. No entanto, essa é uma justificativa de ação já usada anteriormente por outros ex-presidentes norte-americanos (Fuser, 2008).

Em 2002, o presidente Bush usa o termo "eixo do mal" pela primeira vez. Ao usar a palavra "eixo", procura-se construir uma relação direta com o grupo formado pela Alemanha nazista, a Itália e o Japão na Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, existia uma disputa direta entre os Estados Unidos e os "aliados" e os inimigos do "eixo". Esse confronto é resgatado de forma a mostrar a ameaça e a necessidade de combater um novo inimigo tão perigoso quanto os que surgiram no conflito global.

> Estados como esses, e seus aliados terroristas, constituem um *eixo do mal*, que se arma para ameaçar a paz no mundo. Ao procurar armas de destruição em massa, esses regimes colocam um grande e crescente perigo. Eles poderiam prover armas a esses terroristas, dando a eles os meios necessários que condizem com seu ódio. Eles poderiam atacar nossos aliados ou tentar chantagear os Estados Unidos. Em qualquer um desses casos, o preço da indiferença poderia ser catastrófico (Bush, 2002, s/p, grifo nosso).

O discurso americano procura estabelecer vínculos de diferenciação com o que considera um dos grandes inimigos da liberdade do século passado sob a forma da expansão nazista na Europa e do conflito com o Japão no Oceano Pacífico. Isso tem o intuito de mostrar que o perigo apenas mudou de nome, mas a necessidade de combater é a mesma, sendo a ação norte-americana tão necessária quanto foi no passado. Por isso, todos devem corroborá-la.

O isolacionismo é abordado como a pior atitude em relação a esses países, mostrando a clara propensão à ação em detrimento da contenção (Resende, 2011). Isso dá impulso, mesmo que indiretamente, à noção de que somente o movimento dos Estados Unidos seria capaz de guiar o mundo contra a nova ameaça. Um exemplo disso é a possibilidade de construção de um escudo antimísseis para proteger os Estados Unidos de países que buscam e que detêm armas de destruição em massa. O perigo acerca da possibilidade de atuação desses regimes implica a afirmação de que os Estados Unidos agirão independentemente da opinião dos demais países pela iminência da ameaça. A iminência é que caracteriza a ação preemptiva dos norte-americanos, como no caso afegão.

Cabe distinguir rapidamente os conceitos de guerra preventiva e guerra preemptiva. De acordo com Kegley Jr. e Raymon (2004), o primeiro diz respeito à possibilidade de uso da força contra um inimigo antes que esse tenha a possibilidade de fazê-lo, não esperando um primeiro ataque, ou respondendo a uma ameaça objetivamente iminente. O segundo conceito refere-se a uma ameaça iminente e se justificaria pela existência de um "perigo automático", que deveria ser combatido sem demora a fim de evitar outros ataques terroristas, por exemplo.

> [O] isolacionismo não iria apenas amarrar nossas mãos no combate aos inimigos, ele nos impossibilitaria ajudar nossos amigos em urgente necessidade. Nós mostramos compaixão fora de nosso país porque os americanos acreditam na dignidade dada por Deus [...]. Nós ainda demonstramos compaixão no exterior porque regiões dominadas pela pobreza, corrupção e desespero são fontes de terrorismo, e crime organizado, e tráfico humano, e tráfico de drogas (Bush, 2006, s/p).

Em 2003, o presidente W. Bush faz ligação direta entre a guerra ao terror e a existência dos Estados "fora da lei"[9]. Essa comparação pode ter a intenção de buscar no imaginário do público a noção de mocinho/bandido, num contraponto direto aos EUA e seus inimigos. Essa construção viria dos filmes de *bang-bang hollywoodianos* que procuravam demonstrar, pelo "mocinho", o padrão de justiça, em detrimento do "bandido" arruaceiro e irracional. Isso procura tornar a ameaça distinguível e localizável no cenário internacional, de forma que se construa a "encarnação do mal" nos líderes desses países.

> Hoje, o perigo mais grave na guerra ao terror, o mais grave perigo que afronta a América e o mundo, são os regimes foras da lei que procuram e possuem armas nucleares, químicas e biológicas. Esses regimes poderiam usar essas armas para chantagear, aterrorizar e praticar assassinatos em massa. Eles ainda poderiam ceder ou vender esses armamentos aos aliados dos terroristas que poderiam usá-las sem a menor hesitação (Bush, 2003, s/p).

Essa construção do outro é uma extensão necessária para que o público faça a conexão entre os terroristas e esses Estados. Por isso, não se procura necessariamente pelos grupos terroristas, mas por Estados que alegadamente os patrocinam e abrigam. A partir daí, o presidente W. Bush novamente procura estabelecer vínculos entre a guerra ao terror e determinados Estados. Mais uma vez, são citados aqueles países considerados integrantes do "eixo do mal", cuja ameaça seria proeminente e, por isso, deveriam ser combatidos de maneira mais efetiva e com caráter de urgência. Inicialmente, essa construção é feita em relação ao Iraque, ao Irã e à Coreia do Norte.

9 "Outlaw States" seria provavelmente uma analogia àqueles já construídos como parte do "eixo do mal".

A partir disso, o presidente Bush começa a construir seu argumento em torno do regime iraquiano, o primeiro alvo de fato da nova estratégia de segurança dos Estados Unidos (NSS, 2002). A necessidade de intervenção no Iraque é construída para mostrar que não há nada que se possa fazer para evitar uma "catástrofe", a não ser uma mudança no regime do país. A existência das armas de destruição em massa não é uma possibilidade, mas uma certeza do governo norte-americano em relação ao Iraque. A intervenção no país se classificaria como uma guerra preventiva, em que a ameaça não é iminente, mas não se pode deixar que ela cresça a ponto de que não se possa agir no futuro.

> Alguns disseram que nós não devemos agir até que a ameaça seja iminente. Desde quando terroristas e tiranos anunciam suas intenções, avisando-nos polidamente antes de atacar? Se a essa ameaça for permitida, o surgimento completo e repentino, todas ações, todas palavras e todas recriminações serão tarde demais. Confiar na sanidade e na moderação de Saddam Hussein não é uma estratégia, e também não é uma opção (Bush, 2003, s/p).

O presidente W. Bush afirma que o governo iraquiano tem procurado desenvolver esse tipo de armamento e esconde suas instalações dos inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Para Bush, os inspetores não teriam de comprovar a existência das armas, mas Saddam é que deveria lhes mostrar quais armamentos possui e sua quantidade, para que o acordo em relação ao seu desarmamento pudesse ser efetivado dessa vez.

A grande ênfase nesse ponto do discurso em relação ao Iraque representa uma tentativa de aproveitar o melhor momento daquilo que o presidente Bush chamou de "guerra ao terror". Entre a invasão do Afeganistão e o começo da guerra do Iraque, o 11 de Setembro ainda permanecia como um evento marcante e traumático no imaginário norte-americano, por isso o enfoque maior nesse país, visando a construí-lo como uma grande ameaça aos Estados Unidos. O discurso do primeiro alvo deveria ser exemplar para justificar e "comprovar" a necessidade da intervenção. Isso se dá com base em exemplos históricos do belicismo de Saddam Hussein, da sua indiferença em relação às instituições internacionais, da posse de armas de destruição em massa e, especialmente, de sua "comprovada" relação com grupos terroristas, inclusive a Al-Qaeda. A ligação do regime iraquiano com terroristas foi a primeira tentativa de adotar um discurso de construção de Saddam como o outro terrorista. No entanto, o governo norte-americano não conseguiu convencer o público dessa ligação e teve de adotar uma mudança no seu discurso, afirmando que a posse de armas de destruição em massa caracterizaria uma ameaça ainda maior do que os terroristas.

Bush mostra que não se pode esperar pela iminência de um ataque do governo iraquiano e constrói esse período com base nas características de Saddam Hussein, de forma que sua lembrança seja carregada de atributos negativos e tendenciosos. A intervenção no Iraque não foi consensual entre a população e o Congresso norte-americano, tendo enfrentado uma oposição mais forte do Partido Democrata. Mesmo assim, o presidente Bush manteve o discurso de que o Iraque possui armas de destruição em massa, comprovadas com documentos e relatórios da Inteligência dos Estados Unidos e de países aliados.

Já em 2002 (e até março de 2003, quando os Estados Unidos invadiram o Iraque), Bush insistia em ligar a Al-Qaeda – responsável pelos atentados terroristas do 11 de Setembro – ao regime de Saddam Hussein (Pecequilo, 2011). Ainda em 2002, pouco tempo após a invasão do Afeganistão, a possibilidade de mais uma investida na Ásia Central começou a ser mais seriamente cogitada pelo governo norte-americano (Feith, 2008). Tratava-se do Iraque de Saddam Hussein, considerado pelos neoconservadores como principal ameaça à estabilidade no Oriente Médio e à segurança dos Estados Unidos. Integrantes da Administração Bush, especialmente o então secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, e o então vice-presidente, Dick Cheney, juntamente às publicações e *think tanks* neoconservadores passaram a associar o regime de Saddam Hussein à rede terrorista Al Qaeda e a seu líder, Osama bin Laden (Kaufmann, 2004).

Segundo Peixoto (2002, p. 51),

> depois do anúncio da nova doutrina estratégica norte-americana, a pressão por uma ofensiva militar contra o regime de Saddam Hussein parece ser quase um pretexto para que Washington imponha ao resto do mundo um unilateralismo baseado na força militar.

A partir desse momento, diversas tentativas de demonstrar que o regime iraquiano procurava obter armas de destruição em massa foram exploradas na mídia e no Congresso norte-americano com o objetivo de conseguir apoio para mais uma ação militar.

De acordo com Nasser e Teixeira (2010), o Iraque seria o início de reconfiguração do Oriente Médio a fim de que os países da região enxergassem na mudança para a democracia o elemento necessário à ordem e à estabilidade da região. Após intenso debate, mas especialmente devido à maioria republicana no Congresso, o presidente W. Bush conseguiu um mandato para iniciar mais um conflito.

> Para vender a guerra do Iraque à mídia e ao povo Americano, [...] a Casa Branca moldou o debate em três frentes: as armas de destruição em massa de Hussein configuravam uma ameaça iminente (o quadro das ADMs); o povo do Iraque deveria ser libertado de um ditador cruel (o quadro da

> libertação); e Hussein patrocinava atividades terroristas (o quadro terrorista) (Davidson, Oleszek e Lee, 2008, p. 470).

Apesar de ter procurado apoio internacional à nova empreitada, o governo W. Bush não obteve grande sucesso. Diversos países europeus, notadamente Alemanha e França, contestaram a necessidade de uma intervenção direta em forma de ação militar e alegaram que a via da contenção por meio de organismos internacionais era a melhor saída para resolver o problema – a suposta obtenção de armas de destruição em massa (ADMs) por Saddam (Pecequilo, 2011).

As Nações Unidas e o Conselho de Segurança emitiram a Resolução n.º 1.441, considerada dúbia e pouco objetiva em relação ao tema (Kaufmann, 2004; Pecequilo, 2011), mas, de qualquer forma, o presidente Bush já havia conseguido o mandato no Legislativo de seu país e não hesitaria em manter o discurso de que, se o Iraque não cedesse às pressões norte-americanas e desistisse das supostas ADMs, a mudança de regime aconteceria sem demoras. De acordo com Kaufmann (2004), a alegação de que o Iraque possuía ADMs tinha o objetivo de criar um cenário ainda mais aterrorizante que os atentados do 11 de Setembro para legitimar a intervenção.

Em março de 2003, o governo Bush intimou Saddam Hussein a deixar o poder ou sofrer as consequências da invasão de seu país. Os ataques a Bagdá não tardariam a ser iniciados e, em pouco tempo, as tropas norte-americanas já dominavam o país. Assim,

> [A] Operação Liberdade Iraquiana (OLI) começou pouco depois das três horas da madrugada do dia 20 de Março, horário de Bagdá, com um ataque aéreo sobre Dora Farms, um local na região de Badgá, onde a CIA pensou (erroneamente, como se viu mais tarde) que Saddam estaria encontrando com seus oficiais mais graduados. Em poucas horas, Forças de Operações Especiais entraram no Iraque pelo sul e pelo oeste, seguidas rapidamente por uma campanha aérea e uma invasão terrestre por soldados e fuzileiros navais americanos e britânicos, entrando no Iraque pelo Kuwait (Feith, 2008, p. 392).

A operação foi considerada um sucesso, com declarações do presidente W. Bush de que "os resultados representavam uma vitória no combate ao terrorismo que havia se iniciado em 11 de setembro de 2001" (Lopes, 2009, p. 232). A alusão faz parte de um contexto ainda maior do que foi construído como uma ofensiva da "guerra ao terror", no qual certos Estados ocupariam papel de instabilidade no cenário internacional com supostos "santuários" para grupos terroristas. Por isso, a conexão entre a derrubada de Saddam Hussein e uma vitória no combate ao terrorismo busca estabelecer um objetivo político de difícil aceitação pelo público (Schonberg, 2009).

No entanto, o conflito mostrou-se mais complexo do que o esperado e, assim como no Afeganistão, grupos insurgentes começaram a se organizar, e diversos atentados suicidas aconteciam em todo o país. A partir desse momento, os principais críticos da invasão do Iraque começaram a questionar a existência das alegadas armas de destruição em massa e cobraram provas da ligação entre Saddam Hussein e Osama bin Laden. Ainda assim, de acordo com Leis (2009, p. 124), Rumsfeld reclamava da cobrança por parte da opinião pública a respeito dos objetivos iniciais da guerra que seriam a destruição das ditas ADMs, alegando que não "havia manchetes que fizessem referência à libertação do povo iraquiano de uma longa e sangrenta ditadura".

A pressão sobre o governo norte-americano para que provasse os argumentos que levaram o país à guerra fez que o presidente W. Bush recuasse de sua posição unilateral e procurasse manter melhores relações com os países que foram contrários à invasão. Além disso, em discurso nas Nações Unidas, ele tentou mostrar que a guerra do Iraque seria benéfica para a promoção da democracia no Oriente Médio e que estava aberto à ajuda dos demais países na reconstrução do país (Pecequilo, 2011).

No final de 2003, Saddam Hussein foi finalmente capturado. No entanto, o que parecia o verdadeiro fim do antigo regime com a impossibilidade de Hussein voltar ao poder, transformou-se numa escalada de atentados, aumentando ainda mais a instabilidade no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso em prol da expansão da democracia é um dos principais pontos de toda a argumentação em torno da necessidade de intervenção em determinados países. Dessa forma, era esperado que a intervenção nesses países servisse de exemplo e acarretasse a mudança de regime nos países vizinhos. A democracia seria o fator desencadeador da liberdade, que resultaria na paz e na estabilidade interna e com os vizinhos – desde que democráticos.

A NSS (2006) não mudou a estratégia apresentada em 2002, limitando-se a reafirmá-la com o que foi alcançado desde então e com o que deveria ser feito para continuar o "sucesso" na "guerra ao terror". O foco regional manteve-se, além de continuar a se concentrar nos recursos estratégicos e na necessidade de garantir mercados livres e a perpetuação da democracia como valores universais (Nasser e Teixeira, 2010). Quando comparada à sua versão anterior, a NSS de 2006 persiste tratando o combate ao terrorismo como o grande desafio para os EUA e reforça, uma vez mais, o compromisso do governo norte-americano com a

disseminação de valores como a liberdade, a democracia e a dignidade humana. A luta contra o Iraque, nesta perspectiva, enfatiza a noção de uma "guerra de ideias" e representa a tentativa de assegurar um país mais unido, estável e democrático que, no limite, possa servir como novo aliado na guerra contra o terror dada sua posição estratégica dentro do Oriente Médio (NSS, 2006, p. 14).

Nesse sentido, o governo Bush buscou reforçar a contraposição entre o modelo democrático representado pelos EUA e a tirania, em torno da qual a guerra contra o terror se desenvolvia. Indo um pouco além na discussão sobre os *rogue states*, a NSS de 2006 acusa esses Estados de promoverem "alienação política, conspiração, desinformação e a utilização da ideologia como forma de justificar a morte", colocando como foco da intervenção norte-americana "a participação democrática, o respeito do Direito, a resolução pacífica de conflitos, a liberdade e a preservação dos direitos humanos" (NSS, 2006, p. 15). Mais uma vez, a preocupação com Coreia do Norte e Irã é reforçada e, no novo contexto, acrescenta-se a menção a países como Síria, Cuba, Bielorrússia, Mianmar e Zimbábue.

A causa da democracia seria, portanto, a garantia da paz – em outras palavras, a manutenção do *status quo* norte-americano. O que se pretendia era uma "paz democrática", pois, uma vez que os países da região fossem todos democráticos, eles se guiariam por valores comuns da "civilização", e não buscariam dominar ou agredir seus vizinhos. A ligação entre paz e democracia não era uma novidade do governo Bush, mas o argumento da paz democrática foi usado diversas vezes nas suas duas NSS (2002; 2006).

É importante notar o papel dos atentados terroristas sofridos pelos EUA em 11 de setembro de 2001: a possibilidade de securitizar a política externa do período foi facilitada pela perda e sensibilidade norte-americana em temas que envolvessem a defesa do país e a garantia da segurança interna. Além das ações externas previamente explicitadas, o governo de George W. Bush conseguiu aprovar legislação específica para crimes de terrorismo e atentados à segurança nacional no chamado "Ato Patriota". Houve, portanto, uma radicalização do "outro", em especial aqueles que eram construídos como terroristas; por isso, a comunidade árabe residente no país sofreu bastante com a imagem de povo intolerante e autoritário. Dessa forma, direitos civis e liberdades individuais passaram a ser relativizados quando o governo considerasse necessário, o que abriu uma discussão em torno do nível de segurança que se poderia ter ao se abrir mão de garantias constitucionais conquistadas há tanto tempo – um *trade-off* entre segurança e liberdade.

O cenário, contudo, mudou com o tempo. As enormes despesas com as guerras no Afeganistão e no Iraque foram severamente criticadas quando a oposição democrata percebeu que os resultados previstos não foram completamente atingidos no tempo previamente estabelecido. O governo Bush teve

dificuldade em continuar com o mesmo discurso durante seu segundo mandato pela impossibilidade de demonstrar ganhos efetivos na consolidação de regimes democráticos no Oriente Médio e a discutida estabilidade regional.

Além disso, uma grave crise financeira abalou a confiança dos norte-americanos na capacidade dos republicanos em garantir seus empregos e renda. O discurso de Bush procurou, então, adequar-se à situação, conectando segurança e crescimento econômico. Esse "movimento de securitização" não obteve sucesso, e a eleição de 2008 terminou com Barack Obama vencedor e o retorno dos democratas no ano seguinte.

No início de seu governo, Bush conseguiu usar de uma retórica que privilegiava o sentimento de perda e a necessidade de vingança, como se isso significasse a redenção dos norte-americanos. É possível perceber nos seus discursos que o fator emocional perde espaço para um maior pragmatismo, especialmente em questões econômicas. A securitização, portanto, foi bem-sucedida enquanto questões externas sobressaíram sobre preocupações internas. Quando os norte-americanos buscaram explicações para os problemas relacionados às finanças do país, uma célebre frase retornou: "It´s the economy, stupid"[10].

10 "É a economia, estúpido" – mote de campanha do ex-presidente Bill Clinton em 1992, quando disputou a presidência contra a reeleição de George H. W. Bush. O exemplo é clássico na política norte-americana por que Bush chegou a ter 90% da aprovação no ano anterior à eleição e, ainda assim, perdeu para Clinton e seu discurso de restabelecer a economia como tema central das discussões.

CAPÍTULO 9

GADDAFI E ESTADOS UNIDOS: ANÁLISE POLÍTICA DO EMPREGO DE SOLDADOS CONTRATADOS NA LÍBIA

Fernando Luz Brancoli

INTRODUÇÃO

Em março de 2011, com a aprovação da Resolução n.º 1.973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, encerrava-se supostamente um nebuloso período de relações entre os Estados Unidos e o governo de Muammar Gaddafi, na Líbia. Desde então, as primeiras "bombas-inteligentes" começaram a ser lançadas de caças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) para conter o avanço das tropas do ditador contra rebeldes pouco armados. Para fazer frente aos ataques, Gaddafi recorria, surpreendentemente, a uma tropa de elite com mais de 50 norte-americanos, contratados de uma empresa do Oregon. Dois deles morreriam protegendo o ditador, algumas horas depois, o que sinaliza que as relações EUA-Líbia talvez não fossem tão simples e antagonistas como sugeriria a intervenção recentemente aprovada.

O presente capítulo pretende analisar o emprego de soldados contratados, mercenários e neomercenários, como ferramenta que auxilia na compreensão das relações entre os Estados Unidos e a Líbia de Muammar Gaddafi, no poder entre 1969 e 2011. A política entre os dois países esteve, na maior parte das vezes, relacionada com o grau de inclusão do país árabe nos mecanismos internacionais de controle do uso da força, de modo que o entendimento do emprego de contratados pode auxiliar na observação dessa variável. Será analisado, principalmente, como os Estados Unidos diferenciaram a utilização de Mercenários, em um primeiro momento, das Companhias Militares Privadas, conforme as circunstâncias políticas se modificaram.

É importante ressaltar que os dados sobre a Líbia são escassos e muitas vezes desencontrados e, desde a queda de Gaddafi, em agosto de 2011, poucos

documentos foram liberados. Por isso, empregam-se aqui, além da bibliografia tradicional, entrevistas realizadas pelo autor, na Líbia, em julho de 2011, em missão humanitária pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)[1]. Além disso, utilizam-se declarações do líder líbio e informações de organismos internacionais que atuaram no país, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur).

Para melhor analisar essas questões, pode-se dividir esse emprego em dois momentos, que serão abordados em seguida: momento de relações conflituosas e de certo revisionismo vestfaliano.

RELAÇÕES CONFLITUOSAS

Muammar al-Gaddafi chegou ao poder em 1969, período em que a Líbia era conduzida pelo monarca Idris I, e o governo passava por uma crise de popularidade, principalmente pelas reivindicações em relação às divisas derivadas do petróleo (St. John, 2012, p. 223; Vandewalle, 2011, p. 89). Admirador do líder egípcio e nacionalista árabe Gamal Abdel Nasser, Gaddafi, então com 27 anos, liderou as tropas revolucionárias que tomaram o governo do país, no dia 1.º de setembro. Enfrentando resistência desprezível, o movimento, conhecido como o Conselho do Comando Revolucionário (RCC, na sigla em inglês), anunciou a criação de um regime baseado nas estruturas islâmicas e, após a chegada ao poder, estabeleceu Gaddafi como o chefe do novo governo. Nesse primeiro momento, os Estados Unidos não se opuseram ao golpe, uma vez que o RCC apresentou, inicialmente, uma plataforma antissoviética e não reformista aos interesses ocidentais. Nesse período, como afirma Vandewalle (2011, p. 124), os EUA:

> preferiram esperar e analisar, a distância, e ver até que ponto o novo regime iria atuar em relação à União Soviética e, por conseguinte, diante dos pontos de interesse Ocidental na região. Por cerca de cinco anos, Gaddafi teve terreno limpo para atuar da forma que achou melhor, sem grandes influências externas.

Em seus primeiros anos no poder, Gaddafi focou em medidas para supostamente salvaguardar a "independência nacional", consolidando seu domínio por meio de programas econômicos e políticas internacionais voltadas para o estabelecimento da Líbia como liderança regional. O governo ainda determinou a retirada

1 Ressalta-se veementemente que as análises e opiniões aqui expressadas são de cunho pessoal, não representando qualquer grupo ou organismo internacional.

imediata e completa das forças norte-americanas e britânicas das bases militares no país, vistas como violadoras da soberania estatal (Vandewalle, 2011, p. 121).

No início de 1975, o novo governo também pressionou os EUA e outras companhias petrolíferas estrangeiras para renegociar contratos de produção de petróleo e ceder uma parcela maior da receita de produção (St. John, 2012, p. 88). Algumas empresas britânicas e dos Estados Unidos acabaram sendo nacionalizadas, o que marca o início do afastamento e da animosidade entre os dois países.

Com a completa nacionalização das empresas de petróleo, em 1976, os Estados Unidos classificam o governo de Gaddafi como reformista e essencialmente antiocidental (Singer, 2008, p. 199; St. John, 2012, p. 121). O período do fim da década de 1970 marca, além disso, a aproximação gradual com a União Soviética, aumentando o apoio para movimentos revolucionários antiocidentais na África, Europa, Ásia e Oriente Médio. Essas políticas contribuíram para uma rápida acidificação das relações políticas EUA-Líbia (Vandewalle, 2011, p. 192).

O apoio de Gaddafi a movimentos anticoloniais, separatistas e islâmicos ao redor do mundo era justificado como "suporte para a autodeterminação dos povos oprimidos" (St. John, 2012, p. 166). Os Estados Unidos acusavam sistematicamente tais políticas de inaceitáveis, citando a existência de campos de treino na Líbia para uma panóplia de grupos terroristas, incluindo a Organização de Abu Nidal, a Facção do Exército Vermelho e a Frente Popular para a Libertação da Palestina (FPLP)[2].

Nesse momento, a Líbia foi acusada de fomentar atentados internacionais, o que endureceu ainda mais as relações com Washington. Notadamente, cita-se o atentado de Lockerbie, ataque terrorista ao vôo 103 da Pan Am, em 21 de dezembro de 1988. O avião Boeing 747-121 partira do Aeroporto de Londres com destino a Nova Iorque e explodiu no ar, logo acima da cidade escocesa de Lockerbie, matando 270 pessoas – 259 no avião e 11 na terra – de 21 nacionalidades diferentes. Desse total, 189 vítimas eram cidadãos dos Estados Unidos. O governo da Líbia foi formalmente acusado de fomentar, treinar e financiar o ataque, o que gerou sanções econômicas contra o país que duraram até o fim da década de 1990 (Vandewalle, 2011, p. 98).

REVISIONISMO VESTFALIANO

É interessante relacionar certas escolhas políticas adotadas durante esse período com a forma como Gaddafi se pronunciava em relação à constituição da sociedade internacional. Nesse sentido, abordavam-se temas principalmente relacionados à soberania, à nacionalidade ou a funções exclusivas do Estado.

2 Idem, ibidem, p. 199.

Desde sua ascensão ao poder, Gaddafi tomou medidas ambíguas em relação ao que chamava de "estruturas ocidentais de organização e poder" (Gaddafi, 2005, p. 85). Sendo assim, certas características anexadas normalmente ao Estado moderno eram apontadas pelo líder como ferramentas de dominação das nações. Os Estados Unidos seriam o grande ator patrocinador de tais mecanismos, possuindo uma estratégia expansiva para disseminá-los pelo globo. Em discurso[3] de fim de ano, em 1975, afirmava que:

> [O tratado de] Vestfália é uma ferramenta ocidental para dominar meu povo. Tudo que um dia nos fez fortes foi tratado como antigo, retrógrado. Não aceito essas imposições [e] lutarei para que conceitos inversos sejam aplicados.

Apesar de denunciar que a Líbia era uma "nação covardemente contida, com fronteiras inventadas, [que] deveriam ser muito mais amplas"[4], é necessário apontar que o coronel nunca adotou medidas expansionistas ou revisionistas dessas estruturas. Gaddafi utilizava regionalmente dessas afirmações para legitimar, nesse período, sua posição de liderança na África, colocando-se como bastião contra interesses externos e, como irá se apontar adiante, criador de mecanismos que objetivavam integrar a região e fomentar seu desenvolvimento (Vandewalle, 2011, p. 191).

Nas medidas voltadas para países africanos, Gaddafi ressaltava que as fronteiras africanas eram artificiais e que as características relacionadas ao Estado moderno, principalmente a composição de exércitos somente por nacionais, era uma tática limitadora. É nesse contexto que Gaddafi inicia a formação do que irá chamar de "Exército nacional híbrido" (Gaddafi, 2001, p. 129), uma força composta de nacionais e de mercenários contratados.

MERCENÁRIOS: ORIGEM E ATUALIDADE

O emprego de mercenários não é uma inovação norte-americana. Na verdade, a formação de um exército nacional e estatizado se constituiu como novidade do mundo moderno. Como aponta Jeffrey Herbst (1999, p. 12), "a utilização de particulares no emprego da violência era um aspecto rotineiro nas relações internacionais antes do século XX". O processo de formação histórica dos soldados contratados é de difícil arquitetura, principalmente devido a momentos históricos de análise distinta e com considerações ainda pouco claras. Para isso, utiliza-se nessa parte, de forma seminal, o trabalho de Nascimento (2010),

3 Idem, ibidem, p. 129.

4 Idem, ibidem, p. 83.

que exemplifica, em períodos históricos diversos, diferentes empregos de soldados contratados. Contudo, mesmo com o aumento significativo, por parte do Estado, de sua capacidade de estabelecer controle sobre os grupos de coerção, isso não significa que o uso de mercenários será reduzido ou extinto. Destaca-se, portanto, que o desenvolvimento de um poder central no uso da força, apesar dos argumentos de monopólio em emprego dessas medidas, não implica, necessariamente, que o mercenarismo deixasse de ser considerado uma opção válida.

Ao se tornar o que Kelsen (1969) denominou de "ordenamento coercitivo que regula e monopoliza o uso da força", o Estado caminhou em direção ao que, como supracitado, convencionou-se chamar de exclusividade no emprego da violência. Entretanto, não eliminou por completo as milícias particulares, pequenos exércitos privados, ou facções armadas, passando a delegar o uso da força, uma vez que, apesar da crescente centralização das forças, não detinha completo controle sobre todo o território. Assim, ao obter a exclusividade de coerção, o Estado não apenas se estabeleceu como força política, mas também conseguiu reunir suficiente autoridade para se fortalecer por meio do emprego militar de forças privadas. Tanto no passado, quanto no presente, o poder central tentará explorar as capacidades coercitivas dominadas por agentes não estatais em benefício da expansão e do fortalecimento de seu poder (Pardo e Tickner, 2000, p. 64).

Passados cerca de quatro séculos em que o emprego da força se tornara algo semelhante a um produto internacional, a utilização de mercenários começou a sofrer restrições poderosas na primeira metade do século XX. Aos Estados, não era mais interessante estabelecer forças pela interposição de indivíduos contratados. A constante formatação de uma estrutura para o emprego da força passara a atender ao objetivo de resguardar a delicada organização do sistema internacional, cujo balanceamento e conservação dependiam estreitamente da responsabilidade de cada Estado de manter a coerção sob controle exclusivo de seus aparatos militares (Thomson, 2005, p. 199). Além disso, após ser encorajado e mantido pelas lideranças políticas, o emprego da violência por atores não estatais conheceu período de franco insulamento a partir do início do século XX – época em que o Estado sobressaía como poderoso construto político, dotado de forças armadas constantes, compreendendo a materialização do aparato policial e do sistema carcerário, além de dispor de representação diplomática identificada estreitamente com os interesses nacionais. Reduzira-se, portanto, a utilidade da figura do mercenário para o planejamento militar do Estado (Percy, 2008, p. 101).

Com o advento da Carta de São Francisco em 1945, o mercenarismo passou a ser considerado como uma ameaça ao bem-estar político, um dos pilares da nova ordem internacional erguida no Pós-Guerra. O Primeiro Protocolo Adicional de 1977, complementar às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, descreve como mercenário qualquer pessoa:

> a) que seja propositalmente recrutada, localmente ou no estrangeiro, para combater em conflito armado;
> b) que, de fato, tome parte direta nas hostilidades;
> c) que tome parte nas hostilidades motivada pelo desejo de adquirir lucro pessoal, e para o qual recebeu promessa, por uma das partes em conflito ou em seu nome, de remuneração material claramente superior àquela prometida ou correspondente em grau e funções similares nas forças armadas desta mesma parte;
> d) que não seja cidadão de uma parte em conflito, nem residente de um território controlado por uma parte em conflito;
> e) que não seja membro das forças armadas de uma parte em conflito e
> f) que não tenha sido enviado por um Estado não parte em conflito, em missão oficial como membro das forças armadas desse mesmo Estado.
>
> (Organização das Nações Unidas, 2006, s/p)

Na década de 1960, porém, o termo voltaria a ser empregado com significativa expressão, principalmente no Sudeste Asiático e em determinadas regiões da África, como descreve Nascimento (2010, p. 43):

> As atividades de grupos estrangeiros na África cumpriram admirável desempenho na consolidação da imagem do mercenário como agente financiado por metrópoles europeias e, por conseguinte, encarados como alegoria de políticas racistas e contrárias aos movimentos de autodeterminação – não obstante a absoluta falta de constância por parte dos mercenários a causas ou aos desígnios políticos das facções beligerantes.

O apogeu para a atuação desse tipo de mercenarismo foi atingido nas décadas de 1950 e 1960 em meio à erosão do controle das metrópoles em países como o antigo Congo belga (Schahill, 2008). Em junho de 1960, apenas alguns meses após o país se tornar independente, o governo se viu envolvido em um movimento armado secessionista no sul. O movimento separatista, liderado por Moise Tshombe, eclodira na região, onde se situavam as maiores reservas de cobalto, cobre, ferro e diamantes. Ainda segundo Nascimento (2010, p. 45):

> A questão do Congo, objeto de cinco resoluções do CSNU entre 1960 e 1961, adquiriu sentido muito peculiar, pois se tratou do único registro conhecido em que mercenários e os capacetes azuis das Nações Unidas travaram combate armado – como ocorreu nos enfrentamentos em Katanga em setembro e dezembro de 1961, assim como em dezembro de 1962.

Dentro dessa perspectiva, como já citado, Gaddafi analisava tais premissas como barreiras criadas pelo Ocidente, reiteradas pelos Estados Unidos, como ferramenta para enfraquecer as nações em desenvolvimento, especialmente as africanas. Dessa forma, o líder líbio promoveu investimentos pesados para que estrangeiros – que dentro desse contexto podem ser considerados

Mercenários – se juntassem às suas fileiras (St. John, 2012). Gaddafi procurava, principalmente, especialistas, como operadores de equipamentos de artilharia ou pilotos de helicóptero, mas todos aqueles que conseguissem portar uma arma eram bem-vindos (St. John, 2012). Entre 1973 e 1999, estima-se que pelo menos 5.000 estrangeiros tenham-se juntado às forças líbias, que contavam com um total de 50 mil soldados, incluídos os reservistas. Em 1985, todos os 35 pilotos de helicópteros de combate do país eram estrangeiros.

Em discurso televisionado em 1983, Gaddafi (2005, p. 34), que se autointitulava o "Grande Irmão", afirmava: "[somos] todos consanguíneos e nada mais justo que nos juntemos em uma mesma força. O Ocidente tentou nos dividir, criar mecanismos para que ficássemos separados, mas eu insisto que vocês venham [para a Líbia]". Não obstante o discurso pan-africanista, Gaddafi aceitou em suas fileiras membros de qualquer nacionalidade. Os registros não são muito amplos, mas há casos em que norte-americanos, sérvios, bósnios, irlandeses e nepaleses participaram como especialistas contratados – Mercenários – nas fileiras líbias. Nesse momento, o país árabe criou um verdadeiro Exército híbrido, com casos em que estrangeiros ocuparam posições de oficiais e de liderança de centenas de nacionais (Vandewalle, 2011, p. 87). Isso, de certa forma, ia de acordo com o *ethos* militar do país, o qual viabilizava que muitas vezes os relacionamentos entre as lideranças desrespeitassem a hierarquia formal, validando na verdade questões geográficas ou aproximações étnicas.

Apesar dessa configuração híbrida, não existem registros de emprego em combate direto de mercenários, nesse intervalo[5]. Nos dois maiores conflitos em que a Líbia se envolveu, no período (a guerra com o Egito e a intervenção em Uganda), os contratados estiveram restritos à área logística, na fronteira, e como pilotos de reconhecimento. Em julho de 2011, com a guerra civil e o desmantelamento do Exército, parte dessas informações veio à tona. Em franca retirada para a Tunísia, desertores do Exército líbio contavam um pouco sobre a situação na Força[6]. Peshak Netelly, do Nepal, relata que:

> est[ava] no Exército desde a década de 1980, como especialista no manejo de radares, e já servi com comandantes da África do Sul, Angola e, nos últimos anos, pela primeira vez, servi com um oficial de comando líbio. Mas [ele] foi o primeiro a fugir quando a Otan chegou.

O angolano Pedro Humanta, com um português carregado por interjeições árabes, chegou à fronteira com a Tunísia alguns dias após o início dos bombardeios da Aliança do Atlântico Norte. Também oriundo de uma onda de imigrantes-soldados da década de 1980, o africano comentou que:

5 Idem, ibidem, p. 91.

6 Netelly e Humanta foram entrevistados, na Líbia, em julho de 2011, pelo autor deste capítulo.

> O dinheiro era interessante – em menos de um ano eu ganharia mais que em dez, comparado a Angola. Mas havia ainda essa ideia de integrar algo maior, um exército africano, um grupo de pessoas que iria tentar fazer algo pelo continente. Recebi o convite em casa e, após uma entrevista, tive o visto e uma passagem de avião entregue em casa.

Os Estados Unidos, que não ratificaram as Convenções ligadas à utilização de Mercenários, acusavam a Líbia de empregar soldados contratados sem controle, com a presença, por exemplo, de criminosos de guerra. Os EUA apontavam ainda que a presença de tais indivíduos violaria um dos princípios básicos do sistema internacional, justamente o uso da força controlado pelo Estado, empregador de soldados nacionais passíveis de serem constrangidos e contidos. O país árabe, ao não usar tais ferramentas, colocava em risco as nações vizinhas e se portava contra os mecanismos normativos que tornavam a guerra menos bárbara. Os membros do Exército líbio, por exemplo, que muitas vezes não utilizavam uniformes, não se encaixariam nas dinâmicas do Direito Internacional do Conflito Armado, ao não se configurarem como combatentes *de facto.*

Conforme lembra Avant (2005, p. 220), em pronunciamento na Casa Branca, em 1975, o então secretário adjunto de Defesa, William P. Clements, teria afirmado que o governo de Gaddafi seria irresponsável. Na ocasião, Clements destacou o fato de Gaddafi ter criado um Exército que abrigava pessoas de toda e qualquer origem, sem verificação do seu passado e sem controle sobre suas ações, e manifestou sua preocupação com o uso dessa força na região e com a reação de vizinhos e da comunidade ocidental a esse tipo de Exército. É importante lembrar que as críticas norte-americanas se sustentavam em documentos normativos que, em sua maioria, também não foram assinados e ratificados pelos EUA. Além disso, nações do bloco ocidental empregavam mercenários em suas forças sem maiores questionamentos, sendo exemplo notável a Legião Estrangeira francesa. A crítica se direcionava, nesse sentido, muito mais por se tratar de um país que se encontrava na esfera de influência soviética e que, anos antes, havia expulsado empresas norte-americanas.

Dentro dessa premissa, Gaddafi acusava o Ocidente, representado pelos Estados Unidos, de fomentador de dinâmicas organizatórias que serviam unicamente, nesse momento, para enfraquecer seu país. O emprego de indivíduos de outras nacionalidades estaria inscrito, segundo o discurso da liderança líbia, em uma dinâmica de confronto e de imposição de outro modelo de aparelhamento. É interessante apontar que os aliados da Líbia do bloco soviético, que também operavam por meio da "configuração vestfaliana", não eram acusados por se portar dessa maneira.

Apesar de empregar um discurso reformista, a Líbia também não efetuou grandes manobras de expansão ou reforma do setor (St. John, 2012, p. 130). A

grande questão estava relacionada com o Ocidente, próximo geograficamente, e com o alargamento da influência do país entre os vizinhos africanos. Além disso, o emprego de soldados contratados, nesse momento, foi substancialmente utilizado para se tentar suprir as defasagens técnicas do Exército nacional. Em essência, tratava-se de ocupar as vagas de especialistas em diversos equipamentos que requeriam treinamento mais sofisticado. Uma vez que as tropas nacionais – e as advindas da região – não possuíam doutrinas militares para utilizar os modernos aparelhos do Ocidente, coube aos Neomercenários cumprir esse papel.

REAPROXIMAÇÃO LIBERAL

Após a imposição de sanções das Nações Unidas, provocadas, sobretudo, pelos atentados com aviões na década de 1980, a Líbia entrou em um período de crescente isolamento internacional. Os efeitos agravados da perda de receitas do petróleo, as restrições de viagens de altos funcionários e o embargo de armamentos geraram pressão significativa sobre Gaddafi e seu governo (St. John, 2012, p. 192). Sinais de mudança começaram a surgir em 1999, quando a Líbia concordou em pagar uma indenização pelo vôo UTA 772 e permitiu que dois agentes da inteligência fossem julgados pelo atentado da Pan Am. A movimentação também é explicada pelo fim do mundo bipolar, cerca de oito anos antes, que encerrou a parceria econômica com a agora extinta União Soviética.

Somam-se a esses pontos as ofertas de Gaddafi de combate ao terrorismo e de cooperação no campo da inteligência, na sequência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e a decisão, no final de 2003, de desmantelar o programa de armas de destruição em massa no país. A administração W. Bush encarava a Líbia como um modelo para a aproximação potencial com outros Estados considerados patrocinadores do terrorismo e procurou estabelecer e expandir a cooperação em questões relacionadas ao contraterrorismo e à cooperação (Singer, 2008, p. 67). Gaddafi prometeu ainda findar os apoios governamentais aos movimentos rebeldes da região (St. John, 2012, p. 201), além de estabelecer esforços de pacificação em uma série de conflitos africanos, incluindo hospedagem e subsídios de ajuda humanitária para o Sudão.

É nesse período que novos acordos no ramo do petróleo são estabelecidos com os Estados Unidos, sendo removidas as sanções sobre essa *commodity*. Pelo menos 11 empresas norte-americanas se estabeleceram no país, além de companhias italianas e britânicas (Heritage, 2012). Além disso, a empresa estatal de telefonia do país é privatizada para uma *holding* norte-americana, entre outras. É nessa mesma época, em 2004, que o filho de Gaddafi, Saif al Islam,

vai para o Reino Unido realizar um doutorado na prestigiada London School of Economics. Sendo considerado o sucessor de Gaddafi, analistas apontavam que se tratava de mais um sinal de aproximação e indicativo de boa vontade com as políticas ocidentais (St. John, 2012, p. 101).

É dentro dessa dinâmica de redução do Estado que o governo da Líbia inicia a troca dos Mercenários clássicos pelas chamadas Companhias Militares Privadas (CMPs) ou *Neomercenários.*

NOVOS CONTRATOS

O fim da Guerra Fria não só extinguiu o maior aliado da Líbia, como provocou mudanças estruturais nas questões envolvendo a utilização das Forças Armadas e o emprego da violência internacionalmente. A indústria de segurança mundial não foi poupada pela onda neoliberal dos anos 1990 e, desse fenômeno, surgem as chamadas Companhias Militares Privadas, como descreve Singer (2008, p. 12):

> CMPs são organizações com fins lucrativos que oferecem serviços profissionais intrinsecamente relacionados com conflitos. Elas são corporações que se especializam na provisão de habilidades militares – incluindo operações em combates táticos, planejamento estratégico, análise e coleta de inteligência, suporte em operações, treinamento de tropas e assistência técnica a militares.

A utilização dessas organizações faz parte de um processo muito maior, denominado "privatização da segurança" (Lanning, 2002, p. 200), que assolou praticamente todo o mundo. A redução da participação do Estado em áreas de segurança é explicada por Singer em três pontos. O primeiro seria o vácuo criado na arquitetura da segurança mundial com o fim da Guerra Fria. Com o encerramento das pressões das grandes potências, inúmeros conflitos internos eclodiram. Por sua vez, os países grandes e médios que, durante o sistema bipolar, interviam em conflitos estratégicos, não se alinham mais automaticamente para a resolução desses problemas. Com isso, a necessidade de emprego de força por pequenas nações aumentou de modo considerável.

O segundo ponto seria a revolução tecnológica das batalhas. O campo de combate moderno estaria destinado aos grandes aparatos científicos, controlados a distância ou com inteligência artificial. Com isso, a necessidade de conhecimento técnico é cada vez maior nos meios militares, o que obriga as Forças Armadas a contratar especialistas privados, já que não têm capacidade de abranger todos os especialistas em seu meio.

A terceira justificativa seria a tendência normativa pela privatização e pelo livre mercado, gerada pela queda da URSS e pela bancarrota das nações do Leste Europeu, comparadas ao suposto bem-estar das nações do Oeste, que teriam adotado a livre competição. A redução do espaço público e a implementação do Estado mínimo foram postos como dogma e, em muitos setores, a privatização foi vista como solução para a melhoria dos serviços prestados.

Diferentemente dos mercenários clássicos, contudo, as CMPs usam de toda sua força para se distanciar dos antigos soldados de aluguel. Enquanto a já citada Convenção de Genebra descreve os mercenários como "pessoas recrutadas para um conflito armado, por um país que não é o seu e movidas apenas pela ganância pessoal[7]", as empresas militares particulares ressaltam que não procuram atuar diretamente no conflito, agindo apenas em ações de reconhecimento, logística e defesa. Uma vez que as CMPs não podem ser facilmente consideradas mercenárias sob a legislação internacional baseada em protocolos laterais, isto é, acordados entre Estados, o próximo passo seria a tentativa de enquadramento dentro das regras humanitárias internacionais que definem combatente *versus* estado civil. É interessante que, independentemente de sua condição pessoal, os soldados contratados estão vinculados ao arcabouço jurídico do Direito Internacional Humanitário e podem incorrer em responsabilidade criminal individual para quaisquer violações graves que cometerem.

A discussão sobre civil-combatente dentro do Direito Internacional moderno pode ser considerada a mais importante no que diz respeito aos conflitos atuais (Lanning, 2002), principalmente pela carga de normas e de procedimentos vinculantes que tais leis possuem e pelo alto grau de absorção por parte dos países. Além disso, a determinação do seu estatuto jurídico também irá definir as regras específicas aplicadas ao exercício das suas atividades em tempo de conflito armado. Por um lado, uma pessoa que é classificada como um combatente tem o direito de participar das hostilidades e, ao mesmo tempo, pode ser considerado um alvo militar legítimo e, portanto, pode ser atacado por forças opostas (Lanning, 2002). Por outro, se o indivíduo é considerado um civil, nenhuma das regras acima se aplica e, caso consagradas as CMPs, os empregados não poderão participar das hostilidades ou serem atacados, devendo ser protegidos por todas as partes do conflito, sob pena de crime de guerra.

Enquanto a grande maioria dos funcionários das CMPs se considera não combatente, eles não se encaixam facilmente na definição legal de civis, uma vez que fornecem serviços que podem ser classificados como participação direta nas hostilidades. Determinar que atividades de tais Companhias possuem direta participação nos conflitos ainda gera discussões nos meios especializados, não existindo jurisprudência definitiva sobre o tema (Avant, 2005). As Convenções

7 Disponível em: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/91.htm>. Acesso em: 03 abr. 2012.

de Genebra e seus protocolos adicionais, bases do Direito Internacional Humanitário, não incluem uma distinção entre a natureza ofensiva e defensiva de participação nas hostilidades. Sendo assim, a participação direta nas hostilidades não se limita simplesmente ao combate. De acordo com Alexander Faire (2005, p. 23), assessor jurídico do CICV:

> A participação direta em atos de guerra – o grande indicador do estado civil ou militar – não pode estar anexada ao envolvimento em combate. O transporte de armamentos, coleta de inteligência e o fornecimento de equipamentos militares, por exemplo, faz que o atuante perca as garantias civis que emanam do Direito Internacional Humanitário.

Os debates mantidos pelos peritos do CICV expõem o grau de polêmica relativo aos critérios usados para determinar a vinculação dos empregados das CMPs às forças regulares. À primeira vista, seria inconcebível supor que um Estado, ao voluntariamente substituir parte de seu contingente por "soldados privados", não os reconhecesse como membros de suas Forças Armadas, conferindo-lhes assim a condição de combatente, já que esses indivíduos não estão engajados em hostilidades particulares. Contudo, no caso dos contratados privados, a ideia de que atuariam em "zona cinzenta" do ponto de vista legal apenas encobre interesses econômicos e políticos, além de procurar conciliar condições que se excluem para o *jus in bello*[8]: a imunidade da população civil contra ataques armados e o fato de os combatentes constituírem objetivo militar no contexto do uso da força.

Não importando que natureza tenham, as atividades desenvolvidas pelas CMPs produzem impacto direto na aplicação da força necessária ao êxito militar – razão de sua presença em situações de conflito –, circunstância que termina por definir a participação direta desses atores privados nas hostilidades. Não existem, atualmente, normas internacionais vinculantes que exerçam controle, de maneira direta, sobre tais empresas. As altercações indicam, dessa forma, que uma das principais vantagens de tais companhias – a de ser um elemento não definido dentro do arcabouço que controla o uso da força internacionalmente – ainda estará em voga por tempo indeterminado.

Outra característica importante dessas corporações é que são formatadas como empreendimentos formais, com sede e registros fiscais e são – supostamente – aptas a responder pelos seus atos. Dessa forma, aumenta a legitimação de seu uso, caracterizado como "auxílio civil", e não como soldados contratados. Conforme Singer (2008, p. 87):

8 O termo refere-se às normas que regulam o exercício do uso da força, isto é, quais as armas e os métodos de combate são permitidos, uma vez que Estados, ou grupos irregulares, fazem uso da força.

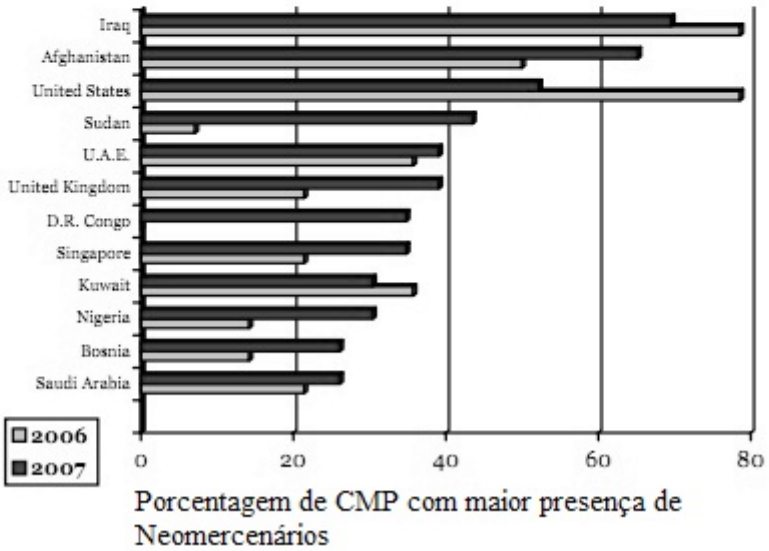
> [Por serem Empresas formais], elas podem utilizar de complexas manobras das corporações comuns – indo da venda de estoque de uma só vez ao comércio entre empresas semelhantes – e podem se envolver em uma gama complexa de negociações e contratos. Em comparação, os mercenários clássicos tendiam a exigir pagamento em dinheiro vivo e não podiam ser confiáveis em longo prazo.

Para os Estados, é extremamente vantajoso, em certos aspectos, utilizar as CMPs. Em primeiro lugar, o preço em operações de médio prazo é menor (Avant, 2005, p. 112), já que as nações não arcam com despesas no campo e, em geral, pagam um valor fixo preestabelecido. Outra questão importante é o preço político reduzido, já que os mercenários não entram na contagem de, por exemplo, soldados mortos. No Iraque, atualmente, as baixas de CMPs são registradas como perdas civis de cidadãos estrangeiros. Mais um ponto relevante é que, muitas vezes, os soldados particulares não são da nacionalidade do país contratante: existem hoje, no Iraque, chilenos, sul-africanos e nepaleses lutando pelas cores norte-americanas, por intermédio das Companhias Militares Privadas. Sendo assim, sua utilização fica bem mais interessante, uma vez que eventuais baixas serão ainda menos reconhecidas pelos cidadãos do Estado contratante.

Como efeito ilustrativo, o crescimento das CMPs, que são formadas basicamente por ex-militares dos mais diversos países, fez que os Estados Unidos gastassem mais de US$ 300 bilhões, entre 1994 e 2002, com os Neomercenários (Renou, 2005, p. 98). Enquanto o número de soldados convencionais norte-americanos diminuiu nos últimos 20 anos, os gastos em contratos com empresas particulares aumentaram exponencialmente (Schahill, 2008). Estima-se, por exemplo, que só em dezembro de 2004 as agências prestadoras de serviço cobraram mais de US$ 866 milhões no Iraque. Já no Reino Unido, a indústria militar particular emprega mais do que a estatal (Kobrin, 1998, p. 43). Hoje, as CMPs estão presentes em todo o mundo, atuando de diversas maneiras. Segundo Singer (2008, p. 51), a Arábia Saudita, por exemplo, recorre às empresas mercenárias para os mais variados fins, entre eles, o sistema de defesa área. O autor cita ainda a utilização de mercenários em Angola, Croácia, Etiópia e Serra Leoa.

Figura 2:

Países em Negrito possuem alguma forma de Segurança Privada



Porcentagem de CMP com maior presença de Neomercenários

Fonte: UESSELER, Rolf. Servants of War: Private Military Corporations and the Profit of Conflict. New York: Soft Skull Press, 2008.

A presença internacional na Líbia, principalmente dos Estados Unidos, também foi sentida com a substituição dos Mercenários clássicos, criticados de forma veemente por Washington, pelas CMPs norte-americanas. Inseridas,

como supracitado, na dinâmica liberal, elas rapidamente ocuparam postos importantes nas Forças Armadas, angariando contratos expressivos em todos setores. Segundo estimativas iniciais, divulgadas em abril de 2012 pela Comissão Independente criada pelas Nações Unidas para investigar o emprego de Mercenários na Líbia, em 2004, havia pelo menos 12 CMPs no país (Martinovic, 2011). A maioria, nove, era norte-americana, além de duas do Reino Unido e uma holandesa.

Ainda de acordo com o grupo, os neomercenários estavam presentes em todos os segmentos e seções do Exército líbio, desde infantaria leve, passando por logística, artilharia, pilotagem e até funcionários responsáveis pelo exame médico de novos soldados. Apesar de substituir, em grande maioria, os Mercenários clássicos, a entrada de CMPs não retirou totalmente a presença dos primeiros nas Forças Armadas, que ainda ocupam, sobretudo, cargos mais técnicos. Como revela Netelly[9], "africanos pobres continuaram com o serviço duro – e os americanos vieram para brincar com as máquinas".

Apesar da dificuldade em identificar a nacionalidade dos novos soldados integrantes, uma vez que as CMPs não informam relatórios detalhados sobre tais questões, alguns fatos auxiliam na compreensão, mesmo que não muito apurada, dessas distinções. Durante a guerra civil de 2011, diversos membros de tais companhias, após abandonarem o antigo empregador, fugiram das frentes de batalha pela fronteira com a Tunísia, onde campos de refugiados estavam instalados. Segundo registros desses campos, pelo menos 530 não líbios passaram pela fronteira, identificando-se como "contratados por empresas de segurança e defesa". Desse total, 175 eram norte-americanos, 20 britânicos e 17 sul-africanos, além de nepaleses, sérvios e angolanos (Brancoli, 2011).

Entre os norte-americanos, relatórios da Otan, de agosto de 2011 (Nato, 2011a; 2011b), mostram que mais de 50 compunham a guarda de Gaddafi, sendo que dois irmãos do Oregon, com dupla cidadania jordaniana, faziam parte da célula mais próxima do ditador. Ambos teriam ficado bastante próximos de Gaddafi, gozando das peculiares vantagens do seu círculo privado, como tendas luxuosas e assistentes pessoais. Os dois, de acordo com relatórios do grupo, teriam sido mortos em combates com os rebeldes em 2011.

É importante ressaltar a diferença de abordagem dos Estados Unidos para com as CMPs na Líbia. Apesar de serem acusadas, conforme já mencionado, de serem meras novas formatações dos antigos mercenários, tais empresas foram sempre bem avaliadas nos discursos e ações do governo norte-americano. Em 2008, por exemplo, Washington abriu uma linha de crédito específica para o contrato de tais companhias, com aportes de quase meio bilhão de dólares para o país de Gaddafi (Heritage, 2012). Os EUA ainda especificaram que grande parte

9 Em entrevista ao autor, na Líbia, em julho de 2011.

desse montante – cerca de 45% – fosse usado para o contrato de Companhias norte-americanas responsáveis pela segurança das fronteiras marítimas da Líbia, principalmente em relação a imigrantes clandestinos (Vandewalle, 2011, p. 187). O problema da imigração ilegal preocupava os aliados europeus, que criticavam a falta de ação política norte-americana em relação ao tema.

Nota-se, assim, que outra parte da convergência de relações entre EUA e Líbia se deu pela suposta capacidade de Gaddafi de atuar como elemento de contenção de imigrantes ilegais para o Velho Continente. A política de atração de estrangeiros fazia parte de uma política maior de Trípoli, que tentava construir a imagem de um país como refúgio para os africanos que almejassem uma vida melhor. Concedendo, para tanto, diferentes tipos de incentivos, o líder líbio chegou a efetuar o pagamento de passagens para interessados, além de fornecer benefícios financeiros. Novamente, com a construção de uma imagem de país receptivo, rico e que acolhia os "irmãos menores" do continente.

Calcula-se que a Líbia agregava um total de 2,5 milhões de imigrantes (de 20% a 30% da população total), cuja maioria advinha da África Subsaariana, no fim da década de 1990 (IOM-OIM, 2011). Esse contingente apresenta tanto migrantes econômicos, como refugiados que tinham na Líbia seu destino final (e não a Europa). Basicamente, os primeiros foram atraídos para o país, em grande parte, pelas políticas de atração de mão de obra "pan-africanistas" de Gaddafi, enquanto que os refugiados advinham de contextos de guerras civis e consequente declínio econômico em diferentes regiões da África Subsaariana (De Haas, 2007).

Gaddafi usava dessas políticas, conforme supracitado, como instrumento de barganha política com os Estados Unidos e com a Europa. Apesar de a política ser voltada para a entrada de indivíduos na Líbia, Gaddafi vendia, para uma União Europeia alardeada com a chegada de barcos precários ao Mediterrâneo, a falsa ideia de que os fluxos migratórios transaarianos teriam como destino exclusivo o Velho Continente – o "mito da invasão europeia" (De Haas, 2007). Com isso, o líder conseguiu incentivos não apenas norte-americanos, como também crédito entre os europeus.

Em relação aos soldados contratados, o governo norte-americano, além das medidas já expostas, estabeleceu políticas de simplificação de vistos e até mesmo empregou aeronaves militares para a movimentação de tropas particulares. No campo político, Washington também garantiu apoio em casos sensíveis envolvendo as empresas, principalmente acusações de violação dos Direitos Humanos.

Ainda em 2009, soldados contratados pela Dyncorp, uma CMP norte-americana, atuando a menos de duas semanas em Trípoli, foram acusados de atirar a esmo contra imigrantes etíopes. O ocorrido, em uma praça no centro da cidade, feriu 15 pessoas, entre elas duas crianças, e gerou manifestações inter-

nacionais, em especial pela semelhança com o caso da Praça Nisour, no Iraque[10]. Como resposta, Washington mobilizou cinco advogados para cuidar do caso, uma vez que as vítimas entraram com processos criminais nas cortes de Los Angeles e de Nova Jersey, onde a empresa possui suas sedes fiscais.

Em declaração, o então cônsul dos Estados Unidos na Líbia, Christopher Hill (2009[11] apud Mohlin, 2012), afirmou que:

> todas as medidas para averiguar o acontecido estão sendo feitas, com investigações conjuntas com as lideranças da empresa e do governo líbio. [O governo dos EUA] acredita que a Dyncorp respeita o Direito Humanitário e está apta a responder por seus atos na Líbia.

O caso foi relativamente pouco divulgado, principalmente, pela já citada área cinzenta jurídica em que se encontram os Neomercenários. Tentativas de responsabilização criminal, mesmo em fóruns dos Estados Unidos, mostraram-se infrutíferas até o momento.

PREVISÕES MAQUIAVELIANAS

As relações políticas entre os Estados Unidos e a Líbia, no pós-Guerra Fria, são bem ilustradas ao se analisar o emprego expressivo de CMPs norte-americanas no país. Para o país árabe, a abertura do seu mercado para empresas ocidentais serviu de mote probatório para sua aproximação com as demais potências, estabelecendo as bases das relações, sempre permeadas por subsídios econômicos e financeiros. Para os Estados Unidos, houve ganhos políticos e econômicos expressivos. Além disso, Gaddafi se mostrou um aliado disposto a colaborar na "Guerra ao Terror" e como elemento de contenção de supostos extremistas da região, além do já mencionado obstáculo para imigrantes ilegais. Os EUA obtiveram outro importante benefício, também ligado às CMPs e vinculado a um alerta que, em 1513, o florentino Niccolò Machiavelli já apontava. O pensador advertia os líderes feudais sobre os riscos da utilização de mercenários, descrevendo-os como aliados perigosos e afirmando que o governante que tem o seu reino apoiado por essas tropas jamais estará seguro. O alerta se adequou de forma bastante clara para o governo de Muammar al-Gaddafi.

10 Ocorrido em julho de 2007, o "massacre da Praça Nisour" envolveu soldados contratados da empresa Blackwater, ligados ao Exército norte-americano, e acarretou a morte de 15 civis iraquianos. Até setembro de 2012, as causas do evento ainda não haviam sido esclarecidas.

11 Cf. HILL, Christopher. "US Contractors", *Statement on Congressional Budget Office*, 2009.

Em julho de 2011, com as tensões decorrentes da chamada "Primavera Árabe", disputas intestinas presentes na Líbia há certo tempo se acirraram, desembocando em uma guerra civil entre dissidentes do governo e forças leais ao ditador. O impasse entre as tropas e o aumento exponencial de mortes civis foram empregados como justificativas para a aprovação da resolução 1.973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O documento exigia que a "comunidade internacional" tomasse todas as medidas necessárias para o encerramento da morte de não combatentes, o que levou inicialmente à criação de uma Zona de Exclusão Aérea no país, passando após algumas semanas para suporte aéreo direto. Em 23 de agosto do mesmo ano, Gaddafi foi encontrado e assassinado pelos rebeldes, marcando oficialmente o fim do conflito.

Um dos pontos ainda pouco abordados é justamente o papel das CMPs durante o confronto. Apesar da função devotada dos guarda-costas norte-americanos de Gaddafi, as análises sobre o desempenho de soldados contratados que compunham grande parte das forças leais ao governo ainda não são claras. No supracitado relatório de especialistas das Nações Unidas, há menos de dois parágrafos sobre o ocorrido, até mesmo pela proximidade temporal. Contudo, os pontos citados abarcam que funcionários das CMPs se negaram a combater ao lado de Gaddafi, abandonando os postos e deixando o já frágil Exército sem pontos nevrálgicos de apoio. Em conversas telefônicas reveladas pela rede Al Jazeera, Gaddafi e seu filho chamam os soldados contratados de "mercenários" e de "cães traidores", indicando ainda que eles teriam repassado informações sigilosas aos Estados Unidos antes de fugirem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre os Estados Unidos e a Líbia durante o governo de Muammar Gaddafi foram, na maior parte do tempo, oportunas, arroladas fortemente ao cenário internacional e à dinâmica de poder na região. Dentro desse panorama, a análise do emprego de soldados contratados – sejam eles mercenários, sejam membros das Companhias Militares Privadas – auxilia no entendimento mais profundo de tais relacionamentos. Inicialmente, enquanto se encontrava próximo da União Soviética, com uma política clara de auxílio a grupos considerados terroristas e com medidas que se mostraram desfavoráveis a certos interesses ocidentais, a proposta de "Exército Híbrido" de Gaddafi foi desenvolvida como mercenarismo. Ao contratar não nacionais para compor suas Forças Armadas, o ditador líbio estaria ameaçando uma das estruturas basilares das relações internacionais, o monopólio estatal do uso da força e a capaci-

dade dos combates de responderem por seus atos durante o conflito. Os Estados Unidos foram críticos ferrenhos de tal política, com declarações exigindo que o país árabe abandonasse tal prática.

Com o descongelamento das relações, principalmente pelo fim da União Soviética e da lógica bipolar, as questões foram tratadas sob outro prisma. É interessante analisar como as agora CMPs norte-americanas, vistas por um grande número de analistas como herdeiras do mercenarismo clássico e portadoras das mesmas questões problemáticas, foram avaliadas de forma distinta. Ao substituírem os antigos contratados do Exército líbio, as CMPs são exemplo claro da aproximação entre os dois países e do desejo de Gaddafi de se inserir na nova dinâmica liberal.

Nesse contexto, as CMPs, essencialmente norte-americanas, sempre foram apoiadas por Washington, fosse com financiamento direto, fosse com discursos positivos sobre sua capacidade de responder a qualquer violação relacionada aos Direitos do Conflito Armado. Parte das verbas enviadas pelos EUA só foram liberadas, inclusive, com a promessa de que Gaddafi utilizaria parte dos recursos para contratar CMPs com o fim específico de combater a imigração ilegal para a Europa, demanda importante para os aliados norte-americanos. A definição de Mercenários, nesse caso, foi antes de tudo uma escolha política, afastada dos mecanismos normativos que tentam regular seu emprego.

CAPÍTULO 10

O LUGAR NO ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Samuel Feldberg

INTRODUÇÃO

Mais de duas décadas após o final da Guerra Fria, o Oriente Médio continua a ser uma das principais preocupações da política externa norte-americana. O conflito palestino-israelense perdeu relevância ao longo do governo de Barack Obama, empenhado em resolver o legado deixado pelo presidente George W. Bush no Iraque e no Afeganistão, e sem vislumbrar benefícios que poderiam ser auferidos de um maior envolvimento em possíveis negociações. Além disso, a chamada "Primavera Árabe" tornou ainda mais complexo o relacionamento dos Estados Unidos com seus parceiros nessa região. Aliados tradicionais como o Egito e a Arábia Saudita sofreram o impacto da indecisão norte-americana em relação às demandas populares, enquanto o abandono do Iraque antes da estabilização do país abre as portas para um aumento da influência iraniana no Golfo Pérsico, às vésperas de uma definição sobre a ameaça de proliferação nuclear na região.

Após ter-se tornado o principal interlocutor e promotor de acordos entre Israel e seus vizinhos (seja pelo incentivo, seja pela ameaça de coação), desde o início do novo século, a percepção de uma aliança incondicional durante o governo de W. Bush e de uma hostilidade latente desde o início do governo Obama tem neutralizado as relações entre Israel e os Estados Unidos, no que se refere a uma possível retomada das negociações com os palestinos. E estes, às voltas com uma crise de legitimidade gerada por suas divisões internas, não estão em condições de oferecer novos elementos que possibilitem alguma mudança. Nada melhor para demonstrá-lo do que o abortado projeto de se tornar membro pleno da Organização das Nações Unidas (ONU), fracassado sem nem mesmo se sujeitar ao veto norte-americano no Conselho de Segurança.

Às vésperas de uma nova campanha presidencial, em 2012, a disputa pelo eleitorado engajado nas promessas relacionadas à formulação da política externa norte-americana para a região já se faz sentir entre os pré-candidatos; e não apontam para nenhuma mudança significativa no curto ou no médio prazo.

Em um recente artigo publicado no *Financial Times*, (Rice, 2012, p. 13) a ex-secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice ressaltou a importância da manutenção do envolvimento e da liderança dos Estados Unidos, enfatizando o Oriente Médio como área vital para a defesa de seus interesses. Após anos de intervenção militar e a decisão de retirar suas tropas, o dilema que agora se apresenta exige encontrar o equilíbrio entre as aspirações de potências rivais como a Rússia, as percepções de hostilidade de países como o Irã, a desconfiança de aliados tradicionais como Israel e a Arábia Saudita e os interesses divergentes de uma Europa cada vez mais imersa em uma crise financeira sem perspectivas de solução. Em um momento decisivo para a campanha eleitoral de 2012, a visita do candidato republicano Mitt Romney a Israel colocou em evidência o tema das relações com este país na formulação da política externa norte-americana para a região, motivo pelo qual será o eixo central desta análise.

DESAFIOS NORTE-AMERICANOS NO ORIENTE MÉDIO

O processo nomeado de Primavera Árabe iniciado em 2011, e que levou à substituição pacífica da ditadura de Zein Bin Ali na Tunísia por meio de bem-sucedidas eleições democráticas, gerou a expectativa de que estas pudessem se repetir em outros países governados de forma similar. A disseminação dos meios de comunicação, como o canal de televisão Al-Jazeera e dos diversos instrumentos de *networking,* viabilizados pela redução de custo dos computadores e dos telefones celulares, permitiu a reprodução das manifestações em vários países, assim como sua divulgação no resto do mundo, o que provocou também um abandono por parte das potências ocidentais de seus tradicionais aliados conservadores.

Rapidamente, entretanto, as expectativas se esvaziaram, as generalizações baseadas nas experiências do Egito e da Tunísia deixaram de ser reproduzidas, e uma onda de violência varreu o Oriente Médio. Surpreendentemente, após décadas de vinculação da maior parte das manifestações na região a protestos contra Israel e/ou os Estados Unidos, tais alvos estiveram longe da pauta. A ponto de a lógica do presidente Bachar al-Assad, da Síria, alegar que o país estaria imune a perturbações porque seu governo continuava a praticar a resistência às influências ocidentais. E a situação na Síria efetivamente manteve-se estável enquanto multiplicavam-se as manifestações no Iêmen, em Bahrein e na Jordânia.

Essa lógica começou a se esfacelar, porém, com os protestos no Irã, as manifestações em grande escala na Líbia e, finalmente, quando o líder sírio se deu conta de que seu respaldo ao Irã, ao Hamas e ao Hezbollah não era merecedor de maior apoio do que as relações de Mubarak com seus aliados ocidentais. Ao longo dos últimos meses, o ditador líbio foi derrotado, mas não sem a ajuda das forças de intervenção ocidentais; no Egito, as manifestações retomaram a Praça Tahrir, os coptas continuam a ser reprimidos e mortos, e as eleições realizadas levaram ao fortalecimento da Irmandade Muçulmana e à eleição de seu líder, agora deposto pelos militares.

E, ao contrário da reticência ocidental em intervir, os iranianos claramente interferiram com os xiitas no Bahrein, exigindo uma intervenção direta dos Emirados Árabes Unidos e da Arábia Saudita, e têm apoiado a Síria, sem a qual seu acesso ao Líbano e à Faixa de Gaza se tornará muito mais complexo.

O ENVOLVIMENTO NO ORIENTE MÉDIO E AS BASES DA RELAÇÃO ESTRATÉGICA ISRAELO-AMERICANA

A presença norte-americana no Oriente Médio inicia-se com o interesse pela exploração de petróleo na Arábia Saudita nos anos de 1930 e se intensifica ao longo das décadas seguintes, em função do aumento da dependência europeia do petróleo da região e da ameaça soviética após a Segunda Guerra Mundial. A relação entre os dois países manter-se-ia firme, mas formal, ao longo do século XX, com os líderes sauditas temerosos da influência ocidental em seu território, embora cientes da necessidade de contarem com a proteção dos Estados Unidos frente às ameaças de soviéticos, iraquianos ou iranianos. Em situações completamente antagônicas, os dois países se viram em lados opostos durante a crise de 1973, com a Arábia Saudita impondo um embargo ao fornecimento de petróleo aos Estados Unidos e, em 1990, quando a invasão iraquiana ao Kuwait levou os Estados Unidos a garantirem a integridade territorial saudita, instalando tropas no seu território que mais tarde serviriam de justificativa para os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Já Israel tem sido um caso único no Oriente Médio, desde a sua fundação em 1948: um país democrático, com um governo comprometido com o respeito às leis, à separação de poderes e ao controle dos civis sobre os militares. Sua sociedade promoveu a liberdade individual e um inovador ambiente científico, comercial e cultural, o que tornou o país um candidato natural a uma identidade crescente com os Estados Unidos. Sobre essas bases desenvolveram-se os elementos comuns para a identificação de interesses estratégicos que tornaram os

Estados Unidos o principal aliado de Israel e, ainda que sujeito a críticas, garantiram o apoio norte-americano a Israel por intermédio de um fluxo inédito de recursos econômicos e militares.

Nenhum outro país recebe tal montante de ajuda militar, em torno de US$ 3 bilhões ao ano. Em uma relação também única, mais de US$ 1 bilhão em equipamentos foram preposicionados em território israelense para possível utilização em uma situação de emergência. Mas, apesar de representar quase 21% do orçamento israelense de defesa, aproximadamente 75% desse valor é utilizado para adquirir equipamento produzido nos Estados Unidos, significando um subsídio direto à indústria norte-americana de defesa e um acesso direto aos equipamentos mais sofisticados produzidos por ela. Durante décadas, aprofundou-se a cooperação entre cientistas dos dois países, que desenvolveram em conjunto plataformas que foram utilizadas no Iraque e no Afeganistão. Israel também se beneficiou de um quase irrestrito apoio diplomático norte-americano, tanto em fóruns econômicos quanto no bloqueio às inúmeras tentativas de condenação de Israel nas Nações Unidas.

Mas essa identidade, forjada ao longo de décadas, iniciou-se de forma muito mais complexa. Não somente não havia um componente estratégico na decisão do presidente Harry Truman de reconhecer a criação do Estado de Israel em maio de 1948, como esta gerou uma profunda disputa entre os conselheiros do presidente. George Marshall, secretário de Estado norte-americano, opôs-se ao reconhecimento do Estado e ao apoio norte-americano a sua criação, temendo que os Estados Unidos se vissem obrigados a defender Israel, que via como inviável frente ao antagonismo do mundo árabe. A decisão de Truman, baseada em sua convicção religiosa e em critérios de obrigação moral frente a uma minoria perseguida (ainda que haja alegações também de cunho político), estabeleceu as bases para a mais complexa relação externa dos Estados Unidos. A decisão de Truman baseou-se, pois, em critérios, válidos até hoje, de valores compartilhados que incluem liberdade, democracia e uma tradição judaico-cristã.

Nesse sentido, o renascimento de Israel representaria a realização da profecia bíblica, e o apoio a Israel significaria, para boa parcela da população norte-americana, uma conexão com a Terra Santa. Nos seus primórdios, Israel também representava uma pequena democracia, lutando para sobreviver em um ambiente hostil, enquanto absorvia centenas de milhares de imigrantes, reproduzindo o espírito pioneiro dos Estados Unidos, o caráter extraordinário de seu desafio e o papel único que ambos os países tinham a desempenhar. Além disso, nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial, o impacto do Holocausto e do extermínio de seis milhões de judeus acrescentava um peso e um componente de obrigação moral na fórmula destinada a promover o apoio ao Estado recém-criado.

Apesar disso, o início das relações não foi aprazível. No começo da década de 1950, os EUA estavam engajados na formulação de uma nova política que atendesse às necessidades da contenção e do possível enfrentamento com a União Soviética, em uma guerra nuclear ou pela conquista de aliados e de satélites na periferia. E, somente sob esta ótica, é possível entender o envolvimento dos EUA no Oriente Médio e sua preocupação com o acesso ao petróleo da região.

A reindustrialização e a recuperação econômica da Europa no Pós-Guerra dependiam fortemente do petróleo garantido e barato da região, fonte de 70% a 80% do consumo europeu. E a recuperação europeia, por sua vez, era a pedra fundamental da estratégia norte-americana de contenção, dependendo de permanente crescimento (impulsionado pelos recursos do Plano Marshall) para se manter como barreira ao expansionismo soviético.

Na periferia, incluído aí o Oriente Médio, os norte-americanos engajaram-se desde o princípio na formação de alianças pró-ocidentais em resposta às ameaças, imediatas e potenciais e aos interesses vitais dos Estados Unidos. Motivado pela visão de uma ameaça comunista ao equilíbrio de poder global e embasado na perda da China e da Europa Oriental para a esfera soviética, o governo Eisenhower engajou-se em uma política de cerco à URSS por meio de aliados apoiados pelos países ocidentais. O domínio do Oriente Médio pela URSS seria evitado com alianças com potências regionais como Turquia, Irã, Iraque e Paquistão. Se os países árabes pudessem ser arregimentados para se oporem aos avanços soviéticos na região, a URSS seria impedida de avançar além de suas fronteiras na região, diminuindo o risco de uma intervenção que pudesse afetar o livre fluxo de petróleo para a Europa.

Obviamente, essa política de alinhamento com as potências regionais teria implicações para as relações entre os EUA, os países árabes e Israel, e a postura em relação ao conflito árabe-israelense seria ditada por estas lógicas regionais e globais. Se coubesse aos países árabes cumprir a missão de conter a expansão comunista na região, Israel representaria um empecilho a esta política porque simbolizava, para os árabes, o imperialismo ocidental. Esta visão da relação com Israel foi claramente articulada no início do governo por John Foster Dulles, secretário de Estado de Eisenhower, que via como limitação às opções políticas dos EUA na região a contínua identificação norte-americana com Israel e a percepção de que os EUA davam continuidade à política colonial da França e da Inglaterra na região.

Eisenhower e Dulles estavam convencidos da centralidade do conflito árabe-israelense e de que sua solução levaria os Estados árabes a se aliarem aos EUA contra a URSS. Os eventos da década de 1950 viriam a demonstrar a falha dessas premissas. A chamada "Guerra Fria Árabe" configuraria a principal fonte de instabilidade no Oriente Médio, e as principais intervenções militares no período seriam realizadas pela Inglaterra, França e Israel, em 1956, e pelos EUA, no

Líbano, em 1958. E, ainda que influenciadas por hostilidades árabe-israelenses ou ingerência soviética, a origem de tais intervenções esteve nos conflitos intra-árabes, causados por instabilidade no mundo árabe e pela disputa por sua liderança, principalmente entre o Iraque e o Egito.

Assim, no início do governo Eisenhower, os Estados Unidos adotaram uma postura de afastamento de Israel, pressionando por flexibilidade nas negociações com os países árabes vizinhos para a solução dos problemas mais prementes como a questão dos refugiados, o desvio das águas do Rio Jordão e a definição de fronteiras permanentes, exigindo para sua garantia o abandono por parte de Israel de áreas do Negev, praticamente revertendo os termos da "Declaração Tripartite"[1] de maio de 1950, que justamente garantia a manutenção das linhas de fronteira estabelecidas no armistício de 1949.

A COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA

O desenvolvimento de um relacionamento estratégico foi antecedido pela intensificação da identidade política e cultural. A liderança israelense preocupou-se com enfatizar as similaridades entre as duas sociedades e seus ideais, em um período em que países árabes como o Egito e o Iraque radicalizavam suas políticas antiocidentais, o que foi acompanhado, ao longo das décadas seguintes, por um aumento da influência das igrejas evangélicas nos EUA e sua tendência natural a apoiar o fortalecimento de Israel. Esse "laço espiritual" só veio a ser fortalecido pela noção de que ambos os países enfrentavam a ameaça comunista durante a Guerra Fria, depois substituída pelo islã radical, após os ataques de 11 de setembro.

No início dos anos 1950, os Estados Unidos contribuíram de forma modesta para o fortalecimento econômico israelense, sempre preocupados com equilibrar o apoio com aquele dado aos países árabes. A intensificação da Guerra Fria trouxe a possibilidade de os israelenses oferecerem, na área de inteligência, os préstimos de inúmeros imigrantes oriundos dos países da Cortina de Ferro, e o aumento das tensões militares provocou a Guerra de Suez, que demonstraria a capacidade militar israelense frente aos egípcios. Foi somente no governo Kennedy que as relações começaram a mudar, apesar dos receios norte-americanos de deflagrar uma corrida armamentista na região. Em 1962, porém, a decisão dos EUA de fornecer a Israel os sofisticados mísseis antiaéreos HAWK, iniciou a transição israelense rumo ao alinhamento total com os Estados Unidos, que se consolidaria durante

1 Acordo entre França, Inglaterra e Estados Unidos, com o objetivo de impedir uma corrida armamentista na região e garantir as fronteiras do armistício de 1949. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/mid001.asp>. Acesso em: 10 jul. 2012.

o governo Johnson com o fornecimento de tanques e aviões. Desse modo, após a guerra de 1967, estes substituiriam o equipamento francês adotado até então.

A chamada Guerra dos Seis Dias levou o Oriente Médio diretamente ao centro da arena da Guerra Fria, e a vitória israelense consumou-se contra aliados soviéticos, armados com armas e apoiados por assessores militares soviéticos, e contando com o apoio político da URSS. As relações entre Israel e a URSS, que apesar de não serem mais que cordiais haviam-se mantido relativamente estáveis desde 1956, deterioraram-se rapidamente, levando todos os países do bloco oriental (com exceção da Romênia) a romperem relações diplomáticas com Israel logo após o conflito. Israel viu-se, consequentemente, muito mais dependente do Ocidente, aproximando-se rapidamente dos EUA. A ascensão de Nixon e a substituição do governo democrata por um republicano nos EUA não modificaram a intensidade do alinhamento com Israel, nem a política de manutenção da superioridade militar israelense, ou a ausência de pressão para que fossem devolvidos os territórios ocupados na guerra de 1967.

A liderança egípcia nunca aceitou a radical mudança de postura dos EUA após 1967, especialmente o abandono por parte do governo Johnson do apoio aos princípios dos acordos de 1949, à legitimidade das demandas dos refugiados palestinos e à Declaração Tripartite de 1950. A aliança entre Israel e os EUA teria por objetivo forçar o Egito a aceitar um fato consumado na esperança de que o mundo árabe se rendesse às exigências israelenses. Durante os seis anos entre o final da Guerra de Junho de 1967 e a Guerra de Outubro de 1973, os egípcios promoveriam a "Guerra de Atrito" que, como a iniciativa de Sadat em 1973, visava a romper o impasse que se perpetuava com a polarização, intensificada pelo aprofundamento da Guerra Fria, e que somente se encerraria com um duelo entre pilotos israelenses e soviéticos. A liderança palestina seria expulsa da Jordânia, após um massacre que deu origem ao grupo Setembro Negro que, por sua vez, matou os atletas israelenses nas Olimpíadas de Munique, e Israel se tornaria uma potência nuclear, garantindo a manutenção de sua supremacia convencional para que sua capacidade nuclear se mantivesse intocada.

O apoio norte-americano a Israel seguiria ainda uma outra lógica: a noção, válida até hoje, de que a defesa da supremacia qualitativa dos arsenais israelenses é crucial para possibilitar um acordo político para a solução do conflito árabe-israelense. Segundo essa orientação, um Estado israelense confiante em sua segurança estaria mais propenso a fazer concessões que permitiriam chegar a um acordo. Esta fórmula foi testada nos acordos de Camp David com o Egito, e manteve-se válida por mais de 30 anos, tendo sido colocada em dúvida apenas recentemente com a alteração das condições políticas no Egito. Apesar destes desenvolvimentos, as relações entre os dois países apresentaram tensões frequentes, com os israelenses tentando limitar as vendas de armas aos aliados norte-americanos hostis a

Israel, como a Jordânia e a Arábia Saudita, e os EUA impedindo a venda de equipamentos sofisticados produzidos pela indústria de armamentos israelense, com componentes ou tecnologia norte-americana. Segundo um historiador militar,

> a estratégia norte-americana para a obtenção da paz concentra-se em uma Israel forte o suficiente para impedir qualquer ataque árabe, mas suficientemente dependente do fornecimento de armas norte-americanas no curto prazo para que a pressão exercida possa obter concessões israelenses (Spiegel, 1985, p. 158-159).

O final da Guerra Fria trouxe, juntamente com o desaparecimento da União Soviética, a invasão do Kuwait pelo Iraque e a formação de uma ampla coalizão que, para incluir importantes países árabes, excluiu dela Israel. O lançamento de dezenas de mísseis Scud pelos iraquianos contra o território israelense, visando a provocar uma reação que seria fatal para a coalizão, representou um enorme desafio à capacidade de convencimento dos EUA, obrigando os israelenses a abrirem mão de seu princípio de dissuasão e, pela primeira vez em sua história, deixarem aos americanos a responsabilidade por sua defesa. Segundo Efraim Halevy (2006, p. 58), ex-chefe do Mossad, o órgão israelense de segurança e espionagem, "Israel é altamente dependente dos Estados Unidos, tanto econômica quanto militarmente, e seria impensável agir de forma independente em situações que afetem interesses vitais norte-americanos".

A importância estratégica da região do Golfo Pérsico aumentou exponencialmente na década de 1970 com a incapacidade dos britânicos de manterem seu controle, assim como pelo impacto do embargo petrolífero de 1973 e pelo fim da autossuficiência norte-americana. Poucos anos depois, a revolução fundamentalista islâmica no Irã e a longa guerra entre o Irã e o Iraque levaram à intervenção dos Estados Unidos, obrigados a escoltar os petroleiros que trafegavam pelo Golfo. Com o final da guerra e, quase concomitantemente, da Guerra Fria, o Iraque tornou-se a nova ameaça regional, levando os Estados Unidos a sua maior intervenção direta desde a Guerra do Vietnã, formando a coalizão que expulsou os iraquianos do Kuwait.

O que permitiu a aglutinação de interesses tão diversos foi a recusa dos países árabes em aceitar a liderança do nacionalismo pan-árabe proposto pelo ditador iraquiano Saddam Hussein, assim como a unidade islâmica proposta pelo líder iraniano Khomeini. Os Estados Unidos, entretanto, demoraram a reconhecer o potencial agressor de ambos, cometendo de certa forma os mesmos erros que levaram à Guerra da Coreia 30 anos antes. Em nada contribui o fato de os presidentes norte-americanos se alternarem com regularidade, tendo pouco ou nenhum conhecimento sobre a região e acreditando poder realizar aquilo que seus antecessores não puderam. O presidente Carter pressionou o xá Pahlevi e subestimou Khomeini, até a tomada da embaixada em Teerã, e o presidente George Bush "pai" não reconheceu a ameaça apresentada por Saddam Hussein até a invasão do Kuwait.

As mudanças no equilíbrio de forças da região permitem prever um impacto nas condições necessárias para um avanço nas negociações entre Israel e os palestinos. Ainda antes das recentes mudanças, os palestinos apresentavam divisões representadas pelas forças do Fatah na Cisjordânia, do Hamas na Faixa de Gaza e de outros grupos capazes de influenciar as relações com Israel, Egito, Síria, Líbano e Jordânia, o que torna quase impossível criar um ambiente de equilíbrio. E a deterioração do ambiente geopolítico na região em nada contribui para gerar condições favoráveis à negociação de um acordo.

Os palestinos representados por Mahmud Abbas, os únicos capazes de avançar nas negociações, ressentem-se agora da falta de apoio do governo de Mubarak, que contribuía para a contenção do Hamas e seus aliados. Com o aumento da influência dos partidos islâmicos no Egito e a necessidade do atual governo de responder às demandas populares hostis a Israel, diminuem as possibilidades de moderação de ambos os lados. O chamado "Mapa da Estrada", apoiado pelos países árabes conservadores, está praticamente abandonado em vista do afastamento dos Estados Unidos, de seus principais aliados e da percepção de que os norte-americanos têm problemas mais graves a resolver e menos capacidade de influenciar os principais atores, seja por pressões, seja por incentivos.

Tanto Israel quanto a Autoridade Palestina têm-se afastado do caminho das negociações. Os palestinos têm fortalecido sua economia e suas instituições, buscando reconhecimento internacional para a criação de um Estado independente, enquanto Israel mantém sua política de fortalecimento dos assentamentos e de contenção do Hamas, permitindo à Autoridade Palestina consolidar a melhoria das condições econômicas na Cisjordânia e mantendo a colaboração na área de segurança. Não houve, entretanto, no último ano, nenhum indício de que haveria qualquer avanço nas negociações. Apesar do engajamento do presidente Obama, ambos os lados mantiveram-se firmes nas precondições estabelecidas: a exigência de um congelamento das obras nos assentamentos, o qual os israelenses se recusam a aceitar.

O presidente Barack Obama agiu segundo o critério de que pressionar os israelenses a abandonar a construção (ou ampliação) de assentamentos na Cisjordânia e em Jerusalém contribuiria para o avanço das negociações de paz com os palestinos. O que ocorreu foi o contrário. Barack Obama tornou-se, então, o primeiro presidente norte-americano, desde a Conferência de Madri, em 1991, a não conduzir negociações diretas entre as partes. A posição de Obama confrontou também os entendimentos a que chegaram os governos

israelense e norte-americano, formalizados em 2004 por carta enviada pelo presidente George W. Bush, na qual este reconhecia que "à luz das novas realidades estabelecidas, incluindo a existência de grandes centros populacionais israelenses, não é realístico esperar que o resultado das negociações finais levem a um total retorno às linhas de armistício de 1949" (Kessler, 2008).

A posição de Obama gerou enorme tensão nas relações com o governo de direita liderado por Benjamin Netanyahu, fortalecendo a posição daqueles que se opõem a novas concessões, alegando que os acordos negociados com os Estados Unidos poderiam ser válidos somente enquanto aquele presidente estivesse no poder. Como resultado de uma política errática do governo Obama e das expectativas inviáveis por ela geradas, aliadas às dificuldades decorrentes da divisão entre os palestinos e a preocupações com a situação geopolítica mais ampla na região, não houve ao longo dos últimos quatro anos nenhuma modificação no *status quo*.

Em reação ao impasse, a Autoridade Palestina lançou-se em uma campanha para conseguir a aprovação nas Nações Unidas de um Estado palestino independente baseado nas fronteiras de junho de 1967. E, ainda que omitindo a recusa em aceitar a partilha proposta em 1947, os palestinos utilizaram para sua demanda a lógica que levou à criação e ao reconhecimento de Israel naquela ocasião. O resultado pode ser visto como parcialmente positivo, já que a maioria absoluta dos membros da organização apoiou o pleito palestino, ainda que este não tenha recebido os nove votos necessários no Conselho de Segurança, evitando, assim, a necessidade de um veto por parte dos Estados Unidos. Destaca-se também que a posição norte-americana tem fortes matizes de política interna em um ano preeleitoral, o que certamente não contribuiu para melhorar a relação de Obama com os líderes israelenses.

A absoluta divisão entre as lideranças em Gaza e na Cisjordânia foi maquiada pelo acordo que precedeu a apresentação do pleito à ONU, mas que não correspondeu a nenhuma mudança efetiva nas relações entre o Fatah e o Hamas. Ambos continuam a perseguir seus rivais nos respectivos territórios e a buscar vantagens unilaterais, como ficou comprovado nas negociações para a libertação do soldado israelense Gilad Shalit em troca de, majoritariamente, presos demandados pelo Hamas. E, apesar da declarada intenção de realizar novas eleições, falta ainda definir como realizá-las e como o Fatah eventualmente enfrentaria a possibilidade de uma nova vitória do Hamas. Este fortaleceu-se claramente com os eventos no Egito, e a tentativa do governo provisório de limitar o potencial de desestabilização da Faixa de Gaza levou a um afrouxamento do bloqueio, que os israelenses não puderam impedir. Além disso, os distúrbios na Síria, com a possibilidade de uma troca da sede do governo do Hamas no exílio, contribuíram para uma acomodação.

De qualquer modo, o congelamento das negociações com Israel permitiu que ambos os lados deixassem de disputar a primazia na representação da população palestina, abandonando por ora questões espinhosas como a do retorno dos refugiados. No futuro próximo, o Hamas continuará a controlar a Faixa de Gaza, enquanto tenta ampliar sua influência na Cisjordânia; e a Autoridade Palestina tentará restabelecer seu controle sobre a Faixa de Gaza. Do ponto de vista dos israelenses, mantém-se uma situação vista como ideal por aqueles que promovem o impasse. Por um lado, alegam que é impossível negociar com os palestinos, enquanto estes estão divididos e não podem oferecer garantias do cumprimento de qualquer acordo; por outro, recusam-se a negociar com qualquer governo que inclua em sua composição o Hamas, enquanto este não aceitar o reconhecimento de Israel como Estado judeu.

Os últimos anos não deixaram nenhum prenúncio de que, durante o governo de Barack Obama, seria possível obter algum avanço significativo nas negociações entre Israel e os palestinos. Mesmo se forem incluídas as negociações entre Israel e a Síria, intermediadas pela Turquia, mas agora certamente desprovidas de valor em vista da guerra civil que vigora no país, ou as longas negociações entre Ehud Olmert e Mahmud Abbas, com resultados tangíveis relativos às possíveis fronteiras definitivas, nada de determinante pode ser criado para romper o impasse. E, consequentemente, não há espaço para nenhuma intermediação dos Estados Unidos.

Não é nenhuma novidade que as relações entre israelenses e palestinos estão sujeitas a enormes dificuldades. Em mais de 40 anos, em poucas ocasiões os Estados Unidos obtiveram resultados positivos com sua intermediação, sendo os mais notáveis o acordo de Camp David e os Acordos de Oslo. Assim, a capacidade norte-americana de mediação não pode ser medida continuamente, mas sim em momentos específicos, em que as condições permitem uma ação efetiva. Entretanto, desde 1991, com exceção dos Acordos de Oslo e do tratado de paz entre Israel e a Jordânia, nenhum acordo duradouro pôde ser intermediado pelos Estados Unidos.

Os acordos mais fáceis, com Egito e Jordânia, foram assinados, deixando a Síria e os palestinos como os desafios mais complexos, que dependem da vontade das partes e de condições para que penosas concessões possam ser feitas – e, somente então, promovidas ou garantidas pelos Estados Unidos. É crítica a conexão entre poder, motivação e incentivos. Após a era de Begin, Sadat e Arafat, sempre faltou aos líderes ou poder ou incentivo para que alguma mediação tivesse efeito. Outro aspecto fundamental para entender as diferenças que motivam os Estados Unidos e os atores locais relaciona-se à percepção de urgência e de tolerância à manutenção do *status quo.* Ainda que, para os norte-americanos, especialmente quando percebem o conflito como causa de outros

desequilíbrios na região, a atual situação possa parecer insustentável, as relações entre Síria e Israel ao longo dos últimos 40 anos foram muito mais afetadas por eventos no Líbano do que nas fronteiras do Golan. E os palestinos, divididos entre as lideranças do Hamas e do Fatah, têm tantos problemas a solucionar entre eles mesmos quanto com Israel.

Além disso, o encontro de soluções para a questão palestina inclui custos que ambos os lados têm-se recusado a assumir. Para os israelenses, pode significar abrir mão de amplas áreas já habitadas no entorno das linhas de cessar-fogo de 1949, consideradas indefensáveis até 1967, assim como de seu projeto de manter as áreas ocupadas no entorno de Jerusalém, considerada por eles como a capital unificada de Israel. A liderança laica palestina, por sua vez, poderia se ver obrigada a renunciar à representação de milhões de refugiados palestinos para defender os interesses daqueles que vivem na Cisjordânia (e mesmo em Gaza), perdendo grande parte de sua legitimidade.

Então, no seu segundo mandato, ver-se frente à escolha entre o que é percebido como desejável e aquilo que é viável, correndo o risco de terminar como no primeiro mandato, sem qualquer avanço. E, ainda que a mediação norte-americana seja imprescindível para a obtenção de qualquer acordo, na atual conjuntura, os Estados Unidos não são percebidos pelas partes como capazes de oferecer aquilo que é necessário para garantir um rompimento do impasse.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO

O último relatório da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA, 2012) enfatizou os esforços do Irã no sentido de avançar na obtenção de tecnologia que lhe permita produzir um artefato nuclear. Não faltavam indícios de que o programa nuclear do Irã não se destina exclusivamente ao enriquecimento de urânio para a geração de energia ou alimentação de equipamentos médicos. O ritmo da produção e a construção de instalações secretas há muito apontavam para atividades que deveriam ser monitoradas pela comunidade internacional e feriam o espírito do Tratado de Não-Proliferação. Mas, segundo a Agência, nessa última etapa o Irã engajou-se mais firmemente no desenvolvimento de modelos que simulam explosões nucleares (uma forma de "testar" a bomba sem produzi-la fisicamente), testou detonadores (elemento crítico para a nuclearização) e realizou extensos experimentos relacionados à adaptação de uma bomba a sua nova geração de mísseis Shahab, com alcance aproximado de 2.000 km, suficiente para atingir Israel e o sul da Europa.

Israel vem acompanhando há anos o programa nuclear iraniano, sem muita margem de manobra a não ser as repetidas insinuações de que não se sujeitará a uma ameaça existencial, sem nunca ter definido o que isso significa. Os instrumentos capazes de pressionar o Irã estão longe do controle de Israel, nas mãos das grandes potências. Além do óbvio ataque militar e da sabotagem contra as diversas instalações iranianas, a comunidade internacional tem a capacidade de dificultar o acesso iraniano às tecnologias de que necessita, assim como estrangular o país financeiramente. A quarta e última rodada de sanções impostas pelas Nações Unidas foi resultado do fracasso da tentativa do presidente Obama que, em 2007, ainda candidato, propôs uma negociação "sem precondições, para solucionar o problema nuclear". Sanções efetivas dependem, entretanto, do engajamento dos principais parceiros potenciais, tanto comerciais quanto estratégicos.

Enquanto a China estiver sedenta de petróleo, de nada adiantará a constatação de que o Irã pode parar, se não puder importar gasolina e outros produtos refinados. As importações chinesas de petróleo do Irã aumentaram quase 50% no último ano. E a Rússia tem-se mantido como o principal fornecedor de tecnologia nuclear ao Irã, após colocar em funcionamento o reator de Busher e avançar nas negociações para a construção de outros cinco reatores, um negócio que pode atingir a cifra de US$ 40 bilhões.

Se as sanções não são efetivas (especialmente num ambiente em que o preço do barril de petróleo ronda os US$ 100), restam somente duas opções: um ataque às instalações iranianas ou a aceitação do Irã como mais uma potência nuclear. A maioria dos especialistas concorda com a inviabilidade de um ataque, tanto em função de seu possível resultado parcial quanto de seu custo. Diferentemente do que ocorreu com o ataque ao reator iraquiano de Osirak em 1981 ou às supostas instalações nucleares da Síria em 2007, um ataque ao Irã não poderia eliminar o programa nuclear iraniano. A destruição do facilmente identificável reator em Busher somente causaria uma catástrofe ambiental, enquanto a maioria das instalações ligadas ao programa e dedicadas ao enriquecimento de urânio está de alguma maneira protegida – ou por terem sido construídas em áreas subterrâneas, ou por terem localização ainda desconhecida.

Assim, se um ataque israelense, norte-americano ou conjunto pudesse fazer retroceder em alguns anos o programa nuclear iraniano, certamente não poderia destruí-lo, e levaria a uma coesão da opinião pública iraniana que destruiria qualquer perspectiva de derrubada do atual governo. E o custo seria enorme: os iranianos certamente retaliariam as bases e tropas norte-americanas estacionadas no Golfo Pérsico, minariam o Estreito de Hormuz e utilizariam sua frota de lanchas de assalto e mísseis antinavio, impedindo ou seriamente dificultando a passagem de petroleiros que transportam 40% do petróleo em

circulação no mundo. A efetividade de tais mísseis ficou comprovada durante o conflito no Líbano em 2006, quando um navio israelense foi atingido, e seriamente danificado, por um míssil fornecido pelo Irã e lançado pelo Hezbollah.

Os "clientes" iranianos no Líbano e na Faixa de Gaza provavelmente ver-se-iam obrigados a participar do confronto, utilizando seu arsenal de foguetes contra o território israelense, e Israel ver-se-ia numa situação extremamente vulnerável, já que seus aviões engajados no ataque ao Irã não poderiam eliminar os mísseis de longo alcance de posse do Hezbollah. Se, no confronto de 2006, um milhão de moradores do norte de Israel abandonou suas casas, não é difícil imaginar o impacto provável de mísseis, atingindo bairros de grandes centros urbanos, como Jerusalém e Tel Aviv.

Aparentemente, há poucas opções de utilização de *hard power*, a não ser que os israelenses identifiquem avanços significativos no programa nuclear iraniano, aliados a uma percepção de que um Irã nuclear possa representar uma ameaça existencial a Israel. Caso contrário, um Irã tornado invulnerável como potência nuclear representará muito mais uma ameaça aos interesses norte-americanos na região, exigindo dos Estados Unidos a expansão de seu guarda-chuva nuclear ou a aceitação de uma nova corrida armamentista nos moldes do início da Guerra Fria, com todas as implicações de sua instabilidade.

A DIFÍCIL SITUAÇÃO NO IRAQUE

A decisão dos norte-americanos de se retirarem do Iraque pode ser vista como uma vitória iraniana, em um momento de relativa instabilidade na região. A possibilidade de geração de um vácuo que possa ser preenchido pelo Irã foi o que levou os Estados Unidos a manter Saddam Hussein no poder após sua expulsão do Kuwait, e a não intervir quando xiitas e curdos se rebelaram assumindo que contariam com o apoio norte-americano. Agora, mais de oito anos após a derrubada do governo sunita, o Iraque continua vulnerável à penetração iraniana, principalmente das forças do grupo Quds, originários da Guarda Revolucionária Islâmica, e que têm como *slogan* "a caminho de Jerusalém, via Bagdad"[2].

Um fortalecimento da posição iraniana no Iraque permitiria o acesso direto à Síria e, assim, também o fortalecimento do governo de Bachar al-Assad e a consolidação do eixo que liga o Irã às forças do Hezbollah no Líbano. Nos recentes distúrbios envolvendo as populações xiitas da Península Arábica, espe-

2 Cf. <http://enalalamnews.blogspot.co.il/2011/08/imam-khomeini-and-world-quds-day.html>.

cialmente no Bahrein e no norte do Iêmen, ainda que tendo sido vistos como reflexos longínquos da "Primavera Árabe", suspeita-se fortemente da influência de elementos inseridos pelo Irã. Se a presença iraniana se consolidar no Iraque, não somente os países limítrofes poderão reavaliar suas relações com os Estados Unidos, entendendo que a proteção norte-americana não oferece uma garantia confiável; também os israelenses, quase uma década depois de descartar o risco de uma ameaça vinda do leste, o que teria permitido flexibilizar sua exigência de controle militar do Vale do Rio Jordão, voltam a utilizar a ameaça iraquiana para endurecer suas posições nas negociações com os palestinos. E ainda que o conflito israelo-palestino seja o mais visível na mídia internacional, o centro das decisões geopolíticas está às margens do Golfo Pérsico, representado pela disputa hegemônica entre a Arábia Saudita, apoiada pelos Estados Unidos, e o Irã.

As acusações iranianas contra os Estados sunitas do Golfo, de representarem "governos ilegais criados pelo imperialismo ocidental", podem ser vistas como indícios de mais uma fase do confronto que, baseado no terrorismo islâmico, expulsou os norte-americanos do Irã em 1979, do Líbano em 1984 e da Somália em 1993, os soviéticos do Afeganistão em 1989, os israelenses do Líbano em 2000 e da Faixa de Gaza em 2005 (ainda que na forma de uma retirada unilateral israelense) e os espanhóis do Iraque em 2004.

Neste segundo mandato do Presidente Obama, os desafios maiores continuarão a ser os mesmos do primeiro mandato: resolver os dramáticos problemas de uma economia estagnada, eventualmente eliminando os custos da intervenção no Iraque, mas correndo o risco de uma volta da enorme instabilidade no país e um aumento das regiões sujeitas à influência iraniana. Também será preciso criar as condições para uma retirada ordenada do Afeganistão, sem permitir que o país, ou parte dele, volte a servir de base para organizações terroristas que visam a atacar alvos ligados aos Estados Unidos, e garantir de alguma forma a estabilidade na Ásia Central, reduzindo ao mesmo tempo o risco de um enfrentamento entre a Índia e o Paquistão e a ampliação das áreas de influência da China e da Rússia na região. São demandas suficientes para deixar de lado problemas que os Estados Unidos, por mais interesse que tenham, não podem resolver. As enormes demandas apresentadas pelas revoltas no mundo árabe poderiam ser em parte atendidas por uma melhora na condição econômica, como ocorreu parcialmente no Golfo Pérsico. Mas países como o Egito não podem dispor desses recursos e esperam que as potências ocidentais supram parte deste equilíbrio, o que resulta ser praticamente impossível no atual cenário de crise econômica global.

As críticas à política externa do governo de George W. Bush propunham algumas mudanças significativas, entre elas: retirada do Iraque, prioridade ao Afeganistão, engajamento diplomático com Síria e Irã e revitalização do processo

de paz israelo-palestino. O fato de essas críticas terem partido de uma ampla gama bipartidária nos EUA as transformou em uma base para a formulação da política externa norte-americana no início do governo Obama. Esta se baseia na percepção de que os interesses vitais dos Estados Unidos estão ameaçados por uma convergência de fatores: países hostis e criminosos, proliferação nuclear, organizações terroristas de alcance mundial, organizações internacionais inoperantes e a falta de cooperação de potências como a China e a Rússia. A combinação desses fatores obriga os Estados Unidos a projetarem poder, atuando de forma unilateral e neutralizando ameaças que são, de qualquer forma, muito menos ameaçadoras do que aquelas da Guerra Fria.

Podemos ver paralelos entre o início do governo Obama e a substituição dos republicanos pelo governo de Jimmy Carter na década de 1970. Assim, no governo Carter (um democrata que substituiu um republicano), a percepção do novo presidente era que o antecessor havia avaliado mal a ameaça estratégica do momento, arriscando uma guerra desnecessária contra a então União Soviética. Mas as ações soviéticas, que culminaram com a invasão do Afeganistão logo após a derrubada do xá do Irã, levaram o novo governo a assumir os riscos de um investida soviética contra o Golfo Pérsico, promulgando a doutrina Carter. O livre fluxo de petróleo estava simultaneamente ameaçado pelo expansionismo soviético, um Irã revolucionário, a ameaça de convulsão interna na Arábia saudita e outros conflitos entre os Estados da região. Carter não teve alternativa a não ser mudar sua visão de mundo e promover a projeção de poder norte-americano na região, assim como haviam feito os seus antecessores, em vez de cooperar com os russos e abdicar do uso do poder militar.

Barack Obama iniciou seu mandato com a mesma mensagem dirigida aos iranianos e ao mundo árabe, mas foi rapidamente forçado a atuar nos moldes de seu antecessor. A base militar em Guantánamo não pôde ser fechada, o Iraque não pôde ser abandonado no momento desejado, o Afeganistão e o Paquistão continuam a representar um pesadelo estratégico, e somente a ação direta dos Estados Unidos pode conter o dano potencial. Sem a presença direta das forças americanas na região, todos os ganhos auferidos com a precária estabilização no Iraque estarão perdidos em pouco tempo. As ameaças no Oriente Médio compõem-se de inúmeros fatores, entre eles um Iraque ainda instável, a ameaça hegemônica do Irã na região (apoiado por Síria, Hezbollah e Hamas) e uma curiosa conjunção de interesses entre o Irã e a Al Qaeda que talvez tenham em comum unicamente o objetivo de expulsar os Estados Unidos do Golfo Pérsico.

A grande ameaça, com a qual os Estados Unidos têm de lidar no Oriente Médio, é a capacidade de expansão do Irã. Mas a tentativa do governo Obama de concentrar os esforços na região na solução do problema israelo-palestino baseou-se na percepção de que a eliminação deste geraria estabilidade em

toda a região, ignorando a influência dos outros sérios conflitos, tanto no Golfo Pérsico como em toda a margem oriental do Mediterrâneo; estes têm-se evidenciado ao longo da chamada Primavera Árabe. Mas a importância de Israel como aliado norte-americano também é decorrente das percepções geradas durante a Guerra Fria, quando um poderoso aliado norte-americano podia condenar os aliados soviéticos a sucessivas derrotas e à consequente estagnação econômica. E, se uma aliança norte-americana com Israel gerava o antagonismo dos países árabes, quando a paz fosse obtida (ainda que ao custo de conter as ações de Israel), os Estados Unidos poderiam se aproximar de todos os países árabes que o viam como uma potência antagônica.

Obama iniciou seu mandato com a mesma expectativa de corrigir os excessos do governo W. Bush, quando os Estados Unidos haviam-se aproximado demasiadamente de Israel e sancionado todas as suas políticas, alienando os muçulmanos do Oriente Médio. E a política de "Guerra ao Terror" mesclava inimigos distintos que representam interesses vitais diferentes dos dois países. Assim, Irã, Hezbollah e Hamas deveriam ser tratados como ameaças aos israelenses, e não como a Al Qaeda, o verdadeiro inimigo dos norte-americanos.

Mas o efeito do acordo de paz de Camp David, que transformou os egípcios em aliados dos Estados Unidos, foi tão somente a pacificação da costa mediterrânea transferindo, após a queda do xá do Irã, a liderança da oposição norte-americana no Oriente Médio para o Irã dos aiatolás. E hoje, ainda que um acordo fosse negociado entre israelenses e palestinos sob os auspícios dos EUA, não haveria para este nenhum ganho extraordinário: o Irã continuaria em sua corrida rumo à capacidade nuclear; os palestinos que concordam com a paz já são aliados dos norte-americanos; e os opositores do acordo continuariam a atuar com violência para miná-lo.

A disputa pela hegemonia no Golfo Pérsico continuaria, provavelmente, até que os Estados Unidos voltassem a reconhecer que o Irã e seus aliados são parte de um mesmo problema, que o Hezbollah, o Hamas e a Síria não podem ser isolados pelo apaziguamento e pela promessa de uma paz com Israel. Até os recentes distúrbios na Síria, os aliados do Irã não enfrentaram os problemas relacionados com a onda de revoluções no mundo árabe. Estes afetaram os aliados dos Estados Unidos, inclusive o Bahrein, base da frota norte-americana no Golfo Pérsico, onde uma mudança de regime poderia significar a eliminação no curto prazo da capacidade logística norte-americana na região, sem que um tiro fosse disparado.

Portanto, assim como Guantánamo não pôde ser desativada, as promessas contidas nos discursos de Obama no início de seu mandato terão de ser abandonadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Estados Unidos terão de contar com elevados níveis de instabilidade no Oriente Médio, enfrentando a consequência das revoltas nos países árabes, que certamente não se encerraram. A Síria, onde os acontecimentos têm sido os mais dramáticos ao longo do período mais recente, tem estado tão volátil que não permite a formulação de uma política, seja de apoio cauteloso ao atual regime, seja de defesa dos vários grupos que compõem os rebeldes. Uma vez definido o resultado da revolta, os Estados Unidos terão de se posicionar, também em relação às possíveis implicações no delicado equilíbrio interno no Líbano (com o Hezbollah possivelmente sentindo-se acuado pela perda de seu patrocinador mais próximo). A Turquia, aliado norte-americano na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), já está diretamente envolvida no conflito após a derrubada de seus aviões, acusados de invadir o espaço aéreo sírio, e temerosa das implicações relacionadas ao impacto sobre sua população curda. A eliminação do regime de Bachar al-Assad provavelmente minaria a capacidade iraniana de influenciar a extremidade ocidental da península arábica, mas pode colocar no poder grupos sunitas propensos a permitir a atuação de grupos ligados à rede Al Qaeda e a seus associados, ou que sejam tentados a reativar o conflito com Israel como instrumento para desviar as atenções da crise interna.

A tentativa dos palestinos de obter seu reconhecimento nas Nações Unidas, apesar de aprovada não deu frutos, fornecendo munição àqueles que alegam que os palestinos não estão comprometidos com as negociações de paz. Obrigou também os Estados Unidos a se posicionarem contra a iniciativa, deixando claro, antecipadamente, que imporiam seu veto no Conselho de Segurança, fortalecendo a ala palestina mais radical.

As relações entre os Estados Unidos e Israel certamente sofrerão o impacto do que ocorrer com o Irã. A expectativa israelense de apoio incondicional no bloqueio ao programa nuclear iraniano pode gerar tensões, que culminariam com um eventual ataque israelense ao Irã, caso este dê sequência a seu processo de enriquecimento de urânio. Ainda que o Irã não represente uma ameaça convencional a Israel e mesmo a posse de armas nucleares não represente um elevado risco de um conflito não convencional, um guarda-chuva nuclear iraniano poderia significar uma séria ameaça a Israel em um futuro confronto assimétrico. A deterioração do entorno israelense, com um novo governo egípcio e possíveis distúrbios na Península do Sinai, o abandono do fornecimento de gás egípcio para Israel, que elimina um dos poucos elementos de interesse comum aos dois países, a hostilidade turca que se seguiu

ao episódio do comboio a Gaza e as recentes disputas em torno da exploração de reservas de gás no Mediterrâneo apresentam elementos de risco que, em algum momento, exigirão um posicionamento norte-americano. Mesmo após as recentes eleições no Egito, o Congresso norte-americano optou por manter a ajuda econômica ao país, reconhecendo que demandas relacionadas a questões internas poderiam contribuir para desestabilizar ainda mais o território. Os Estados Unidos continuarão, provavelmente, a apoiar Israel e a garantir a sua supremacia, ainda que por uma questão de valores e identidades, mais que pela importância estratégica de Israel na região.

TERCEIRA PARTE

TEMAS E TENDÊNCIAS NA CULTURA POLÍTICA NORTE-AMERICANA

CAPÍTULO 11

O PAPEL DA RELIGIÃO NA CULTURA POLÍTICA NORTE-AMERICANA

Erica Simone Almeida Resende
Luiza Rodrigues Mateo

INTRODUÇÃO

A religião tem sofrido um amplo processo de ressignificação no mundo contemporâneo. O destaque que ela adquire no plano da sociedade internacional se deve ao papel multidirecional e complexo que a religião passa a assumir em matéria de composição de identidades e de legitimação de processos políticos, de movimentos religiosos transnacionais e do desenrolar de conflitos ao redor do mundo, o que sugere a superação da ideia de que a religião é mero epifenômeno, uma consequência menos importante de outras dinâmicas do sistema internacional.

Com relação aos Estados Unidos, a questão da religião adquire características singulares. Majoritariamente autoidentificados como cristãos, os cidadãos norte-americanos conectam-se ao imaginário religioso nacional para entenderem seu lugar no mundo, bem como para construírem o espectro de representação da alteridade – processo que pôs em destaque o problema do multiculturalismo na sociedade norte-americana, em especial no que tange às comunidades de minoria mulçumana no Pós-11 de Setembro. Se, por um lado, o país se apresenta como filho do Iluminismo europeu – com valores liberais e seculares arraigados em sua cultura política –, por outro, constrói e reclama para si a identidade de nação cristã. Como entender um ambiente político que tenta conciliar uma tradição institucional divorciada da religião, conforme o princípio constitucional da separação entre Estado e Igreja, com uma população profundamente comprometida com valores cristãos? Quais as especificidades e as implicações desse aparente paradoxo?

No campo do simbólico, a religião configura elemento catalisador de apoio e legitimidade, quando transcrita por meio de discursos orientados por apelos de fé e passagens de textos sagrados que configuraram tantos governos, dos quais se destaca o recente governo do republicano metodista George W. Bush. A religiosidade difusa da sociedade norte-americana não apenas demarca os limites do debate político-partidário, como também norteia o debate público sobre questões importantes como as pesquisas com células-tronco, o casamento homossexual, a pena de morte, o ensino religioso nas escolas públicas, entre outros. O objetivo deste capítulo é identificar, compreender e refletir criticamente sobre os contornos cristãos do *ethos* nacional norte-americano, apontando seus desdobramentos políticos contemporâneos.

O PESO DA RELIGIÃO NA EXPERIÊNCIA COLONIAL

O caráter religioso predominou entre os primeiros colonos que se estabeleceram na América do Norte, os quais tiveram no puritanismo o principal veículo ideológico para a execução do projeto de nação. Os puritanos que fundaram Massachusetts na primeira metade do século XVII optaram por deixar seus lares na Inglaterra, motivados pelo que entendiam ser o chamado divino ao povo eleito de Deus. Em caravelas que atravessavam o Atlântico rumo ao Novo Mundo, famílias inteiras nutriam esperanças de criar raízes e construir uma nova história. Na execução de sua missão na terra, engajaram-se no *errand into the wilderness* com o objetivo de criar uma comunidade cristã utópica que seria um modelo para a Inglaterra e para o mundo.

Num momento de acalorado embate decorrente da Reforma, estes fiéis viram a América como uma revelação, um lugar destinado ao cumprimento da verdadeira ordem purificada da corrupção europeia – a *novus ordo seclorum* (a nova ordem dos tempos). Realizando seu êxodo à Terra Prometida, os colonos da Nova Inglaterra se viam portadores de uma incumbência divina e detentores de uma verdade transcendental, "fatos que foram decisivos para sua autopercepção religiosa, bem como para a simbolização da experiência política" (Fonseca, 2007, p. 157).

Nos séculos XVII e XVIII, os americanos definiram sua missão no novo mundo em termos bíblicos. A fundação da América foi empreendida por ingleses que buscavam poder praticar, longe da Europa, sua crença religiosa sem discriminações. A Pensilvânia foi estabelecida por *quackers*; Maryland, por católicos romanos; Massachusetts, por puritanos, e a Nova Holanda, pela Igreja Reformada Holandesa. Nove das 13 colônias possuíam, originalmente, religiões estabeleci-

das[1], com as exceções de Nova Iorque e das Carolinas do Norte e do Sul.

O puritanismo dos primeiros colonos prevaleceu na cultura americana, criando raízes profundas que sustentam o *ethos* americano até a contemporaneidade. A partir da Nova Inglaterra, os puritanos emanaram uma cosmovisão (*Weltanschauung*) que aos poucos foi diluída pelas novas denominações e culturas religiosas trazidas pelas migrações do século XVIII. Os puritanos originais eram protestantes ingleses que queriam reformar e purificar a Igreja da Inglaterra dos "resquícios do catolicismo". Em 1630, quase 20 mil puritanos cruzaram o Atlântico para exercer sua religião livremente na América, a maioria dos quais se instalou na Nova Inglaterra. Teologicamente, os puritanos eram congregacionais não separatistas[2]. Nas colônias americanas, as igrejas eram consideradas unidades independentes – não havia entre elas uma hierarquia estabelecida.

A pedra angular desta narrativa sobre a origem puritana da América é a fundação de *New Plymouth*, onde hoje encontramos o estado de Massachusetts, em 11 de dezembro de 1620. Um grupo de peregrinos calvinistas ingleses, composto de 41 famílias, aportou na América sem pretensões de voltar à terra-mãe que os maltratara. Praticaram uma espécie de exílio voluntário. Para Silva (2009, p. 74):

> Diferentemente dos seus antecessores na América, os 102 colonos dessa missão não atravessaram o Atlântico movidos pelo desejo de enriquecer, encontrar novas oportunidades de vida, satisfazer anseios de aventura ou fugir das dificuldades na Inglaterra. Eles enfrentaram o oceano para criar o reino de Deus na Terra.

Esta foi a tripulação que esteve a bordo do lendário *Mayflower* e invocou Deus como testemunha no pacto para a criação da nova comunidade em terras americanas. Durante a travessia marítima, os fiéis se comprometeram com uma estruturação sociopolítica baseada em leis "justas e iguais", com base nos ensinamentos da Igreja e da Bíblia (Silva, 2009, p. 75). Junto do episódio do *Mayflower*, outra figura que representa a densa atmosfera religiosa da época colonial é John Winthrop, que se estabeleceu em 1630 na cidade de Boston, implementando uma teocracia na Nova Inglaterra. Com a célebre expressão "devemos ser como uma cidade brilhante do alto da colina" – um exemplo moral para o mundo – Winthrop exaltava a si mesmo como um novo Moisés que liderava o povo escolhido em busca da terra prometida, a Nova Canaã do Novo Mundo.

Conforme salienta Silva (2009, p. 76),

1 Religião estabelecida é aquela que recebe recursos oriundos de impostos locais para sua manutenção institucional.

2 O congregacionalismo é uma forma de organização eclesiástica que enfatiza a autoridade da igreja local em detrimento de qualquer estrutura organizacional acima deste nível. A maior independência propiciou divergências doutrinárias, dificultando a manutenção das unidades denominacionais.

> Ao contrário dos peregrinos que vieram antes dele, Winthrop não desejava separar-se de instituições eclesiásticas consideradas corruptas e condenadas. Seu objetivo era recuperar a Igreja. Ele criara um laboratório no Novo Mundo para salvar o Velho.

O sermão proferido por John Wintrop a bordo do navio *Arbella*, ainda antes do desembarque no Novo Mundo, constitui um artefato cultural absolutamente fundamental no entendimento do sistema social-simbólico, pelo qual os Estados Unidos perpetuam-se como "América".

O discurso (re)produzido por aquele sistema de significados, representações, símbolos e narrativas pressupõe uma relação entre: (1) as normas de um comportamento social específico que estaria associado, simultaneamente, ao cristianismo, ao capitalismo e à modernidade; (2) um espaço territorial ambíguo e indefinido que, apesar de ser referido às fronteiras dos Estados Unidos, é construído como ilimitado no plano de imaginário, em expansão contínua; (3) a necessidade de reafirmação do pertencimento nacional como principal estratégia de socialização para controle de contingências e de domesticação de corpos e (4) a alimentação de simbólicos e de imaginários nacionais capazes de darem sentido ao discurso de "americanidade".

Na Nova Inglaterra, Winthrop foi líder religioso e governador. Seus assessores eram escolhidos por membros da congregação, de acordo com o comportamento religioso. A legislação previa duras punições para os contestadores e fiéis indisciplinados – como açoitamento, queima da casa ou deportação. Vigorava o literalismo bíblico e acreditava-se que a ligação do indivíduo com Deus se fazia por meio das sagradas escrituras. Apesar de seu carisma, Winthrop começou a sofrer oposição e foi afastado do governo por uma decisão democrática que constituiu a primeira eleição da América (Silva, 2009, p. 77).

A peculiaridade do puritanismo levado para Massachusetts residia no fato de que, além de funcionar como ideologia para legitimação de um projeto de colonização, ele também fornecia uma prescrição completa para o comportamento social de então. O puritanismo praticado no Novo Mundo se traduzia em uma forma muito específica de cristianismo ao reunir crenças, práticas e histórias que reclamavam o *status* de único meio aceitável de interpretação de todos os fenômenos, fossem eles humanos, naturais ou transcendentais. O mundo e os indivíduos somente ganhavam sentido se entendidos e interpretados pela lente puritana. Na medida em que o puritanismo era o único sistema de significação da realidade validado, eventuais sistemas concorrentes eram violentamente rechaçados.

De certa forma, é possível entender tal comportamento pela necessidade de ordem, coesão e homogeneidade para o sucesso da experiência norte-americana. Jogados em uma terra de incontáveis desafios e ameaças, onde seu futuro era colocado à prova diariamente e sua condição de "povo eleito" deveria ser

comprovada e reafirmada sempre, os puritanos precisavam desesperadamente de que a empreitada na América prosperasse. Afinal, a salvação de suas almas dependia do sucesso em fundar a Nova Canaã. Ordem, dedicação, homogeneidade, coesão e uniformidade, mesmo quando adoçadas pelos conceitos de liberdade e igualdade, eram os imperativos para o sucesso da missão. A vigilância era necessária para silenciar e reprimir desvios, contestações ou visões alternativas.

Os puritanos estavam tão comprometidos em ter uma vida de correção (*righteousness*) num mundo corrompido que acabaram se tornando bastante intolerantes. Os episódios de Salém em 1692 são exemplos dos excessos produzidos por uma espiral de intolerância, medo, paranoia e desconfiança que era alimentada, em essência, pela incapacidade de lidar com a mudança, o questionamento, a ambiguidade e o desconhecido. A caça às bruxas de então, além de servir de modelo para silenciar contestações à ordem imposta e para controlar a coesão interna do grupo (a pureza da Igreja e da comunidade em torno dela), também pode ser interpretada como o momento em que o puritanismo deixou nítidos os limites do que seria socialmente aceitável.

Os puritanos que vieram à América queriam usufruir sozinhos da liberdade religiosa que não encontraram na Europa, praticando sua própria forma de ortodoxia (Murrin, 2007, p. 24). A busca por homogeneidade religiosa foi relativamente bem-sucedida na Nova Inglaterra:

> Um século após a chegada dos primeiros colonos, a maior parte das pessoas na América britânica vivia sob um conjunto menor de "opções religiosas" que seus pares na Inglaterra. Apenas meio século antes da elaboração da Carta de Direitos, um observador bem informado não poderia detectar facilmente uma base popular para a ativa separação entre igreja e Estado como proclamada na Primeira Emenda (Murrin, 2007, p. 25).

O "JEREMÍADA" COMO PRÁTICA DISCURSIVA DE CONSTRUÇÃO DO AMERICANISMO

Portanto, a significação religiosa – especificamente puritana – foi fundamental no processo de construção identitária americana em sua infância colonial, donde se destaca a estratégia discursiva dos "jeremíadas" que ganhou enorme ressonância ao lograr canalizar, pela retórica teológica, as energias sociais para a execução do projeto puritano de transformar o mundo. Tendo experimentado seu ápice na colônia de Massachusetts no século XVII, o "jeremíada" era um sermão bastante específico ao puritanismo. Com origem no Velho Testamento[3], tinha

3 Epônimo do profeta Jeremías, o termo "jeremíada" remete diretamente às lamentações no Livro do

como objetivo a lamentação quanto ao estado de degeneração do povo, a exortação à ação para assegurar a redenção e o alerta para o zelo permanente em relação ao mal onipresente, numa retórica paradoxal de medo e de esperança.

Em sua versão americana[4], o "jeremíada" agia como instrumento de mobilização e de controle social, canalizando pensamentos e energias para a promoção da conversão, o aperfeiçoamento da vida em comunidade e a salvação das almas. Ao apagar a distinção entre os objetivos coletivos e individuais na busca da salvação, a retórica do "jeremíada" criava a tensão e a ansiedade necessárias à produção das condições de possibilidade para o próprio projeto da "América": a promoção do progresso, a melhoria dos indivíduos e a busca da felicidade. Ao proporcionar o clima ideal para a liberação das "incansáveis energias progressistas necessárias ao sucesso do empreendimento puritano" – conforme caracterização de Bercovitch (1978) – o "jeremíada" americano teria sido fundamental para a construção do que ele chama de "protomatéria" da unidade nacional americana.

Para que funcionasse como veículo de articulação e de verbalização de anseios e de medos coletivos, o "jeremíada" deveria produzir e disseminar algum tipo de significado capaz de dar sentido ao coletivo. Assim, o sermão construía um sentimento muito forte de pertencimento, de lealdade e solidariedade recíprocas, gerando um *we-feeling* para os integrantes da comunidade puritana, que passaram a se perceber como unidos em um destino comum que os transcendia. Atuando como autêntica prática discursiva de (re)produção da identidade nacional americana, o "jeremíada" disseminava narrativas, significados, representações, símbolos e mitos que permitiam aos membros das colônias americanas construírem uma identidade coletiva. Ao mesmo tempo, o sermão funcionava como canal de escoamento das principais tensões sociais da Nova Inglaterra do século XVII. Por tais razões, os sermões "jeremíadas" devem ser reconhecidos como práticas sociais de construção e de reprodução da identidade coletiva puritana.

Trata-se de um discurso que articula e constrói uma comunidade moral que se autodefine como "nós" ao se diferenciar do "outro" excluído do convívio da coletividade. A retórica funde o secular ao sagrado, construindo uma narrativa simultaneamente visionária – traduzida na utopia medieval de um mundo cristão – e material – simbolizada pela ênfase na comunidade, na família e nas origens comuns. Por tais razões, trata-se de um discurso altamente prescritivo, já que é capaz de criar realidades, sujeitos e relações entre eles, sobretudo, ao

Jeremías e no Livro das Lamentações: "Eu mesmo te plantei como vide excelente, da semente mais pura; como, pois, te tornaste para mim uma planta degenerada, como de vide brava?". Livro de Jeremías, capítulo 2, verso 21.

4 Bercovitch (1978) distingue o "jeremíada" europeu do americano. Enquanto o primeiro descreve uma sociedade estática e condenada à queda, assim gerando grande sentimento de culpa, o segundo lamenta a decadência, mas admite que a mudança e a salvação sejam possíveis.

definir as obrigações e os direitos reconhecidos aos membros da comunidade, porém negados aos que estariam de fora. O processo de atração em torno de uma língua, religião ou etnia considerada "nacional" permitiu ao Estado Nação criar-se e disseminar-se com base em marcadores identitários específicos.

Por tais razões, o puritanismo serviria como pano de fundo ideológico ao transmitir o "conhecimento prévio" necessário à disseminação dos discursos dominantes sobre os sentidos de "América". Assim, o discurso puritano que constrói o significado de "América" é um discurso moderno de *nation-building*. O que distingue o discurso de "americanidade" de outros do gênero, razão de sua especificidade, é a forma pela qual a identidade nacional é construída com base em uma visão provisória, apocalíptica e sagrada da história, cujo ápice encontra-se no conceito de "povo eleito em missão" (*elected people on an errand*). Winthrop, por exemplo, ao projetar no presente as narrativas do Velho Testamento, reinventou o sentido da realidade: o passado secular é substituído pelo futuro sagrado reservado ao povo eleito de Deus. De um lado, é construída a promessa de uma Nova Jerusalém que não admite fracasso; de outro, é lembrada a experiência fracassada de Jerusalém das Velhas Escrituras. Assim, vigilância, dedicação, fé e trabalho eram os meios para assegurar o sucesso da experiência puritana.

O funcionamento do puritanismo como marcador identitário para a construção, a reprodução e a consolidação da identidade nacional americana implicaria, assim, a naturalização, no âmbito daquele discurso, do significado de americanismo. Nesses termos, a comunidade imaginária que chamamos de América possuiria uma identidade nacional bastante específica, de contornos ideológicos puritanos, com uma genealogia anterior ao próprio Estado norte-americano, com raízes na América Colonial do século XVII.

Os colonos puritanos levaram consigo uma bagagem ideológica que alimentou um amplo sistema de significação e que se tornaria muito específico da identidade nacional americana. Uma vez no Novo Mundo, eles significavam a si próprios como "civilizados", "bons" e "certos", atribuindo aos nativos, simultaneamente, significados de "bárbaros", "maus" e "errados". Por essa razão, não é exagero supor que a ideologia que permitiu fazer tal atribuição arbitrária e violenta de sentidos à América também possibilitou a construção do que seria a própria América[5]. O puritanismo, nesse sentido, criou as categorias do senso comum que construíram os sentidos de América.

Com efeito, isolados pela distância geográfica e beneficiados pelo desinteresse da Coroa, os puritanos conseguiram consolidar sua religião em toda sua ple-

5 O puritanismo se prestou à "americanização" mesmo quando era rechaçado. Basta lembrarmos que, já na segunda metade do século XVII, grupos descontentes com a "teocracia religiosa", em que a colônia na Baía de Massachusetts havia-se transformado, decidiram se instalar em outras partes, dando, então, origem a Rhode Island e Connecticut (1660) e New Hampshire (1679).

nitude, deixando-a enraizar-se profundamente no sistema cultural, social, político e religioso da América Colonial. Ao criar e disseminar categorias de senso comum, o puritanismo não se limitou a gerar as condições de possibilidade do conjunto de costumes, valores, práticas, normas e instituições que criaram a América Colonial. Na verdade, foi capaz de ir além, ao alimentar o imaginário nacional já então em formação, articulando os significados de "América" e de "americanidade" com base em elementos ideologicamente puritanos. Nos sermões políticos conhecidos como "jeremíadas", o puritanismo encontrava seu mais importante instrumento de reprodução ideológica, cujas estratégias discursivas encontram-se, até hoje, disseminadas e enraizadas na cultura norte-americana.

AMERICANISMO COMO RELIGIÃO CIVIL

Destarte, a identidade nacional americana tem seu sentido articulado por um discurso claramente puritano, posicionando o significado de América, americanos e "americanidade" no contexto histórico da Reforma Protestante, da consolidação do Estado moderno, na expansão do cristianismo e na emergência do capitalismo moderno. Nesse sentido, temas como a busca da ordem, a construção da coesão social, a centralidade do trabalho, o projeto de modernização, o foco no indivíduo e a fusão peculiar entre religião e política se inserem como absolutamente fundamentais para o entendimento da ideologia que Lipset (1996, p. 31) chama de "americanismo":

> Nascidos de uma revolução, os Estados Unidos são um país organizado com base em uma ideologia que inclui um conjunto de dogmas sobre a natureza e a boa sociedade. Americanismo, como muitos já disseram, é uma ideologia tanto como o comunismo, fascismo ou liberalismo.

A identificação do puritanismo como marcador identitário da "americanidade" leva-nos a destacar como o sistema cultural norte-americano dissemina, como universais, permanentes, naturais, tradicionais e, portanto, legítimos, os significados, normas, valores, ideias e instituições que seriam particulares, contingentes, artificiais, seculares e passíveis de contestação. Nesse sentido, o discurso de "americanidade" está ancorado em outro marcador: a "religião civil americana", conforme já apontado por Robert Bellah e outros[6]. A forma como os processos

6 Sobre o conceito de religião civil, ver Bellah (1967, 1992) e Swatos (1998). Para um debate sobre suas implicações para a política internacional, especificamente a Guerra Fria, ver Canipe (2003), Cloud (2004), Jewett e Lawrence (2004). Para uma visão brasileira sobre o tema, ver Silva (2009).

políticos foram assimilados e impulsionados pela simbologia religiosa em diversas passagens históricas é a essência da chamada "religião civil americana".

Segundo Bellah (1967), a religião civil americana seria uma somatória de mitos organizados à maneira de instrumento discursivo que vincula política e moralidade, facilitando o consenso social e oferecendo um sentido à existência da comunidade. Uma teia simbólica é tecida por invocações de Deus nos discursos oficiais, pela citação de textos religiosos por líderes políticos em ocasiões públicas, pelo uso de símbolos religiosos em prédios governamentais ou mesmo pelo uso de instalações públicas para a prática de rituais religiosos.

Ao destacar as diversas referências a Deus feitas por John F. Kennedy em seu pronunciamento de posse de 1961, Bellah (1967) propõe que o emprego sistemático de tal recurso em pronunciamentos presidenciais não se explicaria por razões de mero cerimonial, e sim como indicativo de valores mais profundos da sociedade norte-americana. Argumenta Bellah (1967, p. 4):

> Pode-se dizer que a forma como Kennedy fez suas referências revelaria o lugar essencialmente vestigial da religião. Ele não se referiu a uma religião em particular. Ele não se referiu a Jesus Cristo, Moisés ou à Igreja Cristã. Certamente não se referiu à Igreja Católica. Com efeito, sua única referência foi ao conceito de Deus, uma palavra que todos os americanos aceitam, mas que pode significar coisas diferentes para pessoas diferentes, que funciona quase como um significante vazio. [...] Considerando-se a separação entre Estado e Igreja, como pode um presidente justificadamente usar a palavra Deus? A resposta é que a separação entre Igreja e Estado não negou sua esfera política à dimensão religiosa. Apesar de assuntos de crença, de oração e de associação religiosa serem considerados estritamente particulares, existem, mesmo assim, alguns elementos comuns de orientação religiosa que a maioria dos americanos compartilha. Eles tiveram papel crucial no desenvolvimento das instituições americanas e também oferecem uma dimensão religiosa para o tecido da vida americana, incluindo a esfera política. Essa dimensão religiosa pública se expressa por um conjunto de crenças, símbolos e rituais que chamo de religião civil americana.

A religião civil americana seria, portanto, um conjunto de expressões ritualísticas do patriotismo que auxiliam no desafio nacional de autoadoração. Ou seja, o hino nacional, a exibição da bandeira, as paradas em feriados patrióticos, a mitificação de passagens marcantes da história com monumentos que celebram líderes políticos, ou soldados de guerra, o uso de suas vidas para transmitir ideais morais, a veneração de textos fundacionais, como a Declaração de Independência e a Constituição, todos esses são elos constituintes da religião civil dos Estados Unidos, assim como de outros países.

Diferentemente da religião civil francesa, por exemplo, aquela desenvolvida nos Estados Unidos foi profundamente marcada pelo cristianismo e

pelo protestantismo. A Revolução Francesa de 1789 foi bastante anticlerical e o abismo entre os símbolos católicos tradicionais e o simbolismo revolucionário é imenso. A religião civil americana nunca foi militantemente secular. Pelo contrário, foi construída sem entraves entre os símbolos de solidariedade nacional e da igreja. A religião civil americana teve sua origem marcada pelo imaginário revolucionário visto como o ato final do êxodo iniciado no Velho Continente.

A Declaração de Independência e a Constituição são consideradas escrituras sagradas, e George Washington, o Moisés nomeado por Deus para tirar seu povo das garras da tirania inglesa. "As palavras e atos dos pais fundadores, especialmente os primeiros presidentes, moldaram a forma e o tom da religião civil americana até os dias atuais" (Bellah, 1967). Posteriormente, com a Guerra de Secessão americana (1861-65), a religião civil passou a ser influenciada pelos temas do sacrifício e do renascimento. O novo simbolismo ganhou materialidade com os discursos de Abraham Lincoln, cuja morte logo foi associada à redenção de Cristo, com os cemitérios que homenagearam as perdas da guerra (principalmente o *Gettysburg National Cemetery*) e com os feriados nacionais como o *Memorial Day,* que logrou integrar as comunidades locais ao culto nacional.

Atualmente, a religião civil é descrita por ritos, símbolos e crenças que perduraram no "espírito americano", independentemente da religião pessoal de cada um. "Apesar de muitos sustentarem o cristianismo como a religião nacional, [...] poucos reconhecem a existência, lado a lado das igrejas, de uma religião civil avançada e institucionalizada na América" (Bellah, 1967, p. 40), afirma o sociólogo. Não se trata, portanto, de uma religião em sentido estrito, nem de patriotismo vulgar elevado à categoria de fé, mas de uma mescla formada por religião e nacionalismo. Trata-se, com efeito, de um discurso que tenta dar ao significado de "americanidade" um sentido transcendente à própria noção de América como nação.

Assim, a religião civil americana tem a função de reunir cidadãos de todas as religiões e denominações em torno de uma narrativa mítica sobre sua origem como povo único, em processo que concede uma aura religiosa ao patriotismo e, portanto, legitimidade nacional às crenças religiosas dominantes. É uma forma de superar a competição entre lealdades, gerando coesão social. Nas palavras de Huntington (2004b, p. 103): "A religião civil americana provê a bênção religiosa àquilo que os americanos sentem ter em comum".

Para abrigar sentimento universal desejado, a religião civil americana exclui automaticamente os particularismos religiosos, transformando indivíduos religiosos de várias denominações "em uma nação com alma de igreja" (Huntington, 2004b, p. 106). A única palavra que nunca aparece em nenhuma cerimônia pública, nenhum discurso oficial, é Jesus Cristo. Por um lado, o credo americano é o protestantismo sem Deus, por outro, a religião civil americana é o cristianismo sem Cristo. Segundo Huntington, o único grupo excluído de antemão seriam os ateus, já que a religião civil seria marcada pelo pressuposto de um Ser Supremo.

Consoante Marsden (2008), a atual tendência plurirreligiosa norte-americana faz que a religião civil se aproxime cada vez mais dos valores compartilhados no "credo americano". O credo é composto pelo comprometimento ideológico com a democracia, com os princípios políticos e legais consagrados na Constituição e na Declaração de Independência. É conformado pela crença na sabedoria dos pais fundadores[7] e em seu projeto de liberdade, igualdade, individualismo e *laissez-faire*.

Para que o discurso de "americanidade" seja aceito, absorvido e reproduzido, determinadas condições sociais devem estar presentes, dando ressonância aos sentidos produzidos pelas práticas da religião civil americana. Supõe-se, assim, um solo fértil, onde o americanismo possa crescer e frutificar. O discurso de "americanidade" exige a reprodução da ideologia que o sustenta e lhe dá sentido específico: o puritanismo. Assim, práticas como a comemoração do Dia de Ação de Graças como feriado nacional, o juramento prestado em tribunais sobre a Bíblia, a frase *In God we trust* impressa nas cédulas de dólar, a sacralização dos documentos fundacionais da república, ou juramento da bandeira sob a proteção de Deus (*A nation under God*), sinalizam essa mistura entre a religião e a política. O puritanismo se "seculariza" ao fazer desaparecer seus significados religiosos e naturalizar a ideologia puritana sob o mito da América: uma religião que se converte em nação sem deixar de perder seus elementos ideológicos intrínsecos.

Esta descrição da "religião civil americana" feita por Robert Bellah – em caráter de empréstimo de Jean-Jacques Rousseau[8] – verbaliza algo que outros observadores já haviam identificado em relação ao significado de América e de "americanidade". No século XIX, Alexis de Tocqueville (1998) declarou que a América havia sido ocupada por indivíduos que trouxeram ao Novo Mundo "uma forma de cristianismo" transformada em religião democrática e republicana. O pensador político francês descreveu a América como um amálgama da interação entre devoção cristã, autogoverno democrático e liberdade republicana. Para Tocqueville (1998, p. 44), o pensamento puritano configurava muito mais que uma doutrina religiosa, tendo ajudado a sustentar os costumes, a cultura política e os princípios filosófico-jurídicos da nação: "Na América, é a religião que leva ao Iluminismo, e a obediência às leis divinas, que leva os homens à liberdade"[9].

---

7 Entre os mais influentes, podemos citar: Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, George Washington, John Adams, James Madison e Thomas Paine.

8 "Da Religião Civil", capítulo 8, livro 4. Ver Rousseau (2002).

9 Um século depois, Lipset (1967) chamaria de "americanismo" e de "credo americano" a dimensão religiosa do nacionalismo norte-americano que caracterizaria o conjunto de valores compartilhados pelos membros que se entendiam parte daquela comunidade imaginária e que eram objeto de fervor "quase religioso". Já o romancista G. K. Chesterton (1990, p. 41-45), em resposta à indagação o que torna a América peculiar e única, cunhou a expressão "uma nação com alma de igreja".

Nesse sentido, é possível reconhecer a "religião civil americana" como elemento central do americanismo. Se, de um lado, os Estados Unidos são uma nação oficialmente secular[10], de outro, adotam práticas que a constroem como uma nação profundamente religiosa, simbolicamente associada ao imaginário cristão. As Forças Armadas empregam capelães e constroem igrejas e templos em suas bases militares. Grupos religiosos são isentos de impostos. Ao tomar posse, perante uma autoridade religiosa, o presidente faz seu juramento solene com a mão sobre a bíblia e profere "Com a Ajuda de Deus". E, apesar da proibição legal de instituir feriados religiosos, a Casa Branca conta com uma árvore de Natal em seus jardins no fim do ano.

Segundo Bercovitch (1978, p. 178), o modelo retórico do sermão "jeremíada" indica tal nível de consenso que transformou os sentidos de América em um verdadeiro mito patriótico-nacional, pois "apenas nos Estados Unidos é que o nacionalismo carregou consigo o significado cristão do Sagrado". Como explica Bercovitch (1978, p. 179), "de todos os símbolos de identidade, somente *América* uniu nacionalidade e universalidade, personalidade cívica e espiritual, História secular e redentora, passado colonial e paraíso futuro, em uma única ideia sintética".

RELIGIÃO E DISCURSO POLÍTICO

A reafirmação dos valores e mitos fundacionais puritanos é uma constante, ainda que velada, na esfera pública americana, de modo a alimentar a autopercepção de uma nação especial. Alguns eventos, no entanto, trazem com mais nitidez os esforços simbólicos e discursivos nesta reafirmação identitária. Destes, o mais recente foi o 11 de Setembro, evento traumático capaz de reavivar o sentimento de "americanidade" em sua versão mais religiosa e em plena conexão entre identidade nacional e política externa.

No período que se seguiu aos atentados às Torres Gêmeas de 2001, os pronunciamentos oficiais deram o tom religioso da construção e da legitimação da política da Guerra ao Terror, tanto como fundamento para a tomada de decisão de Bush enquanto comandante-em-chefe, quanto como catalisador do apoio popular em torno de suas políticas de resposta ao terrorismo. Assim, W. Bush utilizou passagens religiosas para ilustrar a história, ou como artifício literário para resgatar lições, como fez em seu discurso de posse, mencionando a parábola do bom samaritano.

10 A Primeira Emenda à Constituição Americana, adotada pelo Congresso em setembro de 1789, garante o livre exercício da religião e proíbe o estabelecimento de qualquer governança estatal sobre aspectos religiosos. Além disso, em momento algum sua Constituição invoca o imaginário religioso, senão na sua data, quando menciona "o ano de Nosso Senhor de 1787".

O sentido de "consolação" também aparece com expressões religiosas, como no discurso de Bush na Catedral Nacional em Washington após o 11 de Setembro: "a fé nos dá a certeza de que nossas vidas e a nossa história têm um desígnio moral. Como indivíduos, nós sabemos que o sofrimento é temporário, e a esperança é eterna". Muitos discursos do republicano, portanto, têm o objetivo de reforçar o ideal da providência divina e de legitimar políticas públicas – "por trás de toda vida e toda história existe uma finalidade, dada pela mão de um justo e fiel Deus" (Pereira, 2009, p. 210-12).

Para Amy E. Black (2004), a retórica religiosa de Bush é a mais pronunciada e politizada de todos os presidentes modernos. Esta linguagem marcadamente religiosa possui múltiplas facetas: diz respeito à fé pessoal do metodista "renascido", representa um elo com sua base eleitoral[11] e é peça fundamental da estratégia de agregar legitimidade à "campanha contra o terror" que se tornou a marca de seu governo. As críticas direcionadas a Bush filho se referem, sobretudo, à natureza pública de sua fé, que daria margem à confusão entre seu credo pessoal e seu papel como presidente. "Suas referências à providência e ao planejamento divino sugerem que ele vê Deus como um ator central na história e na política" (Black, 2004, p. 3).

Para Dionne, Elshtain e Drogosz (2004, p. 9), um dos maiores desafios é entender a adequação das "convicções e sensibilidades religiosas" às obrigações decorrentes do cargo público "num sistema político que insiste na separação entre Igreja e Estado". Como exemplo, destacamos o pronunciamento de George W. Bush no discurso do Estado da União, em 28 de janeiro de 2003 (Bush, 2003):

> Nós, americanos, temos fé em nós mesmos, mas não em nós mesmos sozinhos. Nós não temos a pretensão de conhecer todos os caminhos da Providência, mas podemos confiar neles, depositando nossa confiança num Deus de amor por trás de toda a vida e toda a história. Que Ele nos guie agora. E que Deus continue a abençoar os Estados Unidos da América.

Mais do que a tentativa de construir a coesão social pela linguagem, o *God talk* de Bush funcionou como uma ferramenta para conquistar aliados na sua "guerra ao terror" e, posteriormente, preparar o país para a invasão do Iraque. Ou seja, há uma grande diferença entre o que fizeram Jefferson e Lincoln – que invocaram Deus para manter os americanos sob os desígnios religiosos e buscaram fortalecer os valores de justiça, compaixão, humildade, arrependimento e reconciliação – e o que fez George W. Bush em seus dois mandatos, invocando a bênção de Deus para sua agenda na Casa Branca, seus propósitos e suas decisões políticas (Kelley, 2005, p. 8).

Em um discurso na Pensilvânia, em 22 de outubro de 2004, Bush afirma:

11 Entre os grupos que compuseram a base de apoio a George W. Bush, destacam-se os conservadores religiosos, sobretudo os evangélicos, que votaram maciçamente no republicano. Em 2000, 68% dos evangélicos brancos votaram em Bush e, em 2004, a proporção subiu para 78% (Mead, 2007, p. 111).

> A liberdade está em marcha no mundo. Eu acredito que todos no Oriente Médio desejam viver em liberdade. Acredito que as mulheres no Oriente Médio querem viver em uma sociedade livre. Acredito que as mães e os pais querem educar seus filhos em um mundo livre e pacífico. Acredito em todas essas coisas, porque a liberdade não é o presente da América para o mundo, a liberdade é um presente do Deus Todo-Poderoso para cada homem e mulher neste mundo. (Bush, 2004)

Com o discurso sempre firme na direção da caçada e da punição dos "inimigos da liberdade", Bush fomentou repetidamente a ideia de que os Estados Unidos teriam a missão de levar a cabo a luta contra o terror, unindo aqueles que se dispõem, em nome da civilização, a combater a barbárie, e definindo todos os demais como os "*outros*". A passagem abaixo, proferida em 20 de setembro, durante o *2001 Address to Congress and Nation*[12], reflete esse movimento:

> Liberdade e medo, justiça e crueldade sempre estiveram em guerra, e nós sabemos que deus não é neutro entre eles [...] nós vamos enfrentar a violência com justiça paciente – seguros da integridade de nossa causa e confiantes das vitórias por vir. Que Deus nos dê sabedoria, que ele possa zelar pelos Estados Unidos da América. (Bush, 2001 apud Kelley, 2005, p. 5)

De forma análoga, a dicotomia "nós *versus* eles" aparece no *Remarks to Department of Labor Employees*[13], em 4 de outubro de 2001: "não importa como você vai ajudar. Ou você está conosco, ou está contra nós [...] Este é o nosso chamado. Esta é a hora para nossa nação liderar o mundo [...] para acabar com o mal" (Bush, 2001 apud Kelley, 2005, p. 6).

Durante o *West Point Commencement Address*[14], pronunciado em 1.º de junho de 2002, destaca-se o senso de protagonismo norte-americano:

> No mundo que entramos o único caminho para a segurança é o caminho da ação, e esta nação irá agir [...] Nós não vamos deixar a segurança dos americanos e a paz do planeta à mercê de poucos terroristas loucos [...] Nós vamos retirar esta sombria ameaça de nosso país e do mundo. [A guerra contra o terror] também vai requerer firme propósito moral [...] A verdadeira moral é igual para todas as culturas... Não pode haver neutralidade [...] Estamos em um conflito entre bem e mal. E a América chamará o mal pelo seu nome. Confrontando o mal e os regimes anárquicos, nós não estamos criando um problema, estamos revelando um problema. E nós vamos liderar o mundo para vencê-lo. (Bush, 2002 apud Kelley, 2005, p. 8)

12 Cf. BUSH, George W. Address to a Joint Session of Congress and the American People. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, v. 25, n. 2, p. 13-21, September 2001.

13 Cf. BUSH, G. W. Remarks to Department of Labour Employees. *Weekly Compilation of Presidential Documents*. Week Ending Friday, p. 1419-1421, October 5th, 2001.

14 Cf. BUSH, G. W. Commencement Address at the United States Military Academy in West Point, New York. *Weekly Compilation of Presidential Documents*. Week Ending Friday, p. 944-948, June 7th 2002.

Também durante o discurso do Estado da União de 2002, o presidente George W. Bush fez alusão aos Estados Unidos como um "país com uma missão", sugerindo que a providência divina tenha guiado seu caminho: "Queremos uma nação que sirva a objetivos maiores do que ela mesma. Foi-nos oferecida uma oportunidade única, e não devemos deixar esse momento escapar" (Bush, 2002, s/p). Em seu segundo discurso de posse, Bush[15] reitera a importância da missão dada à América:

> Desde o dia da fundação deste país, proclamamos que cada homem e cada mulher neste mundo possuem direitos e dignidade e um valor sem igual porque eles foram feitos à imagem de um Criador do céu e da terra. Promover esses ideais é a missão a que se deve dedicar nossa nação. (Bush, 2005 apud Fonseca, 2007, p. 152)

Nesse sentido, a construção ideológica da identidade americana – aqui interpretada sob a influência basilar da cosmovisão puritana – incide não somente sobre a autopercepção do cidadão americano, em seu caráter psicossocial, mas também sobre a autorrepresentação dos Estados Unidos enquanto nação política. Da mesma maneira que a narrativa sobre a disposição dos primeiros colonos para inaugurar uma sociedade moralizada no Novo Mundo, os mitos fundacionais protestantes[16] foram lentamente introjetados pela mentalidade coletiva norte-americana. Transcorridos os processos de secularização e de ecumenização, ideias religiosas que orientaram a percepção de realidade dos primeiros habitantes nas Treze Colônias resistiram veladas na liturgia cívica norte-americana quando da celebração da comunidade nacional, de sua singularidade e de sua missão no mundo. Consoante exposto anteriormente, a "religião civil americana" é um artefato exclusivamente americano de fundição entre religião e política, fé e patriotismo, que nos permite compreender a esfera pública americana, inclusive os discursos e as práticas de política externa.

RELIGIÃO, AMERICANISMO E O DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA

Muitos reagem com espanto e cautela quando levados a reconhecer que um fenômeno aparentemente longínquo na História, como o puritanismo ame-

15 Cf. BUSH, G. W. *President Sworn-in to Second Term*. 20th January 2005. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html>.

16 Entre as principais narrativas simbólicas fundacionais dos Estados Unidos, destacam-se os mitos do povo escolhido (*chosen people*), da providência divina (*divine providence*), da cidade sobre a colina (*city upon a hill*) e da missão na natureza selvagem (*errand into the wilderness*).

ricano do século XVII, ainda demonstre força e fôlego para articular, racionalizar e disseminar uma cosmovisão (*Weltanschauung*) de características ideológicas tão específicas. No entanto, justamente por ter encontrado, na América Colonial, o solo fértil à experimentação, disseminação e reprodução de sua ideologia, é que o puritanismo pôde operacionalizar o "fechamento ideológico último", conforme caracterização de Gramsci (1971). Em outras palavras, o puritanismo fez a passagem da esfera humana para a da natureza, tornando-se quase imperceptível àqueles que vivem em sua cultura. Todavia, "um estranho no ninho" não conseguiria deixar de perceber os rastros de tal manobra. Um dos primeiros a identificar a organicidade entre puritanismo e americanismo e suas implicações para a política externa norte-americana, foi o australiano David Campbell.

Para Campbell (1998), existiria uma relação entre a ideologia puritana da América colonial e a política externa norte-americana: o puritanismo seria o principal "marcador identitário" do discurso da política externa norte-americana. Segundo o mesmo autor (1998, p. 32):

> Ao empregar esse modo de representação, os textos de política externa do período pós-guerra lembravam o gênero literário do jeremíada do século XVII, ou o sermão político, no qual os pastores puritanos combinavam áridas críticas com apelos pela renovação espiritual. Estabelecendo posteriormente o arcabouço interpretativo da identidade nacional, essas exortações eram influenciadas pela tradição europeia de pregação da onipresença do pecado a fim de fomentar o desejo por ordem, porém com um momento notadamente afirmativo.

Para postular uma genealogia dos discursos de política externa norte-americana para além da própria Guerra Fria, Campbell recorre a Bercovitch (1978, p. 23):

> O jeremíada puritano americano era o ritual de uma cultura embarcada em uma missão – ou seja, uma cultura baseada na fé como processo. Ao substituir hierarquia pela teleologia, ele descartou o ideal do Velho Mundo de um estado de êxtase em favor de uma visão do Novo Mundo para o futuro. Sua função era criar um clima de ansiedade que pudesse liberar as inquietas energias "progressistas" necessárias para o sucesso da empreitada. O jeremíada europeu também se alimentava da ansiedade, obviamente. Como toda forma de "tradicionalista" de ritual, usava medo e temor para pregar a aceitação de normas sociais fixas. No entanto, o jeremíada americano ia além. Ele fez da ansiedade seu fim e meio. A crise era a norma social que tentava insinuar. O próprio conceito de missão, afinal, sugeria um estado de não-satisfação. O futuro, apesar de divinamente assegurado, nunca estava realmente a nosso alcance, e os muitos Jeremías da Nova Inglaterra tentavam criar o sentimento de insegurança que asseguraria o resultado final.

Bercovitch (1978, p. 27-28) destaca a relação do puritanismo com a identidade nacional americana nos seguintes termos:

> Apesar de seu juramento à teocracia, os emigrantes puritanos faziam parte de um movimento em direção ao futuro. Sua retórica e visão facilitavam o processo de crescimento colonial. Na sustentação dessa retórica e visão, Jeremías posteriores efetivamente forjaram um poderoso veículo para a ideologia da classe média: um ritual de progresso pelo consenso, um sistema de símbolos sagrados e seculares para a doutrina do *laissez-faire*, uma "religião civil" para um povo escolhido para nascer já formado diretamente no mundo moderno – América, a primeira filha gerada do capitalismo democrático, o único país que desenvolveu, do século XVII ao XIX, uma cultura completamente classe média.

Dessa forma, Campbell propõe que o sistema linguístico empregado para significar "América" e "não América" seria apropriado e adaptado da tradição dos "jeremíadas" dos puritanos da Nova Inglaterra. Seu sistema de significados, representações, símbolos, mitos e metáforas, cujo conteúdo Bercovitch (1978) já havia identificado como típico da cultura da classe média norte-americana, seria reproduzido do discurso de política externa de forma a construir e normatizar um "eu" americano ideologicamente puritano.

Devemos destacar como o puritanismo conseguiu naturalizar seus conteúdos ideológicos, sobretudo para a articulação e a consolidação da comunidade imaginária que viria mais tarde a ser conhecida como Estados Unidos da América: o mito de excepcionalismo. Por ser objeto de amplo estudo, o que permitiu que sua condição de mito adquirisse *status* de "regime de verdade" por meio de redes de poder/saber, o excepcionalismo postula que os Estados Unidos gozem de uma condição única no mundo e, portanto, excepcional.

Tal mito diz que aquele país, devido a suas origens, além de características e instituições singulares que não conseguiram ser reproduzidas alhures, seria excepcional, único: um federalismo singular; o princípio de separação de poderes; o sistema de pesos e contrapesos; a Declaração de Independência e Carta Constitucional; a ausência de um passado feudal; um sentido único e peculiar de individualismo igualitário; um projeto de organização política novo e a conjugação da igualdade com liberdade capaz de produzir um liberalismo unicamente americano. O mito de uma "América excepcional e única", claramente alimentado por uma concepção de mundo puritana, acaba por naturalizar características históricas.

Para alguns críticos, no entanto, a noção de que a América seja diferente e única tem sido utilizada não somente para descrever e explicar suas ações, mas para racionalizá-las e legitimá-las. Apesar de já ter abandonado grande parte da representação de "povo eleito", ainda sim é possível reconhecer naquele mito a apropriação de determinados significados próprios do puritanismo na articula-

ção da representação da "América excepcional".

Nesse sentido, ao observarmos como o discurso da "Guerra ao Terror" reproduz, *grosso modo*, as representações, significados, narrativas e símbolos dos sermões dos puritanos da América Colonial, devemos reconhecer que estamos diante de uma formação discursiva de grande alcance, cuja importante implicação política é a inscrição do sentido da identidade nacional americana – isto é, da "americanidade" – como puritano. As práticas de política externa, portanto, criam, reproduzem e naturalizam uma identidade de traços puritanos: uma nação cristã e excepcional, única no mundo, um povo eleito, agente da História, promotora da civilização, do progresso e da modernidade, com responsabilidade moral para si e para o mundo por atribuição divina, depositária dos princípios e dos valores definidos por Deus e, portanto, verdadeiros e universais, nação realizadora da liberdade, e força de estabilização e ordem em um mundo de caos e incerteza.

Faz sentido, portanto, a referência que Campbell faz a um enunciado do presidente George Bush[17] (1991 apud Campbell, 1998, p. 12), na Guerra do Golfo, em 1991: "No curso da existência de uma nação, somos chamados a definir quem somos e em que acreditamos". Para Campbell, a ligação proposta por George Bush entre a identidade nacional americana e a ameaça indica justamente a importância da subjetividade na articulação da situação de perigo. Por ser entidade inacabada, o Estado se engaja em um processo permanente de reprodução, buscando situações em que estejam expostos ao de fora, ao externo, ao estrangeiro, ao outro, para que possam reafirmar aquilo que pertence ao de dentro/interno/nacional/eu. Pela política externa, esta arena privilegiada de contatos entre fronteiras, o Estado emprega discursos de medo para converter o externo em ameaça e, assim, reafirmar suas fronteiras morais e espaciais e estabilizar sua própria identidade.

Nas palavras de Campbell (1998, p. 13), "a articulação constante do perigo pela política externa é, portanto, não uma ameaça para a identidade ou existência do Estado, mas sim sua própria condição de possibilidade". É por meio da constante articulação da ameaça e da conversão da diferença em "outricidade" que o Estado assegura e obtém sua própria legitimação. Entretanto, considerando que as ameaças, assim como as identidades, nunca são fixas, o Estado deve sempre rearticular e reinscrever seus domínios e espaços. Nesse sentido, reinscrição deve ser entendida como a tentativa de apresentar como permanente aquilo que é contingente. E no caso dos Estados Unidos – essa comunidade imaginária por excelência – falamos da inscrição de uma identidade nacional de contornos puritanos, que atribui para si qualificadores como "povo eleito", "mão da História", "nação excepcional", "justa", "defensora da liberdade e do bem".

17 Cf. BUSH, G. In Defense of Saudi Arabia. Speech of August 8th, 1990. In: SIFRY, M. L.; CERF, C. (eds.). *The Gulf War Reader: History, Documents, Opinions*. New York: Three Rivers Press, 1991, p. 197.

O emprego de expressões como "chamado divino", "missão" e "cruzada", o simbolismo da cerimônia em memória dos mortos em 2001[18], a citação expressa do Salmo 23[19] no pronunciamento à nação da noite do 11 de Setembro, além de recorrentes pedidos de bênçãos e preces, reforçaram o caráter teológico – e, portanto, incontestável e imperativo – da "Guerra ao Terror". A linguagem religiosa, mesmo se especularmos ser direcionada ao eleitorado conservador e sulista que foi a base da eleição de W. Bush, tem apelo inegável para com outros setores e segmentos devido a sua fácil decodificação nas linhas da trama de "mocinhos *versus* bandidos". Eis a representação de uma América que recebe um chamado transcendente para purificar o mundo e que não admite recusa.

Em termos de implicações para a esfera político-estratégica das relações internacionais norte-americanas a partir de 2001, o que primeiro chama nossa atenção é a forma pela qual a "Guerra ao Terror" deslocou o sentido de ação estratégica do campo do cálculo e da adequação entre meios e fins para o campo quase teológico da interseção entre fé monoteísta e verdade monolítica. O emprego de uma linguagem rica em referências, metáforas e símbolos religiosos – especialmente da tradição judaico-cristã – sinaliza o conteúdo ideológico reproduzido por aquele discurso: a inscrição dos Estados Unidos como uma nação cristã que atua por atribuição divina. Conforme observa Der Derian (2003), a estratégia parece recorrer à inspiração e à revelação em vez da análise e da razão.

Com efeito, tal particularidade faz com que a política externa norte-americana no pós-11 de Setembro assuma as características de um projeto que pretende recriar o mundo à imagem dos Estados Unidos, fazendo que tradicionais instituições da política externa norte-americana – como balança de poder, contenção e multilateralismo – sejam despidas de seus significados e passem a ser percebidas como inúteis, ineficazes, inapropriadas e imprudentes. É justamente pela flutuação de tais significantes que a balança de poder passou a significar suserania global, e a paz, a ser identificada como guerra sem fim, observa Der Derian (2003, p. 21).

Outra implicação importante reside na forma pela qual a "Guerra ao Terror" se alimenta de articulações de autoatribuição de superioridade ética, tecnológica e militar em relação ao restante do mundo. Repetidas articulações sobre o protagonismo dos Estados Unidos na produção da ordem internacional, seu papel como agente de forças superiores e irresistíveis, a linguagem autocelebratória de seu poderio militar, além de representações de América como "força do bem na luta contra o mal", "berço da liberdade" ou "defensor

18 O dia 14 de setembro de 2001 foi declarado pelo presidente como "Dia Nacional de Preces e Lembrança". Seu ápice simbólico ocorreu na cerimônia religiosa na Catedral Nacional, em Washington. Segundo Jackson (2006, p. 185), o local, a ocasião, a retórica e os ritos militares que dominaram a cerimônia transformaram-na em um verdadeiro "chamado às armas" para uma guerra religiosa.

19 "Ainda que eu andasse pelo vale da sombra da morte, não temeria mal algum, porque Vós estais comigo; a Vossa vara e o Vosso cajado me consolam".

de princípios e valores válidos para todos os indivíduos", indicam a construção discursiva do mito da política externa benevolente, justa, eticamente superior e, portanto, infalível e refratária a críticas.

Nesse sentido, Der Derian (2003, p. 25) é simultaneamente irônico e perspicaz ao classificar a Doutrina Bush como o pano de fundo institucional de uma "guerra virtuosa":

> Testada primeiro nos Bálcãs e ensaiada no Afeganistão, a guerra virtuosa tomou o centro do palco com a invasão do Iraque. A guerra virtuosa projeta uma superioridade tecnológica e ética, na qual simulações de computador, dissimulação na mídia, monitoramento global e meios de guerra em rede se combinam para deter, disciplinar e, caso necessário, destruir o inimigo. De intenções éticas e de aplicação virtual, alimentando-se da doutrina da guerra justa quando possível e da guerra santa quando necessário, a guerra virtuosa é mais do que um oxímoro feliz. Depois do 11 de Setembro, quando os Estados Unidos optaram pela coerção em detrimento da diplomacia em sua política externa, passando a empregar uma retórica de vitória total sobre o mal absoluto, a guerra virtuosa se tornou o meio final, pelo qual os Estados Unidos pretendem fortalecer suas fronteiras, impor sua suserania e assegurar a santa trindade da ordem internacional: o capitalismo global, o modelo ocidental de democracia e sua hegemonia na balança de poder.

Com efeito, o século XX viu a ascensão dos Estados Unidos à categoria de "superpotência" – seja ela benevolente, indispensável ou solitária, levando muitos a chamar o período de "século americano" ou "paz americana". Ademais, o predomínio da cultura popular norte-americana é também tido como mais uma evidência do processo de "americanização" do mundo. Talvez como resposta a tais fenômenos, fala-se hoje da ascensão de sentimentos antiamericanos, ou até mesmo da existência de uma verdadeira "americanofobia" no mundo. O fato é que o que se entende hoje por "América" desperta amores e ódios, esperanças e temores, atração e repulsa, fascinação ou desprezo. Todos esses sentimentos, de certa forma, construídos pelos diversos sentidos que "América" recebe – muitos dos quais estruturados com base em marcadores ideológicos puritanos.

Se o século XX foi marcado pela ascensão dos Estados Unidos à categoria de *hegemon* global, os primeiros anos do século XXI se mostram extremamente influenciados pela reação desse *hegemon* aos atos terroristas do 11 de Setembro. Muitos estudiosos falaram sobre mudanças paradigmáticas nos arranjos da política internacional, nas economias globalizadas, nas esferas políticas domésticas e até mesmo nos hábitos e costumes das sociedades pós-11 de Setembro. Assim como a queda do muro de Berlim parece funcionar como indicador de transformações mais amplas e profundas, entendemos que aquela data também marca mudanças importantes, cujo sentido ainda está sendo construído.

O discurso da "Guerra ao Terror" indica a existência de determinados padrões discursivos na construção da realidade social do 11 de Setembro. O conteúdo essencialmente autorreferente da interpretação dos eventos de 2001, as referências sobre o sentido de América e sobre seu protagonismo no conflito inevitável entre o Bem e o Mal, a autoatribuição de uma responsabilidade recebida da História e, em última análise, de Deus, o recurso a categorias dicotômicas que, ao construir um "eu", inevitavelmente construiu um "outro" – este tão radical e polarizado que a articulação de uma linha divisória foi igualmente inevitável –, todos esses componentes se encontravam presentes nos processos de construção e de normalização da "Guerra ao Terror" como resposta legítima e válida aos eventos de 2001.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo tentou explorar um pouco dos sentidos e dos sentimentos em conflito na inscrição do significado de "América". A América é jovem e única, ou pelo menos gosta de se dizer assim. É a nação do futuro, da reinvenção, da inovação. É também um lugar que brotou do imaginário europeu em relação ao Novo Mundo. A possibilidade de construir algo novo em terras novas, de viver em liberdade, de olhar para o futuro, e não para o passado, de aceitar o progresso e a mudança em vez da continuidade e da tradição. Tais mitos alimentaram e continuam a alimentar os imaginários sociais em busca do conforto que ideias como renascimento e recriação parecem oferecer. Como corretamente falou Locke sobre o apelo simbólico transmitido pelo sentido de América, "no início, todo o mundo era a América".

Entretanto, é preciso ter igualmente em mente que, assim como toda construção discursiva, os sentidos de "América" são contraditórios, a começar por sua conturbada relação de coconstituição com a Europa. De certa forma, a América era a América porque não era Europa, razão pela qual não se pode imaginar América, sobretudo seus mitos fundacionais, desassociada dos sonhos, anseios, medos e temores europeus a partir do século XV. Como lembram Duncan e Goddard (2005, p. 2), os europeus já imaginavam a América antes mesmo de a terem descoberto em 1492. Desde Cristóvão Colombo, tenta-se entender o que faz a América ser o que é: de Crèvecoeur a Toqueville, de James Fenimore Cooper a Herman Meville, de Frederic Turner a Rodrick Nash, de Schlesinger a Appleman Williams.

Em uma sociedade tão diversa, plural e multicultural como a norte-americana, torna-se fundamental compreender a realidade da nação com base nas múltiplas negociações identitárias que se estabelecem no cotidiano. Tais nego-

ciações se mostram incontornáveis em um ambiente tão marcado pela heterogeneidade como o dos Estados Unidos. Nesse sentido, a mescla do público e do privado, nos termos da teologia puritana, possui importantes implicações para além das igrejas da Nova Inglaterra. Aqui, devemos destacar, como fundamental, a emergência da "religião civil" americana. Entendemos que, assim como o puritanismo funcionou para combinar o público e o privado em uma única esfera colocada a serviço do "grande plano divino", o discurso de "americanidade" também se prestou a combinar o público e o privado para a execução da missão atribuída pela Divina Providência para articular seu próprio sentido.

A nação, portanto, passa a ser imaginada, articulada, construída e legitimada como uma espécie de "religião republicana" dotada de mitos, crenças, símbolos, narrativas, representações e rituais próprios, inclusive em relação a como comemorar, celebrar e eternizar sua memória coletiva. Feriados nacionais que mesclam o secular com o religioso, como o Dia de Ação de Graças, assim como "templos", em que a nação passa a ser objeto de "culto", como o Memorial de Lincoln ou o Capitólio, somente reforçam essa ideia de fusão entre o secular e o religioso em algo notadamente específico e particular à América. Como defende Bercovitch, a "América" é um símbolo que designa um sistema discursivo-simbólico bastante particular, que marca um campo de absolutos como liberdade, oportunidade, modernidade, eleição e bem. Como tal, não pode ser entendido como desassociado do contexto discursivo-ideológico que o compõe; à margem do puritanismo e do americanismo que lhe dão sentido único e particular.

Na virada do século XVI para XVII, os primeiros colonos começam a desembarcar na América tendo como pano fundo a emergência e a consolidação do sistema de Estados nacionais europeu, a Reforma Protestante, o Renascimento, o aumento do comércio, a introdução do tipógrafo e a intensificação das rivalidades entre os Estados. Os processos de ocupação e de colonização das terras conhecidas como "Novo Mundo" devem, assim, ser interpretados como parte de algo maior: a consolidação de estruturas sociais típicas da modernidade.

Na América, o puritanismo foi a principal referência simbólica a moldar o caráter colonial. Os habitantes da Nova Inglaterra se viam engajados com uma missão divina na edificação da "cidade sobre a colina". Essa necessidade de corresponder a um chamado espiritual coletivo inspirou não somente o sentido de retidão moral individual como também o projeto social e político de nação. Assim, o puritanismo representou um sistema de significação de realidade que, desde então, vem influenciando o sentido de "América" e de "americanidade".

Passados 400 anos da chegada dos puritanos em Massachusetts e quase 250 da independência política, mesmo sem ter-se declarado legalmente como tendo uma religião nacional, os Estados Unidos, em suas práticas sociais, constroem-se como uma sociedade cristã. Ainda que o país tenha sido colonizado e ocupado por

uma diversidade de grupos de diversos credos e origens, foram os puritanos – e seus discursos – que conseguiram se enraizar mais profundamente no imaginário nacional daquele país. Assim, os puritanos se transformaram em heróis, e a "saga" da travessia do Atlântico, em mitologia. Ainda hoje, a ideia de povo eleito — (re) contada com base na Bíblia — foi e continua sendo frequentemente recuperada até se tornar essencial para o entendimento do sentido de americanidade.

A resposta à pergunta "Quem somos nós", seja ela dada pelo conservador Ronald Reagan, o católico John F. Kennedy, o liberal Martin Luther King Jr., o suposto radical Ralph Nader, o conservador Pat Robertson ou o libertário Pat Buchanan, parece se inscrever dentro de uma formação discursiva específica e duradoura, apesar de ter sofrido inflexões pontuais ao longo de sua história: o puritanismo. Ao observarmos como essas articulações atravessam períodos tão longos, sendo apropriadas, adaptadas e reutilizadas continuamente, de Harry Truman[20] a John F. Kennedy[21], de Ronald Reagan[22] a Bill Clinton[23], de W. Bush a Rudy Giuliani, John McCain e Sarah Palin[24], somos levados a sugerir a existência de uma formação discursiva anterior à própria constituição política dos Estados Unidos[25], que busca inscrever sua identidade nacional como puritana. Ser cristão, conforme o discurso da "americanidade", passou a fazer parte do *American Way of Life*.

20 Ao lançar sua doutrina de segurança perante o Congresso, Truman falou das "responsabilidades que os eventos da história" confiaram aos Estados Unidos.

21 Kennedy fez uso frequente da mitologia da "cidade na colina" e da fronteira. Ver Murphy (1990).

22 Reagan descreve os Estados Unidos como "cidade na colina" em seu discurso de despedida à nação.

23 Apropriando-se do mito do povo eleito em aliança com Deus, Clinton o recicla na "Nova Aliança".

24 Na Convenção Nacional dos Republicanos de 2008, Giuliani e McCain falaram da "missão da América" em seu destino de "cidade na colina". No mesmo ano, Palin utilizou a expressão no debate dos candidatos à vice-presidência.

25 Tal afirmação não deve ser entendida como nosso reconhecimento acerca da existência de uma formação discursiva sólida, uniforme, contínua e permanente no debate político norte-americano. Ao contrário, tentamos destacar sua notável capacidade de adaptação e transformação em momentos de crises e rupturas. O discurso de "americanidade" mostra-se resistente e durável porque seria flexível, elástico e maleável.

CAPÍTULO 12

MOVIMENTOS SOCIAIS CONSERVADORES: ESTADOS UNIDOS EM TEMPOS DE *TEA PARTY*

Ana Paula Tostes
Sabrina Evangelista Medeiros

INTRODUÇÃO

Por volta da década de 1990, em especial após o fim da Guerra Fria, estudiosos de movimentos sociais reconheciam o enfraquecimento destes nos Estados Unidos. Atribuíam tal embotamento aos mais diversos fatores sociais e explicações políticas e econômicas, mas fundamentalmente à estabilidade econômica e à hegemonia internacional norte-americana. Outra interpretação foi a de que, uma vez cunhado para designar multidões de cidadãos desinteressados pelo poder do Estado, mas comprometidos com a mobilização em nome de alguma mudança de caráter pacífico e em nome de justiça social, realmente não parecia haver um objeto capaz de tão forte mobilização, ou exaltação de grandes proporções, comparável à era clássica dos movimentos sociais entre 1930 e 1970[1].

Em setembro de 2009, no entanto, o *Tea Party* mobilizou, dentre outras, uma marcha de 100 mil pessoas em Washington contra Obama, com a ajuda das redes sociais e ampla divulgação digital para recrutamento de simpatizantes à crítica ao governo de Obama. À primeira vista, parece haver uma articulação de movimentos libertários, também críticos da economia, mas não conservadores, como foi o caso do *Occupy Wall Street* (OWS), em setembro de 2011. Entretanto, quando verificamos o impacto destes dois eventos na mídia, o *Tea Party* revela sua dimensão e alcance. O gráfico abaixo ilustra uma comparação da cobertura da mídia do OWS em 2011 e dos protestos do *Tea Party* em 2009:

1 Nem a Guerra do Iraque, que mobilizou uma parada pela saída imediata dos EUA da guerra, ocorrida primeiro em 2006 em Nova Iorque, teve força suficiente para se converter em um movimento social realmente forte pelo fim da "Guerra contra o terror" na ocasião.

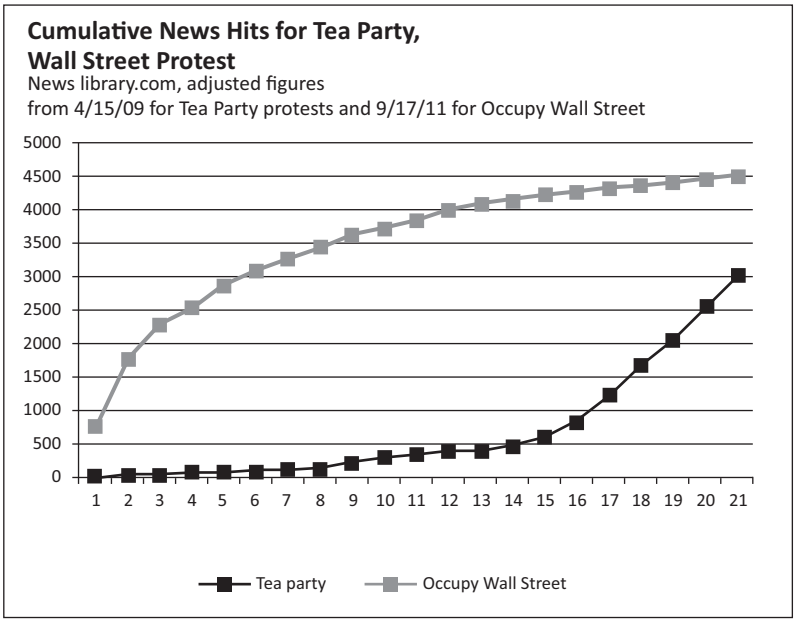


Gráfico 1: Cobertura na imprensa dos protestos de 15/4/2009 do *Tea Party* e de 17/9/2011 do *Occupy Wall Street*

Fonte: Silver (2011).

A repercussão desses movimentos pela mídia é apenas um reflexo do impacto e da capacidade de mobilização que esses dois diferentes caminhos de contestação ao *status quo* das políticas econômicas e sociais americanas representam para setores sociais insatisfeitos e capazes de se organizar em protesto. Se nos arriscamos a dizer que movimentos de esquerda não têm conseguido alcançar forte impacto, ou sensibilizar a sociedade civil norte-americana, não podemos afirmar o mesmo no que se refere a movimentos sociais conservadores, que parecem estar aflorando em seus diversos espectros e completamente adaptados às novas tecnologias de divulgação, *marketing*, recrutamento e busca por suporte financeiro.

A *Conservative Political Action Conference* (CPAC), fundada em 1973 pela *American Conservative Union* e pela *Young Americans for Freedom,* começou timidamente, mas, em especial a partir de 2001, vem crescendo em adeptos e em capacidade de organização. Os tradicionais financiadores de seus eventos anuais eram, entre os mais comprometidos e motivadores das conferências, a *Young American's*

Foundation e a *National Rifle Association*[2]. No ano de 2010, pela primeira vez, no entanto, o prêmio *The Ronald Reagan Award*, que era dado geralmente a um indivíduo por sua contribuição e notoriedade na divulgação dos ideais conservadores do movimento, foi dado ao *Tea Party*, por ter marcado o ano de 2009 com seus protestos contra o governo de Obama e os ideais libertários. Também aquele foi o primeiro ano que teve como um dos financiadores da conferência a *John Birch Society*.

Embora os membros e os ativistas do *Tea Party* advoguem em favor de uma mobilização antes nunca observada, é possível analisar suas manifestações e crenças por meio da familiaridade que seus princípios têm com grande parte da retórica conservadora histórica nos Estados Unidos. A arqueologia destes princípios e as conexões entre este e diversos outros grupos e movimentos são as bases da análise aqui proposta.

O ATIVISMO DO *TEA PARTY*

As teorias dos movimentos sociais se constituíram no contexto de um quadro político muito distinto do atual, nos anos 1960. Seja o que for, como afirma Alonso (2009), agendas de movimentos sociais deste período contestavam o individualismo exacerbado da sociedade, reivindicavam uma melhor qualidade de vida e distribuição de recursos. Pode-se dizer que se baseavam, sobretudo, em etnia (movimento por direitos civis), gênero (feminismo) e estilo de vida (pacifismo e ambientalismo), entre os mais proeminentes temas, e não necessariamente os movimentos sociais se baseavam em lutas de classes, ou visavam à revolução (Alonso, 2009, p. 50-51). Teóricos e estudiosos destes "novos movimentos sociais" (Arato e Cohen, 1992; Calhoun, 1995; Castells, 2004, 1996; Cohen, 1985; Diani e McAdam, 2003; Melucci, 1980; Habermas, 1981; entre outros) não previram, no entanto, que as novas tendências da ação coletiva abriam-se a temas "não materiais", a novos leques reivindicatórios de cidadãos não comprometidos com solidariedades sociais, mas sim com reivindicações societárias, implicando ideias sobre segregação, argumentos de exclusão e, muitas vezes, buscando culpados na sociedade para os males da economia e da violência urbana.

Segundo Castells (2004), o conceito de *network society* sugere uma mudança fundamental ocorrida no seio da organização das sociedades. Castells enfatiza a fluidez do poder pela circulação de ideias, valores e informação, além do capital e bens, como sendo precedente e possivelmente mais influente do que a circulação do poder pelas relações de classe e instituições governamentais –

2 Conferência que serve como espaço de articulação de movimentos conservadores americanos, tais como a *Heritage Foundation*, a *Family Research Council* e a *American Family Association*, por exemplo.

que teria caracterizado as sociedades industriais. Inglehart (1971) designou essas mudanças como "pós-materiais": ainda que "novos movimentos sociais" continuem a tentar interferir em políticas públicas, não pretendem o poder do Estado, nem muito menos são contra o Estado. Interessante é refletir, com base nessa literatura, sobre a novidade do ativismo político do *Tea Party* (ou dos *Tea Parties*).

Autodenominado um movimento popular, o *Tea Party* figura no cenário eleitoral dos Estados Unidos dos anos recentes como o principal agente político não partidário, cuja causa centra-se na oposição ao Partido Democrata por meio de pautas consideradas patrióticas. Fundados na diminuição dos gastos públicos e consequente redução de impostos, os apoiadores do *Tea Party* conquistaram um reconhecimento relevante, o que lhes garante hoje a amplitude de que desfrutam, contando com mais de 400 representações por todas as unidades federativas norte-americanas. Em 2011, pouco antes das primárias do partido Republicano para as eleições de 2012 e, em meio à campanha anti-Obama, o *Tea Party* lançou o seu primeiro *e-book* essencial[3], cujo tema dista sobre a questão fiscal: "The True Tax: A Plan to End Debt".

Alguns meses após o início do movimento *Tea Party* em 2009, uma grande parcela dos norte-americanos já se dizia favorável ou muito favorável às manifestações, que usavam como lema o "fim do Grande Governo". Embora esses números fossem seguidamente contestados pelas pesquisas de opinião que sucederam ao anúncio acima, a grande disputa estaria centrada na dicotomia que representava a política fiscal de Obama.

Com citações de Alexander Hamilton até Ronald Reagan, a publicação *The True Tax: A Plan to End Debt*, carrega a autoria e o símbolo de principal doutrina do *Tea Party*, a partir de 2011, data de sua divulgação. Os primórdios do movimento estão nas chamadas feitas pela imprensa conservadora a favor de uma grande mobilização contra o anúncio do financiamento público de hipotecas, em fevereiro de 2009, feito pelo presidente Barack Obama. A crença de que Barack Obama seria um socialista e a reunião de votos contra sua candidatura nas eleições de 2012 seriam a base da plataforma iniciada com a crítica fiscal. Na altura de 2011, 96% dos ativistas do *Tea Party* voltavam-se à plataforma anti-Obama (Street e DiMaggio, 2011, p. 104), e este foi o signo de um movimento complexo que reúne conservadores de distintas origens.

Muito embora a questão fiscal fosse o primeiro dos argumentos, orbitavam progressivamente outras tendências que agregavam grupos militantes conservadores muito anteriores ao *Tea Party*, reunidos de forma nacional agora. A "restauração" (sic) proposta pelo documento *True Tax*, está centrada em quatro pontos fundamentais: i) eliminação do *deficit* público; ii) eliminação do imposto de renda pessoal; iii) criação de postos de trabalho e iv) restauração do que chamam de "Americanos".

3 Disponível em: <www.thetruetax.com>.

Contudo, é nas palavras iniciais do documento (True Tax, p. 3) que encontramos as primeiras indicações da abrangência dessa retórica: "[...] Há inimigos aqui dentro e eles estão no ataque. Estes estão atacando nossa moral, nossa visão de qualidade de vida, nosso tempo dedicado ao amor à vida, liberdade e busca de felicidade [...]".

Embora o documento *True Tax* reivindique um posicionamento não partidário, porque defende que nenhum dos partidos, Republicano e Democrata, foi bem-sucedido nos últimos anos, a crítica fiscal é baseada na luta contra o que qualificam como socialismo, cujo ator principal é Barack Obama. Do mesmo modo, engajados majoritariamente no Partido Republicano, os participantes do *Tea Party* revelam que o movimento se expressa pela reunião de posições individuais contra o cerceamento provocado pelas instituições do Estado. Isso porque, para seus defensores, o *Tea Party* reinicia uma luta que acreditavam estar acabada com o que chamam de vitória de Ronald Reagan sobre os comunistas.

Por essa razão, algumas distinções técnicas, históricas, conceituais e políticas entre os conservadores, na cultura política dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial, podem parecer perigosamente diluídas diante destas considerações. Apesar de reconhecermos as diferenças entre grupos, ressaltamos que recursos do liberalismo clássico estão contidos em dois grupos fundamentais, os paleoconservadores e os neoconservadores (Aberbarch, 2011; Stetson, 1998, p. 27).

Assim, interessa observar as conexões entre estes discursos, fundadas em argumentos próximos de lógica nem sempre explícita. Esta convergência constitui-se, segundo os princípios morais cristãos, de forma determinante, enquanto sua divergência reside nos usos de concepções morais para efeito da política externa. Exemplo desta divergência pode ser observado na oposição de muitos (paleo)conservadores à política externa de George W. Bush e alguns de seus arquitetos, como Paul Wolfowitz e Donald Rumsfeld.

A ULTRADIREITA NOS ESTADOS UNIDOS

Grupos da ultradireita nacionalista (diferentemente dos paleo e neo), não fazendo parte da intelectualidade conservadora, expressam retórica própria, fundada em princípios consonantes, porém de organização e efeitos distintos. Dotados de características paramilitares ou tradicionais patrióticos da extrema direita como a *John Birch Society*, a tendência ultradireitista com base no governo de George W. Bush, pontuada pelo atentado de 11 de setembro, crise econômica e ascensão de Obama ao governo, pode ser vista como a reação de conservadores patrióticos tradicionais *versus* a linha de conservadores que impulsionou críticas ao seu excessivo liberalismo e internacionalismo nos tempos de W. Bush.

A *Anti-Defamation League* (ADL), importante grupo financiado por entidades regionais da sociedade civil e países estrangeiros (como Canadá, Áustria e Israel), dedica-se a combater as ações extremistas de ultradireita nos Estados Unidos e identifica, entre as diversas especificidades, grupos de ódio racistas, antissemitas ou antigovernistas. Extremismos há também de esquerda e podem ser distintos, principalmente, entre ambientalistas radicais e extremistas defensores de animais. De esquerda ou de direita, vimos movimentos focados num só tema, como aqueles antiaborto, que explodem clínicas, ou podem incluir vários temas como fazem fanáticos religiosos, bem como aqueles defensores de agendas políticas radicais que incluem posições intolerantes sobre temas de políticas sociais, imigração, tributação e redistribuição de renda. Independentemente da origem ou natureza das demandas, suas visões são sempre no sentido de quebrar a lei, e o uso da violência pode ser uma estratégia, segundo alguns grupos, para se atingir objetivos[4].

Uma das coisas mais incríveis que se descobriu no dia seguinte aos ataques de 11 de setembro nos EUA, foi que não havia estudos suficientes e conclusivos sobre ações extremistas nos EUA. Segundo Gary LaFree, diretor do nacional *Consortium for the Study of Terrorism And Responses to Terrorism* (Start) – o *Center of Excellence of the U.S. Department of Homeland and Security*, baseado na Universidade de Maryland, em Washington D.C., até a fundação do Start –, pouco se compreendia sobre as motivações e condições, não se sabia quantos e como, membros de grupos terroristas se constituem. Assim, a compreensão do comportamento humano sobre violência e a conexão entre causas e consequências de atos terroristas, bem como a inclusão de crimes de grupos de ódio na concepção de terrorismo doméstico, passa a receber novo capítulo e atenção tanto pela sociedade quanto pelos *scholars* interessados em segurança e violência nos EUA.

COOPERAÇÃO E DIFERENÇAS ENTRE GRUPOS DE ÓDIO

Autores como Berlet e Lyons (2000), Hainsworth, (1992) e Hofstadter (1996) contribuíram com análises importantes sobre o extremismo de direita nos Estados Unidos. Embora o principal mote dos ultraconservadores seja imigração e questões identitárias, o que se traduz por atitudes intolerantes, tais como xenofobia, homofobia, racismos, etc., a diminuição da taxação e da interferência do Estado na vida privada dos indivíduos é um dos instrumentos fundamentais da agenda de reforma do Estado proposta pelos ultraconservadores.

Há pontos de convergência e pontos de divergência entre diferentes "grupos de ódio". Nos Estados Unidos, supremacistas brancos e organizações milicia-

4 Cf. <http://www.adl.org/learn/ext_us/>.

nas nem sempre agem isoladamente, no entanto, enquanto a ideologia da "supremacia branca" está baseada na crença da superioridade da raça branca sobre as demais e defende uma legítima dominação social e política pelos brancos há séculos nos EUA, os milicianos são grupos paramilitares que se organizam, principalmente a partir da década de 1990, nos EUA. É importante destacar que grupos supremacistas brancos americanos passaram por diferentes momentos de desenvolvimento e variam quanto ao conteúdo de suas plataformas, mas de todo modo, contemporaneamente, estes se organizam com a finalidade de recuperação de uma ordem perturbada e de (re)construção de uma certa identidade, uma ética e mesmo uma origem racial que é vista como ameaçada, ferida ou decaída.

Os milicianos são aqueles grupos inspirados nos ideais da Independência e pregam discursos sobre "liberdade individual na luta contra o Estado". Os alvos das milícias são prioritariamente oficiais de governo, ou defensores e/ou representantes da lei e do Estado (*Law enforcement officials*), tais como policiais, militares, advogados, juízes, etc. O aumento das milícias se tornou uma preocupação e a repressão de suas ações, um desafio para a inteligência americana atualmente. Embora, como foi ilustrado, outros grupos também apresentem forte componente de experiência militar, os milicianos são deliberadamente portadores de armas e privilegiam a formação e o treinamento paramilitar.

O *Southern Poverty Law Center* (SPLC) publica anualmente um relatório sobre os "grupos de ódio" nos Estados Unidos: suas atividades, tamanho e diferenças. No ano de 2008, foi identificado um aumento de 54% de "grupos de ódio" em relação ao ano de 2000. No mesmo relatório, identificou-se que a imigração latina, que até 2008 figurava como a grande culpada pelas insatisfações desses grupos, perde lugar para a economia e a eleição de Obama, daí em diante. Naquela ocasião, as análises dos dados previam um aumento ainda maior dos grupos de extrema direita.

No mais recente relatório (SPLC *Intelligence Report*, 2012), no entanto, verificou-se que o grupo que mais tem crescido é o *patriot movement*. O *patriot movement* é um grupo, ou movimento social conservador, que era visto como um grupo miliciano decadente e perdendo a força e influência, mas que, segundo novos dados do SPLC, retomou fortemente seu fôlego como um grupo não estritamente fechado, que se serve a articulações com diferentes vertentes de extremistas antigoverno como os *sovereign citizen movement*, *tax protesters*, *quasi-christian apocalypticists*, entre outros. Também historicamente identificados, na sua fundação na década de 1950, com a *John Birch Society* e a forte oposição ao comunismo e aos movimentos de direitos civis nos Estados Unidos. Desde 2009, quando o SPLC começa a verificar o aumento significativo dos grupos associados a este *patriot movement*, torna-se possível identificar o momento marcante de sua retomada e força, conforme o gráfico abaixo.

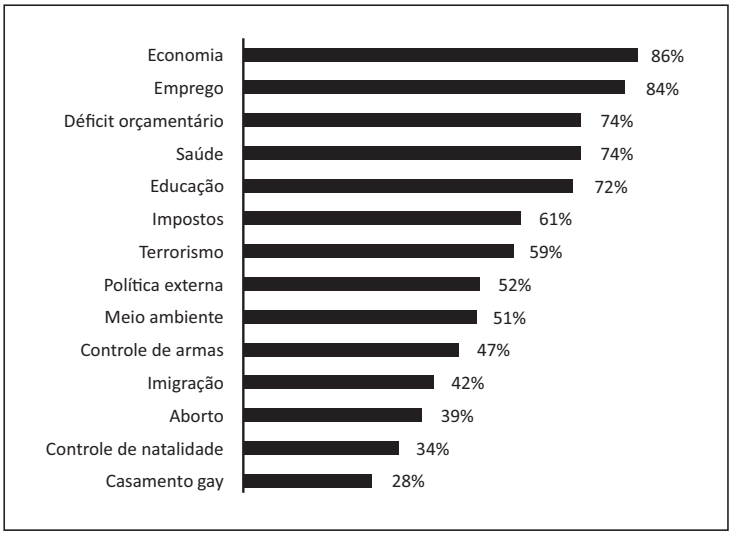


Gráfico 2: Ranking dos temas mais importantes para os eleitores Americanos, Abril 2012

Fonte: Autoria própria com base no SPLC (2012)

É preciso interpretar este crescimento no contexto das plataformas e da capacidade de persuasão e de agregação destes grupos. É verdade que a economia e a redução da interferência do Estado são fatores explicativos importantes no entendimento sobre o aumento do conservadorismo, em geral, nos Estados Unidos. Como confirmação disso, podemos verificar abaixo (gráfico 3) as respostas de eleitores quando perguntados sobre os temas que mais os preocupam e têm em mente, ao escolherem seus candidatos para as próximas eleições americanas. A economia figura como o grande *top theme* no *ranking* construído com os dados de *survey* realizado em abril de 2012.

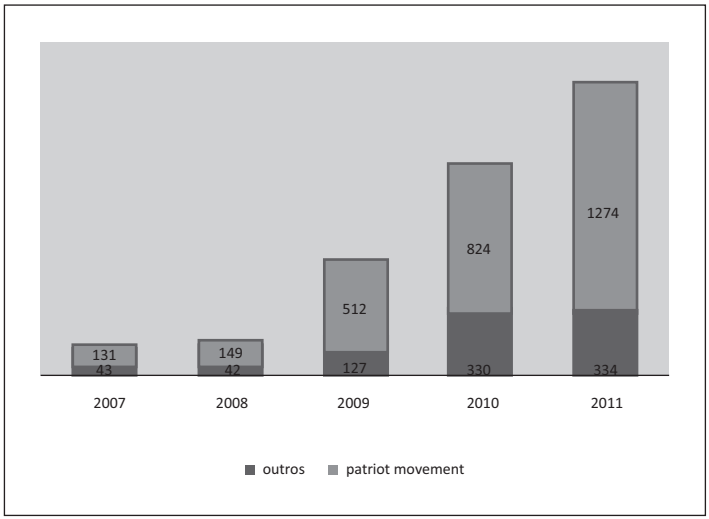


Gráfico 3: Grupos de milícias nos Estados Unidos (2007-2011)

Fonte: Autoria própria, com base em dados de *survey* realizada entre eleitores registrados pelo *Pew Research Center*, 15/4/2012[5].

Seria a preocupação com a economia totalmente desvinculada de visões sobre identidade e cultura norte-americana carregadas de intolerâncias de várias espécies (xenofobias, homofobias, racismos, etc.)? Naturalmente, essa classificação não surpreende as expectativas quando consideramos que a diminuição do papel do Estado na economia, a redução da taxação e o desemprego são tópicos fundamentais de agendas conservadoras, seja do conservadorismo do *Tea Party*, seja dos movimentos sociais ultraconservadores de direita menos institucionalizados, ou mais "marginalizados", em função de suas posições radicalmente intolerantes. A defesa da diminuição das políticas de *welfare* e culpabilidade das classes desprivilegiadas, imigrantes e negros, pelas penúrias econômicas são comuns a diferentes matrizes ultraconservadoras, bem como aos extremismos tanto europeus quanto americanos.

Enquanto nos Estados Unidos atribui-se à extrema direita um perfil antigoverno, também na Europa vimos a nova extrema direita (populista) crescer em seus mais fortes *welfare states*, como Finlândia, Dinamarca e Áustria[6]. A

5 Disponível em: <http://www.people-press.org/2012/04/17/with-voters-focused-on-economy--obama-lead-narrows/4-17-12-1/>. Acesso em: 20 abr. 2012.

6 A Dinamarca, por exemplo, possui os mais altos gastos em políticas de *welfare* entre todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o *Danish People's Party* é o mais

grande diferença, no entanto, pode ser identificada não apenas nas formas de organização e de articulação, como na mobilização e no grau de institucionalização das ideias extremistas nos EUA e na Europa.

Embora não descarte completamente antigos preceitos fascistas, nem a atitude de negação do Holocausto (mesmo que, isoladamente, alguns partidos de extrema direita, como o British National Party/BNP britânico, ainda assumam tal postura de negação do Holocausto), a nova extrema direita europeia possui uma roupagem populista mais contemporânea, que defende um mítico *status quo* anterior à globalização, às mudanças da sociedade pós-industrial e à migração, que caracterizariam uma mudança no dinamismo social, uma interferência na cultura e nas identidades nacionais e, consequentemente, na economia. Em outras palavras, para os estudiosos do novo movimento de extrema direita (*far right movement*), que se molda desde a década de 1970, organiza-se na década de 1980, tanto na Europa quanto nos EUA, e se fortalece na década de 1990, há uma relação entre as transformações econômicas e sociais estruturais, que teriam gerado o aparecimento ou o recrudescimento de reivindicações aparentemente econômicas, mas fundamentalmente identitárias e culturais, típicas de desafios sociais contemporâneos.

EXPANSÃO E CONTENÇÃO DA MOBILIZAÇÃO DOS EXTREMISTAS: *O AMERICAN WAY*

Reações ao ultraconservadorismo, transformado em extremismo de direita, são diferentes nos Estados Unidos e na Europa. Não apenas no que se refere aos limites do Estado, mas também na atuação da sociedade civil no processo de vigilância e de contenção do seu crescimento. Focando-nos no caso norte-americano, desde a década de 1990, ainda que não se traduza em sucesso eleitoral, os ativismos da extrema direita nos Estados Unidos vêm ganhando adeptos e se fortalecendo, especialmente a partir do uso da tecnologia e das redes sociais para sua organização e articulação. O ato terrorista de extrema direita em Oklahoma City, em 1995, quando um jovem inspirado por ideias neonazistas explodiu uma bomba no edifício Federal Alfred P. Murrah, despertou uma grande preocupação, desde então, pela compreensão dessas motivações e formas de organização de grupos de ódio. Perturbou também a clara compreensão, por parte da sociedade norte-americana, das diferenças entre atos terroristas tipicamente entendidos como ameaça à segurança nacional; atos de grupos de ódio, violência e crimes, praticados por grupos e indivíduos de extrema

forte defensor da diminuição dessas políticas.

direita emergentes de uma onda de insatisfação interna e crítica ao governo norte-americano com políticas de tolerância imigratória, distribuição de renda e políticas sociais, e os protestos e posições políticas não violentos, mas severamente contra políticas públicas de taxação e de proteção social.

No que se refere à repressão das ações de grupos de extrema direita, comparado ao que ocorre com a maioria das democracias europeias, os Estados Unidos apresentam particulares dificuldades para conter a articulação e a divulgação de ideias de *political beliefs* de movimentos sociais que contestam abertamente alguns direitos e liberdades civis democráticas constitucionalizadas. Isso porque, enquanto a Alemanha possui um órgão de proteção à Constituição com capacidade de denúncia ao Judiciário para que dissolva e mande investigar grupos que defendam princípios e promovam atitudes que venham ameaçar a estabilidade constitucional do país, nos Estados Unidos, em função da Primeira Emenda, o governo não possui formal autoridade para destituir ou reprimir ativismos, manifestações ou a divulgação de ideias que contestem princípios democráticos da Constituição. A liberdade de manifestação de ideias e de divulgação publica de toda e qualquer posição social e política tira das mãos dos poderes governamentais a prerrogativa de reprimir a expansão desses movimentos.

Assim como os extremismos de direita fazem parte da história americana, ao mesmo tempo verificamos certa incapacidade dos poderes oficiais em erradicar atitudes de contestação ao pluralismo democrático americano. Este fato explica também a importância da parceria entre Estado e organizações não governamentais nesse processo de vigilância dos movimentos radicais de direita nos Estados Unidos.

Watchdog groups, ao mesmo tempo em que pressionam o governo norte-americano para que seja mais ativo na repressão da violência cometida por movimentos sociais de ultradireita, colaboram para essa repressão com a articulação da própria sociedade para que participe dessa vigilância. Michael e Minkenberg (2007, p. 111) explicam as origens do trabalho conjunto entre o governo federal Americano e as ONGs no esforço de conter o extremismo de ultradireita nos Estados Unidos, apontando iniciativas do presidente Franklin Delano Roosevelt, na década de 1930, como marco do surgimento dessa dinâmica. Preocupado com o crescimento de ideias fascistas e de movimentos sociais considerados subversivos, Roosevelt criou a ADL, e o *American Jewish Committee* se juntou ao governo na tarefa de prover informação a autoridades governamentais, incluindo comitês do Congresso, Forças Armadas e o *Federal Bureau of Investigation* (FBI).

No fim da Segunda Guerra Mundial, com o aumento do repúdio ao extremismo de direita, criou-se um programa de inteligência e de monitoramento, o *Counter Intelligence Program* (Cointelpro). Em 1954, houve uma histórica decisão da Suprema Corte que declara inconstitucional a separação de escolas públicas para brancos e negros nos Estados Unidos (*Brown* versus *Board of Education*

case) e seguidos casos que geraram um caminho jurídico de revisão do *apartheid* americano e de repressão à intolerância racial e à expansão de ideias de segregação e de violência de natureza extremista. Especialmente a partir de 1964, tal esforço de repressão se expandiu para os "grupos de ódio" e, resumidamente, pode-se ter uma ideia da eficiência dessas iniciativas quando verificamos que havia 14.000 membros da nova Klan, em 1964, tendo caído para 4.300, em 1971 (Michael e Minkenberg, 2007, p. 111).

Uma imagem negativa, porém, começou a se construir desde o vazamento de informação sobre abuso do poder investigativo, do uso da informação e outras denúncias feitas por membros do Congresso e do Senado sobre o encaminhamento de investigações de organizações civis pelo Programa de Contra-Inteligência do FBI (Cointelpro). Uma nova *guideline* foi adotada a partir da década de 1970 para despolitizar o FBI e restringir suas ações, cobrando justificativas de ameaça real à segurança e indícios de terrorismo de grupos investigados, diminuindo consideravelmente a magnitude de sua ação. Em outras palavras, a sociedade começou a cobrar que o FBI não tivesse a competência para espionar pessoas com posições antigoverno ou com diferentes *political beliefs*. Assim, é a partir da segunda metade dos anos 1970 que o FBI perde sua onipotência nestes casos, mas continua sendo permitido a ele o uso de informações fornecidas por grupos privados e por ONGs – SPLC e ADL, por exemplo.

Essa breve história resume o crescimento da participação das ONGs e dos chamados *watchdog groups*, que passaram a monitorar as atividades de extrema direta nos Estados Unidos, por um lado, mas também seu aumento, por outro. Para entender a ação dessas ONGs, é preciso verificar as diferentes técnicas utilizadas e as ações consideradas por esses grupos, bem como a importância de suas atividades para o governo americano. Trata-se de uma forte colaboração entre a sociedade civil e o Estado, reforçando-se com isso a vocação norte-americana em sua robusta sociedade civil em direções inversas: tanto nos sentido de mobilização contra preceitos constitucionais de respeito a direitos e liberdades civis, quanto na repressão ou vigilância destes movimentos.

TEA PARTY NA ROTA DO SUCESSO

Em contraste ao isolacionismo defendido pelos tradicionalistas (paleoconservadores), os neoconservadores arregimentaram uma divisão interna no próprio Partido Republicano que reuniu diferentes tipos políticos em torno da volta ao nacionalismo tradicional, fazendo que o movimento em protesto tendesse ainda mais à extrema direita. A homenagem fundante da *John Birch*

Society, cujo nome remete ao soldado e missionário que foi morto pelas tropas comunistas chinesas, é o cerne dos argumentos que remetem ao espírito desse conservadorismo reacionário que, dotado de fundamentos individualistas, contesta o liberalismo Democrata (libertário, social e de esquerda, nos Estados Unidos), a exemplo do anticomunismo de apoio à campanha de Barry Goldwater, em 1964[7].

A plataforma do *Tea Party* tem origem na contestação do tamanho do Estado, mas pode ser ampliada substancialmente por meio das diretrizes gerais publicadas nas suas dez crenças fundamentais[8]. Entre os dez princípios (algumas vezes esse número varia de acordo com a localidade), as taxas excessivas, a dívida pública, o *deficit*, a liberdade de mercado, o cuidado com as armadilhas da política e a independência local são argumentos já destacados. Mas ainda há aqueles de estrito valor moral, que remontam à fidelidade à Constituição, à promoção de responsabilidade civil e à crença no povo. São esses argumentos objeto do tradicionalismo que favorece os elementos clássicos do conservadorismo, em repúdio ao movimento de interpelação do governo na vida pública e privada.

Indivíduos e grupos extremistas de ultradireita se utilizam amplamente da Internet para a divulgação de suas ideias e a articulação de seus interesses. Novas mídias e novas tecnologias de comunicação são veículos de propaganda antidiversidade, inclusive na forma de apoio a várias candidaturas parlamentares locais e federais. O que não se trata de novidade, pois, desde a contribuição de Castells (1996) sobre a "sociedade de rede" e Melucci (1996), já se conhece a relação dessas ações coletivas com as novas formas de articulação e de formação de identidades coletivas, tornando-se importante foco de mobilização na era da globalização. Nesse caso, o direito à associação é um dos primeiros pressupostos do uso da liberdade, o que é caracterizado, em primeira instância, pela Constituição, no direito a possuir e a fazer uso de armas em defesa própria, por exemplo. O apoio individual aos candidatos e a organicidade de cada movimento local são expressões de igual valor para o apelo ao papel de cada cidadão para a consolidação destes princípios na forma de políticas públicas.

As teorias conspirativas a respeito da presença de uma elite política dotada do desejo de controlar grande parte das instituições de governança no mundo são parte da crença de fundamentalistas cristãos aos grupos da ultradireita tradicionalista (*paleoconservative*), tendo alto teor antissemita. Aquela que seria a Nova Ordem Mundial é tratada como a configuração deste ambiente em que governariam fundamentalmente judeus, atributo do que

7 Ver Political Research Associates: John Birch Society. Disponível em: <http://www.publiceye.org/tooclose/jbs.html>. Acesso em: 15 mar. 2012.

8 <http://www.teaparty-platform.com/>. Acesso em: 15 mar. 2012.

chamam de *Zionist Occupation Government*, baseado no documento forjado "Protocolos dos Sábios de Sião"[9].

Quanto ao *Tea Party*, embora de forma indireta e dissipada, é possível encontrar estes elementos típicos da ultradireita fundamentalista cristã por meio das campanhas "somos uma nação cristã" e "queremos um presidente cristão". Homofobia e antissemitismo completam o quadro, voltado também ao anti-islamismo, que pode ser demonstrado pela contínua campanha de que Barack Obama seria muçulmano e de que "Jesus é Deus, não Allah".

Segundo Teresa Botelho (2010, p. 106), referenciados no movimento que contestou a tentativa de dar o monopólio do comércio do chá à Companhia das Índias pelos ingleses, quando ainda colônia, o *Tea Party* tanto é considerado um fenômeno de imprensa (a exemplo do papel que exerce a Fox News nessa conjuntura) quanto uma "herança renovada do antiestablishment dos anos 1960".

É nesse ponto que transita a militância do *Tea Party* para a conjuntura política do partido Republicano. Isso porque o que seria a expressão desordenada de algumas minorias tornou-se um dos braços políticos mais coesos do Partido Republicano desde o fim da Guerra Fria e da Era Reagan. Bailey, Mummolo e Noel (2011) argumentam que há quatro elementos que constituem influência no processo eleitoral do Congresso norte-americano: o ativismo, a constituição de apoio popular, a validação de grupo (comunidade) e a autoidentificação da elite.

Os autores apontam que, nas localidades onde o *Tea Party* é extremamente ativo, a incidência de sucesso na candidatura Republicana é maior, o que demonstra que o ativismo tem grande valor para o movimento e para sua capacidade eleitoral. Em contrapartida, opinião pública e identificação comunitária reduzem essa influência, ao mesmo tempo em que a identificação com uma elite política melhora sua *performance*. Portanto, são diversos os fatores e variada sua influência, o que aponta para as dificuldades de análise das implicações do movimento (Bailey, Mummolo e Noel, 2011, p. 2-4) no cenário eleitoral dos Estados Unidos.

Assim, a expressão que é garantida pelo *Tea Party* pode variar segundo o espectro comunitário e popular do movimento, porque o grau de coesão ideológica é baixo, considerando que o público adere a determinadas pautas e a outras, não. Enquanto o *Tea Party* beneficia as condições de elegibilidade do Partido Republicano, ainda não representa a maior parcela deste, o que caracteriza uma divisão interna que o fragiliza (Karpowitz et al., 2011).

Seguindo a análise da *performance* eleitoral, por um lado, é difícil obser-

9 Documento criado e forjado pela polícia secreta do czar Nicolau II em fins do século XIX, que inspirou diversos movimentos antissemitas, afirmando que haveria uma conspiração de judeus para dominar o mundo por meio de uma cabala secreta.

var uma continuidade clara em relação ao sucesso de candidaturas patrocinadas pelo movimento. Por outro, o movimento tem sido reconhecidamente bem-sucedido em publicidade e na cisão que representa entre os próprios conservadores. Para alguns candidatos, a filiação ao *Tea Party* representou a coesão, publicidade e financiamento necessários ao apoio local, o que gerou a absorção de outros grupos políticos de pautas convergentes, como o *Young Americans for Liberty*, *Americans for Prosperity* e o movimento *FreedomWorks*.

Em 2008, junto com a candidatura de John McCain, Sarah Palin foi anunciada com surpresa à imprensa internacional como sua vice-presidente, angariando a propaganda da qual começou a gozar o *Tea Party*. Embora sua candidatura não tenha sido vitoriosa, Sarah Palin ganhou ainda mais notoriedade durante a Convenção Nacional do Partido Republicano de Nashville, em fevereiro de 2010.

A partir de 2010, configura-se a principal linha de frente do *Tea Party* que, longe de ser uniforme e consonante, pode ser representada pela principal memória dos norte-americanos em relação aos seus representantes: Sarah Palin e Ron Paul[10]. Embora a ex-candidata represente os argumentos morais que caracterizam o conservadorismo nesta conjuntura, Ron Paul, de linha libertária, contesta a presença do Estado na vida privada, tal como propõem Palin e parte do *Tea Party*. Dessa forma, a parcela mais moderada do *Tea Party* ocupa o signo de fragilidade que não os tem compensado nas urnas. Também não é possível dizer que não tenham um grau de sucesso relevante, principalmente, quando Ron Paul defende a não intervenção dos Estados Unidos em campos minados como o Oriente Médio.

Ainda assim, Ron Paul – antes, congressista do Texas, que não estava presente na lista de Republicanos na década de 1980 – apresentou-se como candidato às primárias em 2008 com vultosa quantia de apoio à sua campanha, o que pode ser atribuído à sua presença no *Tea Party* (Botelho, 2010, p. 107). Como característica desse tipo de apoio de campanha, está o fato de que grande parte dos recursos derivou de indivíduos e não de corporações. Soma-se a isso o alto grau de utilização da Internet como propaganda, o que fez Ron Paul angariar o título de "Candidato 2.0". Portanto, apesar de obter menos indicações de delegados do que seus concorrentes desde as primárias de 2008, angariou recursos relevantes para o Partido Republicano e um tráfego de visitas em seu *website* maior do que no de seu então principal concorrente Republicano, John McCain.

Neste ponto, Ron Paul está ao lado da parte mais tradicional que se revela contrária à política dos neoconservadores de atrair problemas de política externa – segundo eles, não pertinentes aos norte-americanos. Já Michele

10 Ver <http://www.politico.com/news/stories/0410/35988.html>. Acesso em: 15 mar. 2012. O *site* <Politico.com> é dirigido por Frederick J. Ryan Jr, que é parte da *Ronald Reagan Presidential Foundation*.

Bachmann e Rick Perry deixaram de ser os expoentes do *Tea Party* no GOP[11], o que, em 2012, configurou-se pela resistência dos eleitores de Newt Gingrich ao próprio Ron Paul. Portanto, se a face mais moderada ou menos intervencionista (co)existe nos quadros do *Tea Party*, também seu desempenho eleitoral não é o mesmo dos candidatos que trazem oposição na opinião pública a temas como aborto e imigração.

Não por acaso a divisão do Partido Republicano é caracterizada por uma expressão própria e sem igual para distinguir aqueles que orbitam entre causas republicanas e externas ao partido: os RINOs ou *Republican In Name Only* (Botelho, 2010; Skopol e Williamson, 2012, p. 164-165). Por este viés, os RINOs congregam candidatos e indivíduos que defendem causas como os direitos dos homossexuais e o direito ao aborto. Da mesma forma, o termo XINO, que refere-se a *Christian In Name Only*, reforça a ambiguidade de determinados representantes do Partido Republicano, acentuando a presença de causas morais, como parte da formação central de um Republicano. Para alguns que consideram essa parcela do Partido como Republicanos Moderados, esses quadros têm reforçado o ativismo do *Tea Party* e dos grupos mais conservadores, como, por exemplo, quando os moderados aumentam a propaganda política em favor do controle de armas e em favor do aborto.

Assim, pesquisa divulgada pelo *Pew Research Center* (Clement e Green, 2011) demonstrou que grande parte dos conservadores da ultradireita religiosa apoiam candidatos e pautas do *Tea Party*. Contudo, estes representam somente uma parcela dos quadros militantes (Skopol e Williamson, 2012, p. 36). Já o Instituto Bloomberg, em pesquisa divulgada em 2010, listou os fundamentos do *Tea Party* que logo foram atribuídos à forte influência que a *John Birch Society* ainda exercia entre conservadores. Conclusão derivada originalmente da organização liberal de esquerda *Crooks and Liars*, as relações com a *John Birch Society* foram reconhecidas e reforçadas pelos conservadores[12].

Edward Ashbee (2003), ao escrever sobre o conservadorismo norte-americano que fez ascender George Bush na década de 1990, argumenta que este é próprio da criação de estratégias similares ao recente. A primeira delas se caracteriza pela formação da *Conservative Opportunity Society* (COS), quando uma agenda pública antidemocrata foi arregimentada por Newt Gingrich, eleito em 1978 pela primeira vez. A desconfiança em relação ao governo era reforçada por um efusivo discurso que ganhou margem e mobilização entre as décadas de 1980 e 1990 nos círculos Republicanos (Garnett e Lynch, 2003, p. 31).

11 "Grand Old Party" é como também é chamado o Partido Republicano. Algumas vezes, também se refere à maioria Republicana no Congresso.

12 Ver repercussão no periódico *New American*. 24/10/2010. Disponível em: <http://thenewamerican.com/usnews/politics/item/3432-the-tea-party-and-the-john-birch-society>. Acesso em: 01 out. 2012.

Em contrapartida, o radicalismo de seus pleitos afastou parte do público Republicano, o que pode ser constatado nas eleições de Bill Clinton, em 1996. Neste caso, o repúdio aos Democratas se deu sob as mesmas bases de contestação do internacionalismo republicano, com grande apelo ao isolacionismo tradicionalista conservador. Desse modo, o isolacionismo encontra-se com os padrões étnico-morais advogados pela militância da direita radical, porque envoltos de alto teor emocional na formulação de teorias conspirativas que visam a estabelecer uma relação entre grupos e políticas progressistas, intervencionistas e de bem-estar, na tentativa de destituição da ordem vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda em 2000, Berlet e Lyons (2000, p. 265) destacaram que movimentos de liberalização social e de erosão de hierarquias sociais que já sustentaram a sociedade tradicional norte-americana, tais como raça e gênero, somados ao declínio da dominância americana internacional e a novos problemas de segurança e à expansão do Estado podem ser considerados algumas das causas do crescimento de adesões e da proliferação de grupos extremistas, bem como de suas renovações. O aumento do poder de persuasão do conservadorismo nos Estados Unidos, levando-se em conta o aumento dos grupos de extrema direita supremacistas e milicianos, já vinha sendo atribuído à resistência às transformações da sociedade norte-americana crescentemente imigrante e latina (Huntington, 2004a), mesmo antes dos eventos do 11 de Setembro. A experiência traumática dos ataques de 2001 trouxe novas xenofobias, desta vez mais fortemente contra a cultura islâmica, ao mesmo tempo em que provocou significativas mudanças no tratamento das ações de grupos de extrema direita, com consequências concretas para o enrijecimento das políticas de segurança doméstica.

A ação individual (como quanto à posse de armas ou à mobilização externa ao partido) é um dos pressupostos de identificação desse radicalismo, que fora tipificado na obra de Daniel Bell (1955, p. 203) por meio dos seguintes princípios gerais: existe uma conspiração de homens não cristãos; há pouca credibilidade nas instituições; rejeição ao sistema político vigente por ineficácia; rejeição de programas sociais por serem todos considerados intervencionistas e necessidade de ação direta dos cidadãos. Essa formulação acontece da mesma maneira que se expressa o *Tea Party*, que apesar das diferenças apontadas ao longo deste capítulo, demonstra ligações desse movimento com seu antecessor, a *John Birch Society*, de Robert Welch.

A grande novidade do *Tea Party* se encontra no fato de que uma face do conservadorismo, naturalmente menos radical, violento ou mesmo marginal, ganha institucionalização (por mais que se argumente sobre a importância da essência e da origem não partidária deste movimento) e força pela via de um novo ativismo social e político, bem como pela adesão de setores insatisfeitos a uma plataforma política de perfil inovador de direita. Ainda que não apoiado necessariamente por grupos de extrema direita, indivíduos simpatizantes de tópicos de uma agenda de ultradireita que pretenda diminuir políticas sociais e o tamanho do Estado e que se coloca abertamente defensora de uma sociedade americana capaz de ser mais independente do Estado, o *Tea Party* aparece como uma real alternativa conservadora viabilizada pela mobilização e pela adesão social a uma releitura do conservadorismo norte-americano diante de uma crise não anunciada.

CAPÍTULO 13

CULTURA POPULAR, HOLLYWOOD E POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA

Paola Gonçalves Rangel do Prado Juliano

INTRODUÇÃO

Este capítulo buscará questionar como as questões culturais se associam à história e circunstâncias políticas dos Estados Unidos da América (EUA). A interface entre políticas e os fenômenos domésticos e internacionais, assim como o uso de recursos como a linguagem da comunicação em massa, despertam crescente interesse de pesquisadores de ciência política e relações internacionais. A mídia, de modo geral, possui diversas funções e impacta a sociedade de maneira, por vezes, imensurável. Ainda assim, este capítulo procura colaborar para a identificação da relação entre o uso da mídia em geral e de produções cinematográficas em especial, como meio de disseminação e construção de símbolos, opiniões e ideias. Assim, o cinema hollywoodiano será aqui identificado como um dos instrumentos de intermediação entre interesses do Estado e os indivíduos, combinando entretenimento e lazer com objetivos associados à formação de ideias e apoio governamental. O cinema e a televisão serão destacados como os instrumentos de comunicação de massa mais notáveis dos EUA, mas ao cinema será dado um tratamento mais especifico.

A cultura como instrumento de poder e influência na formação de apoio à política doméstica ou internacional é vista aqui como estratégica, por relacionar diversas dimensões das sociedades e dos Estados. Conflitos ou cooperações podem se desenvolver ou centralizar-se nas ideias, nos conceitos e nos valores, gerando competições ou parcerias. Trata-se de um meio criativo, inventivo, sempre em transformação na medida em que o homem se transforma, se desenvolve, cria expectativas, medos ou ambiciona algo (Senna, 2005).

A história de sucesso da indústria cinematográfica dos EUA e a verificação

do forte papel dos filmes na formação da sociedade norte-americana permitem compreender o papel político do cinema no sistema doméstico e também internacional. A cultura norte-americana foi elevada à categoria de ícone e, impulsionada pela globalização, gerou uma reprodução em massa dos símbolos e valores americanos, além da difusão de produtos oriundos deste país (Held, 2000).

A cultura popular, como cinema e televisão, foi largamente utilizada nas Grandes Guerras do século XX, com obrasproduzidas muitas vezes para relacionarem-se com fatos reais dos próprios conflitos. Ao encontrarmos diversas produções com fundamento político, verificamos que não existem somente armas militares e políticas comuns – existe outro âmbito da diplomacia e do conflito entre os países, que compreende a indústria cultural.

Uma reprodução em imagem e som, como na televisão e no cinema, pode desencadear no espectador um fenômeno de participação afetiva e perceptiva. Enquanto a televisão capta a atenção e muda a rotina privada dos espectadores, o cinema encanta e mobiliza um grande número de pessoas, que assistem ao mesmo tempo, a mesma história, em uma situação de evento e grandiosidade de entretenimento. A televisão continua a exercer forte influência no mundo e na sociedade norte-americana, em particular, em que pese o avanço das novas tecnologias. Por outro lado, no caso do cinema, ao invés de inúmeros espectadores, tem-se a impressão de haver um só público mobilizado, que vê e escuta o que o filme está apresentando. É possível dizer que, com o cinema, "não há mais mil espectadores (ou milhões, se juntarmos todas as salas), mas apenas um único espectador, que vê e escuta exatamente o que a Câmera e o microfone registram" (Marcel Pagnol apud Virilio, 2005, p. 84). Assim o conteúdo das mensagens tem um impacto na formação de valores e opiniões de uma forma diferente, pouco explorada a respeito das suas consequências na sociedade e na formação de opiniões políticas.

Hollywood funcionou, muitas vezes, em concordância com interesses do governo dos EUA, em especial durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. Muitos cineastas, roteiristas, produtores e políticos viam nos filmes e nos programas de televisão uma maneira de apresentar ao espectador uma determinada visão dos fatos, que poderia conduzir a opinião pública para um ou outro lado. No ambiente pós-Guerra Fria, mudam-se os temores e também as temáticas de preocupação dos Estados. Portanto, é importante estudar-se a ponte entre cultura e política externa e, neste capitulo, será apresentada uma exposição sobre os aspectos teórico-conceituais que envolvem a questão. Ressaltar-se-á também a forma peculiar com que a mídia e a indústria cultural se organizam nos EUA, o que permitiria entender a importância desse instrumento para a política norte-americana. Por fim, as relações entre Hollywood e o governo americano serão apresentadas nos principais eventos que marcaram o século XX e início do século XXI, lembrando os filmes e produções midiáticas elaboradas com fundamento político no período.

UMA DISCUSSÃO SOBRE CULTURA

Clifford Geertz (1973) apresenta uma visão da cultura como um elemento constitutivo da condição humana. Cultura é um padrão de significados que se incorporam aos símbolos de uma sociedade. Esses significados são transmitidos historicamente e se manifestam na comunicação e no desenvolvimento da vida dos indivíduos. A transmissão da cultura incorporada a símbolos, materializando-se em comportamentos. Em se tratando de símbolos, estes possuem significados (assim como a cultura) e podem representar e ser percebidos de formas diferentes.

Estado e mercado também pertencem ao mundo da cultura. As políticas de gestão da sociedade institucionalizada em um Estado e a atividade econômica também pertencem ao âmbito das relações sociais e culturais, em que vários fatores interagem, como iniciativa pessoal, questões históricas, entre outras. O modo de vida de um povo é elemento identificador de uma comunidade, e está moldado pelo Estado – desde a consolidação dos Estados Modernos (Martins, 2007, p. 45).

Alguns teóricos já apontaram uma forte interação entre cultura e ação do Estado (Castoriadis, 1979; Anderson, 1991; Hobsbawm e Ranger, 1992). A cultura, por um lado, pode ser vista como uma autoafirmação subjetiva dos indivíduos; por outro, o Estado pode promover cultura de acordo com seus interesses diretos das políticas que patrocine (Martins, 2007, p. 46). Seguindo esse pensamento, com apoio e intermediação dos meios de comunicação de massa e da educação, os Estados buscam legitimar e justificar seu poder moldando o modo de pensar de seus cidadãos. A identidade cultural de um indivíduo pode ser resultado de seu processo de identificação como pertencente a certa sociedade, mas também como um processo relacionado à exposição desse indivíduo a produtos culturais, como literatura, teatro, cinema, televisão e as artes.

No plano das ideias, dos interesses, das opiniões e das convicções que circulam nos meios sociais públicos e privados contemporâneos, tem-se informações que podem ser classificadas em sistematizadas e institucionalizadas, ou assistemáticas e informais. As informações sistematizadas são elaboradas em sua maior parte pelos governos e conglomerados de comunicação de massa, que processam e distribuem informações e conteúdos informativos de modo regular e intencional. Já as assistemáticas estão no plano das mentalidades individuais e sociais. Dessa forma, a cultura percorre caminhos formais (normalmente vinculados à ação do Estado) e informais, quando obedecem à dinâmica do cotidiano, ao contato e contágio social (Martins, 2007, p. 56-57).

No mundo moderno as culturas nacionais são a principal fonte de iden-

tidade cultural. Não se trata de algo biológico ou genético, mas de algo que faz parte de nossa natureza essencial. As identidades nacionais, por exemplo, não nascem com os indivíduos, mas são formadas e transformadas no interior da representação. Segundo Hall (2005, p. 48-49):

> Só sabemos o que significa ser "inglês" devido ao modo como a "inglesidade" (*Englishness*) veio a ser representada – como um conjunto de significados – pela cultura nacional inglesa. Segue-se que a nação não é apenas uma entidade política, mas algo que produz sentidos – um sistema de representação cultural.

Ou seja, as pessoas participam da ideia de nação da mesma forma que esta é representada em sua cultura nacional. Para Schwarz (1986 apud Hall, 2005, p. 49), uma nação é uma comunidade simbólica, sendo isso que explica seu poder para gerar um sentimento de identidade e lealdade.

As identidades nacionais são uma forma moderna. Em sociedades mais tradicionais, a lealdade e a identificação eram dadas à tribo, ao povo, à religião, à região, etc. Agora, nas sociedades ocidentais, essa lealdade e identificação estão relacionadas à cultura nacional – composta por símbolos e representações, e não apenas por instituições culturais. "Uma cultura nacional é um *discurso* – um modo de construir sentidos que influencia e organiza tanto nossas ações quanto a concepção que temos de nós mesmos" (Hall, 2005, p. 50). As culturas nacionais constroem identidades na medida em que produzem sentidos sobre a nação e sobre a vida desses indivíduos, que com isso se identificam.

As diferenças entre as nações residem nas formas como elas são imaginadas (Anderson, 1983; Powell, 1969). A cultura nacional é contada a partir de uma narrativa, que constrói o senso comum e permite que os indivíduos tenham aquela sensação de pertencimento a algo. Isso acontece a partir de alguns elementos. Em destaque, a maneira como a narrativa da nação é contada nas histórias e nas literaturas nacionais, na mídia e na cultura popular; e isso permite a construção de estórias, imagens, panoramas, cenários, eventos históricos, símbolos e rituais nacionais que simbolizam ou representam as experiências partilhadas, as perdas, os triunfos, e os desastres que dão sentido à nação. A tradição é outro elemento importante; a atemporalidade é importante para assegurar a coesão de uma cultura nacional, ou seja, apesar das mudanças que ocorrem com a passagem do tempo, algumas coisas permanecem imutáveis. Estórias que contam a origem da nação, do povo, são importantes na construção da narrativa de uma cultura nacional (Hall, 2005).

Outra questão importante é saber que uma cultura nacional busca unificar seus membros – mesmo sendo estes divididos em classes, gêneros ou raças diferentes – para representá-los todos como pertencendo à mesma e grande

família nacional. No entanto, não é somente uma simples lealdade, união ou identificação simbólica. Ela é também uma estrutura de poder cultural.

Na verdade, as nações modernas são híbridos culturais. As identidades nacionais não subordinam todas as outras formas de diferença e não estão livres do jogo de poder, de divisões e contradições internas, de lealdades e de diferenças sobrepostas. Segundo Hall (2005, p. 65), "quando vamos discutir se as identidades nacionais estão sendo deslocadas, devemos ter em mente a forma pela qual as culturas nacionais contribuem para 'costurar' as diferenças numa única identidade".

E pensando nisso, o termo cultura de massas permite entender que alguns elementos culturais criados pelo homem auxiliam nessa amarração de diferenças e cria uma identidade mais coesa. Cultura de massas em definição trata-se de um conceito que abrange toda e qualquer manifestação de atividades ditas populares (Fideli, 2008, p. 01). Segundo Edgar Morin (1977, p. 35-47), o capitalismo e a industrialização fizeram com que a cultura de massas se tornasse um produto e, sendo assim, buscasse atingir sempre maior público. Para ele, o indivíduo pertencente a este público é um homem médio, com percepções, possibilidades de decifração e inteligência comuns. A cultura precisa atender à homogeneidade para que seja produto e, desta forma, despertar reação no consumidor. Ou seja, quanto mais a massa consumir essa cultura, mais ela será produzida; quanto mais a cultura se massifica, mais simples, moderna e atualizada ela se torna.

Embora determinada cultura seja característica de um lugar, ela sofre influência de outras culturas. Este fenômeno, Néstor Canclini (2000) define como *hibridização cultural*, que acontece quando diversas culturas de massas existentes entram em contato, absorvendo informações umas das outras. A identidade cultural contemporânea poderia ser entendida como uma identidade de caráter híbrido, moldada por um equilíbrio entre a preservação das particularidades locais e as influências do novo. Com a internacionalização, o desafio é preservar as identidades que caracterizam a história de cada país, mas ao mesmo tempo aproveitar o potencial de inovação capaz de gerar riquezas econômicas e sociais que justificam um contexto socioeconômico globalizado (Silveira e Barros, 2002, p. 10). Tradições culturais coexistem com a modernidade; no entanto, não é ocultada pela industrialização dos bens simbólicos, é apenas reduzida.

Apesar de os meios eletrônicos terem grande influência sobre a cultura de massas, não foram responsáveis pela origem histórica deste fenômeno, pois o processo de homogeneização das culturas da América começou antes do rádio e da televisão, com a colonização e cristianização de grupos com religiões diversas, durante a formação dos Estados nacionais, na escolarização monolíngue e na organização moderna do espaço urbano (Canclini, 2000).

As tecnologias de comunicação promoveram uma maior interação dos Estados com as massas (Barbero, 1987). Modos de falar, de se vestir, os gostos e códigos de costumes juntam-se na linguagem com que a mídia representa as massas que irrompem nas cidades e lhes dão uma síntese da identidade nacional. Não é possível verificar a cultura popular contemporânea somente como resultado de diferenças locais, mas da ação difusora e integradora da indústria cultural.

Os processos culturais nacionais e regionais redefinem a indústria cultural, caracterizada pela *interculturalidade*, que traduz os modos de troca, os intercâmbios e interações socioculturais e sociopolíticas (Paiva, 2005, p. 5). A noção de indústria cultural faz com que se entenda que cada vez mais bens culturais não são gerados artesanal ou individualmente, mas através de procedimentos técnicos, máquinas e relações de trabalho equivalentes aos que outros produtos na indústria geram (Canclini, 2000, p. 257). E o cinema e a televisão nos EUA são produtos gerados por uma indústria bastante peculiar e única no mundo.

A INDÚSTRIA CULTURAL NOS EUA

O termo "indústria cultural" foi concebido por Theodor Adorno e Max Horkheimer em 1947 na obra *Dialética do Esclarecimento* como um conceito que aponta para uma versão crítica da sociedade de massas, que ficou conhecida como Escola de Frankfurt (Campos, 2002, p. 12). A origem do termo indústria cultural remonta ao reerguimento após a Segunda Guerra Mundial, de modificação da ordem internacional, de reestruturação financeira (em especial da Europa), de novas descobertas científicas e armamentos e de busca de maior agilidade nas trocas de informações.

Embora a definição de Adorno e Horkheimer aponte para uma visão crítica da indústria cultural é ainda importante para a completa narrativa do conceito. É impossível tratar de indústria cultural sem mencionar essa origem histórica. Adorno (1986, p. 09) afirma que na indústria cultural tudo é negócio. Na visão dele, o homem é um mero consumidor e também é instrumento de consumo da indústria cultural – trata-se de um objeto manipulado por essa indústria. Ele aponta o cinema como algo que de um experimento científico tornou-se um lazer e depois em uma máquina financeira capaz de manipulação sobre os indivíduos. A indústria cultural é necessária por suprir, em certa medida, as necessidades de consumo. Esta identifica e produz as inovações padronizadas. A indústria cultural é também promotora e produtora de entretenimento, motivando a busca por diversos sentimentos e sensações, dentre eles, a diversão. E o

cinema é uma das formas da indústria cultural (Adorno, 1986, p. 41-43).

A indústria cultural tem sido utilizada como instrumento de diplomacia ou competição entre os países, e o cinema norte-americano possui papel de destaque nesse contexto. Experimento científico que foi levado à categoria de indústria nos EUA. Apesar de sua origem ser mais antiga, foi somente a partir da invenção do fonógrafo de Thomas Edison, em 1877, que o cinema começou a se aproximar da proposta atual. Thomas Edison pensava em unir seu fonógrafo às fotografias projetadas de forma sincronizada, buscando que as imagens projetadas fossem reais, com movimentos reais, imagens em tamanho natural, som sincronizado, cor e tridimensionalidade. Edison criou o cinescópio, um visor de cinema com capacidade de exibir imagens não ampliadas de 35 mm em branco e preto, com duração máxima de noventa segundos. Tal instrumento foi apresentado em uma feira em Chicago e, embora tenha obtido sucesso e grande procura a princípio, foi logo substituído pelo mutoscópio, criado pela *American Mutoscope and Biograph Company* e inventado por W. K. L. Dickson, que passou a competir com a criação de Edison (Sklar, 1975, p. 15-24).

Em 1895 Louis Lumiére exibiu pela primeira vez, no *Boulevard des Capucines*, em Paris, um projetor e logo depois, nos EUA, Thomas Arma e C. Francis Jenkins desenvolveram um dispositivo, que recebeu o nome de Vitascópio de Edison – que os contratou para lançá-lo no mercado. Em 1896, mais um avanço na área, o projetor *Biograph de Dickson*.

Além da criação desses instrumentos era também necessário que o público confirmasse o sucesso das invenções. Nesse contexto, destacam-se os teatros de variedades, os *vaudevilles,* lugares que ampliaram o encontro de públicos numerosos para assistir aos filmes projetados em telas amplas. Foi aí que o público começou a admirar o cinema em grandes telas. Em grande parte, os primeiros espectadores do cinema eram norte-americanos de classe média das maiores cidades dos EUA; donas-de-casa (que ao saírem para fazer compras, aproveitavam a oportunidade para ir ao cinema); funcionários de escritórios em horário de almoço; ou quem pudesse pagar o valor da entrada (cerca de vinte e cinco centavos) (Sklar, 1975; Tota, 2009).

O sucesso dos filmes e os lucros deste novo entretenimento norte-americano motivaram empresários empreendedores a transformarem armazéns vazios em cinemas. Sklar (1975, p. 26) aponta que o cinema passou a ser umas das principais vias da indústria cultural, fixando-se na vida dos EUA ao observarem-se as necessidades e expectativas da classe operária.

Até cerca da década de 1920, a maioria dos filmes eram mudos (também conhecida como a “era silenciosa”), muitas vezes acompanhados por orquestras, tendo como um de seus mais populares representantes o músico, diretor e ator Charles Chaplin. Chaplin fez filmes que satirizavam insatisfações populares e

tocavam em temas como exploração do trabalho, pobreza e organização social.

Com a crise ao final da Primeira Guerra Mundial, surgiu a necessidade de se cortarem custos na produção dos filmes; e a contratação das orquestras para acompanhar a exibição destes era algo bastante custoso. Não apenas por isso, naturalmente, mas em função também do aparecimento de novas tecnologias, a produção de filmes com som é impulsionada e uma grande revolução ocorre. A nova produção envolve a elaboração de narrativas que sensibilizam ainda mais diretamente o público e direcionam mais diretamente a comunicação de ideias e visões de mundo (Turner, 1997, p. 19-21).

O desenvolvimento acelerado da comunicação midiática produziu um forte impacto na sociedade norte-americana. É certo que a utilização da comunicação cinematográfica e televisiva não foi somente mobilizada pelos EUA. No entanto, a participação territorialmente distante da Primeira Guerra Mundial possibilitou melhor contexto socioeconômico para a produção cinematográfica norte-americana, diferentemente de outros países – em especial França e Itália – que, destruídos com as guerras, tiveram suas indústrias de comunicação e de cultura debilitadas (Rubim, 2000, p. 15). Turner (1997, p. 24) destaca que os EUA chegaram a produzir 85% dos filmes em exibição do mundo naquele período.

As filmagens, a produção e a comercialização dos filmes eram realizadas por empresas diferentes. No entanto, na medida em que a indústria cinematográfica crescia, durante os anos de 1920, as maiores empresas – Paramount, Fox, Loew´s e Goldwyn – iniciaram um processo de "integração vertical", fazendo todo o processo, da filmagem à distribuição. Tal verticalização promoveu o crescimento financeiro das empresas, estimulando a consolidação desses estúdios; além disso, passaram a controlar a produção e o comércio dos filmes (Turner, 1997, p. 25).

Neste contexto, Hollywood consolida o êxito da indústria cinematográfica dos EUA. A escolha pelo estado da Califórnia se deu pela busca de melhores condições de tempo, de dias mais ensolarados (Tota, 2009, p. 253). Além do tempo, as diferentes paisagens e pessoas de diversas etnias (interessantes para participação e figuração das películas) foram fatores decisivos para a saída de produtores independentes de Nova Iorque. Na sequência, grandes empresas se dirigiram para Hollywood. Alguns estúdios se uniram e formaram novas empresas – como a 20th Century Fox e a Metro Goldwyn Meyer. Surgiram a Warner Bros. e os estúdios Disney, transformando o cinema em grande negócio nos EUA e tornando Hollywood responsável por parte significativa do mercado norte-americano (Finler, 2003, p. 16).

Pode-se apontar o cinema como uma ferramenta importante para afirmação de identidade cultural. Os filmes permitem expor ideias a um grande número de pessoas. O uso de técnicas cinematográficas nos conflitos internacionais passou a ser relevante a partir da Primeira Guerra Mundial, que marcou

o início da utilização de sequências filmadas no reconhecimento aéreo, como o único método capaz de contribuir com os Estados para uma representação atualizada da batalha. Conforme aponta Virilio (2005, p. 15), esses terrenos eram constantemente convulsionados pela artilharia, que fazia desaparecer sucessivamente as marcas de reconhecimento topográfico necessárias à organização de combates. Por isso, a introdução de filmagens permitia a visualização da situação anterior à destruição das marcas de reconhecimento.

Os meios de comunicação impõem suas estratégias e linguagens próprias à política, influenciam o público com imagens, opiniões e agendas. A manipulação de produtos de cultura e entretenimento pelo Estado, pelos governos ou mesmo por partidos políticos vem sido estudada como meio de motivação de preferências, disposições e formação de opinião (Gomes, 2004, p. 21-48).

A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA E HOLLYWOOD

Segundo Tota (2009, p. 267-275), algumas palavras ajudam a entender os americanos, dentre elas destacam-se: fé, perseverança, segurança, patriotismo, nacionalismo, eficiência, engenhosidade, autoestima e excepcionalidade. De uma maneira ou de outra, todos os produtos midiáticos utilizaram-se dessas *premissas* americanas em seus rótulos ou enredos.

Os EUA sempre definiram claramente fronteiras entre o bem e o mal. Propaganda nacional e alguns filmes nacionais podem se disfarçar de ideologias de caráter aparentemente internacional; e isso demonstra a existência de um estoque internacional de ideias comuns e de uma crença que essas ideias comuns estão acima dos interesses nacionais, ou seja, a moral internacional.

Impérios, países e indivíduos podem se definir a partir da ideia do inimigo, da sua oposição: antigos gregos *versus* persas ou romanos *versus* bárbaros, por exemplo. Para os EUA não é diferente. Os inimigos do século XX incluem alemães, japoneses, italianos, russos e comunistas em geral. No final do século XX e início do século XXI, *Rogue States* (ou *Estados Párias*) são os mais temidos e tratados com igual atenção pela segurança do Estado – Irã, Líbia, Cuba, Iraque, Coreia do Norte, Sudão, Síria –, pois são os inimigos atuais. Ao mencionar esses países, receios relacionados a ambições nucleares, terrorismo e abusos aos direitos humanos aparecem. Quem afirma isso é o governo norte-americano, em seus documentos e declarações; no entanto, Hollywood também confirma esses temores. Cultura popular e rotineira política externa andam juntas. Quem define o quê primeiro, não importa aqui; o que vemos é o resultado de diversos fenômenos sociais acontecendo juntos.

Os filmes e programas de televisão sempre refletiram os amigos e inimigos norte-americanos. Durante a Segunda Guerra Mundial, filmes hollywoodianos trataram dos alemães e japoneses como inimigos; na Guerra Fria, a URSS sempre aparecia como vilã, sendo que poucos anos antes era tratada como aliada. Hoje, qualquer filme que trate de terrorismo, problemas com armas nucleares ou outros, com certeza trará, em seu roteiro, problemas relacionados aos *Rogue States*.

Instrumentos de *soft power* (poder brando) sempre foram considerados relevantes para a promoção de política externa dos EUA. Sendo esse país o maior detentor da indústria cultural no mundo, tratar a cultura popular como instrumento desse tipo de poder, torna-se inevitável. Hollywood sempre teve significativo papel em sustentar a autoridade doméstica e internacionalmente (Totman, 2009, p. 02).

Analisando a história dos EUA, é possível dizer que Hollywood se tornou um agente de política externa. A cultura popular pode ser examinada como um mecanismo de poder brando. *A*lguns filmes podem ser analisados como extensão da política externa dos EUA (Totman, 2009), e chegaram até a receber assistência oficial do Pentágono. Alguns exemplos: *Air Force One* (1997); *Armageddon* (1998); *Behind Enemy Lines* (2001); *Black Hawk Down* (2001); *Clear and Present Danger* (1994); *Deep Impact* (1998); *Enemy of State* (1998); *From Here to Eternity* (1953); *Independence Day* (1996); *Jurassic Park III* (2001); *Men of Honour* (2000); *Patton* (1970); *Pearl Harbor* (2001); *Saving Private Ryan* (1998); *The Hunt for Red October* (1990); *The Longest Day* (1962); *The Peacemaker* (1997); *The Rules of Engagement* (2000); *The Sum of All Fears* (2002); *The Thin Red Line* (1998); *Top Gun* (1986); *Tora! Tora! Tora!* (1970) (Totman, 2009, p. 175).

Conforme se observa, a mídia possui um viés político e, em especial, o cinema e a televisão são potenciais instrumentos de poder, influenciam na construção de ideologias e preferências. São também meios de afirmação de identidade nacional, de aproximação (ou rejeição) cultural, social, econômica e política. Quando o Estado (ou o Pentágono, conforme apresentado acima) investe em determinadas produções cinematográficas, acaba por exercer essa forma indireta de poder. Importante ressaltar que os filmes possuem um "mecanismo de presença e proximidade" que consegue aglomerar um grande número de pessoas e por isso serve bem às aspirações políticas (Metz, 1977, p. 17). Schiller (1993, p. 22) aponta que comunicação não existe e nem pode existir fora do mundo material de interesses e poder, servindo como um processo que serve ao poder estabelecido.

O poder brando possui a capacidade de definir a agenda política para formar as preferências dos demais. Quer dizer, ao expandir convicções e valores, aumenta-se o poder sobre os Estados e as sociedades, tornando-o maior e mais duradouro. Entende-se que a capacidade de estabelecer as preferências tende a associar os recursos de poder intangíveis como uma cultura, uma ideologia e instituições atra-

entes. Trata-se da capacidade de seduzir e atrair; e a atração, normalmente, leva à aquiescência e à imitação (Nye, 2002, p. 37). Sob essa ótica, é possível dizer que os EUA são poderosos porque conseguem inspirar os sonhos e os desejos alheios, devido ao domínio das imagens globais por intermédio do cinema e da televisão.

A televisão, o cinema e a cultura de modo geral serviram, no período da Guerra Fria, por exemplo, como instrumentos de influência e hegemonia, que contribuíam para levar indivíduos e sociedades a querer o que os EUA queriam, não coagindo as pessoas, mas cooptando-as. O cinema pode ser visto assim, não é apenas uma expressão da sétima arte, mas um instrumento de cooptação ideológica dos povos (Figueiredo, 2001). Isto porque existe na Indústria Cultural um fator ideológico, tendo em vista que a ideologia pode servir para justificar certa realidade (de conflito, de medo, de cooperação, diplomacia etc.). Assim como os aparelhos ideológicos do Estado e a própria Indústria Cultural podem se constituir em ferramentas para legitimar o processo (Campos, 2002, p. 13). As informações sistematizadas, normalmente elaboradas por governos e grandes empresas de comunicação de massa, processam e distribuem as informações de forma intencional. De fato, o cinema, produzido em função da ideologia, pode desencadear um processo na sociedade de aceitação ou de rejeição a certa política.

As tecnologias de mídia, como o cinema, proporcionam ao mesmo tempo diversidade de escolha e novos meios de controle coercitivo. Nesse sentido, os meios de comunicação em massa podem servir como mediadores entre o Estado e os indivíduos.

Assim, pode-se afirmar que a relação entre opinião pública e política externa está sempre em transição. Os tomadores de decisão norte-americanos entendiam que a Guerra Fria seria ganha ou perdida no plano da opinião pública, mais do que nos campos de batalha. Sobre este ponto, o filme a *Cortina de Ferro* e *Mundo Livre* (Osgood, 2002, p. 85) aparece como simbólico no contexto destes argumentos.

HOLLYWOOD E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA NOS CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS

A indústria cultural abrange uma diversidade de meios, incluindo cinema, livros, jornais, propaganda, televisão, rádio, produtos, marcas e até modos de vida, como o *American Way of Life*. Trata-se de algo que permeia os campos das ideias, dos sentimentos, dos pensamentos, e que possui um papel político, tanto no sistema internacional, quanto no doméstico.

Uma das políticas promovidas pelo Estado é a de gerar lealdade como um fator crucial da equação social. Seja sob a forma difusa da identificação com a

pátria, com o líder ou com os símbolos nacionais, como ainda, por exemplo, sob a forma de uma arquitetura política (Martins, 2002, p. 63). Embora seja importante lembrar que nem sempre o Estado tenha se utilizado propositalmente ou diretamente da cultura popular para ajudar a atingir seus objetivos, a temática da política, direta ou indiretamente, aparece na cinematografia norte-americana, cobrindo todos os conflitos do século XX. Quase sempre, os filmes eram voltados para a perpetuação na tela das vitórias dos campos de batalha (Fabris, 1995, p. 143), assim como já fez a literatura e ainda faz. Diversos filmes patrióticos foram produzidos durante a Segunda Guerra, para muitos dos quais foram engajados atores famosos, exaltando-se o heroísmo de soldados norte-americanos.

Bom exemplo da guerra ideológica empreendida no cinema pelos EUA foram filmes realizados como resultado da política de boa vizinhança. Tal política visava minimizar a influência germânica na América Latina e promover a divulgação do A*merican Way of Life*. Em se tratando do Brasil, com o apoio do DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), criado durante o Estado Novo, a Seção de Filmes do Birô Interamericano, chefiado por Nelson Rockfeller, permitiu o intercâmbio de astros e estrelas, assim como a realização de longas-metragens (Fabris, 1995, p. 144). Neste contexto, apontam-se alguns fatos, como a ida da brasileira Carmen Miranda para Hollywood e a realização de filmes como *Alô amigos* (1941) e *Você já foi à Bahia?* (1944), produzidos pela Walt Disney[1].

Ainda ao final da Segunda Guerra mundial, os EUA e a URSS mantinham relações amistosas e, nas películas, essa amizade ficou marcada em *Mission to Moscow* (1943), *Songs of Russia* (1944) e *Berlim Express* (1948). Essas foram produções hollywoodianas pró-soviéticas. Segundo Mayhew (2002, p. 91), essas produções foram criadas por pessoas envolvidas na indústria do cinema, tendo esses filmes como uma maneira de mostrar aos americanos a URSS como uma aliada.

Mission to Moscow, exibido em 1943, foi um esforço de Hollywood, com apoio da Casa Branca, para intensificar o apoio à URSS e ficou conhecido como um exemplo de propaganda comunista, tendo sido considerado como um elemento de destaque na diplomacia dos EUA na Segunda Guerra Mundial. *Song of Russia,* foi lançado 1944, quando ainda não havia sido desfeita a Grande Aliança. Portanto, a aliança de Rússia e EUA era moldada para o combate de um inimigo comum: Hitler. Desse modo, *Songs of Russia* e *Mission To Moscow* foram alocados na categoria de ideias socialistas, apresentando a URSS como um grande aliado na Segunda Guerra, e que relevaram as diferenças entre a cultura e a ideologia das duas nações. Por exemplo, *Songs of Russia* foi escrito por dois mem-

1 A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial no âmbito da mídia e do cinema aconteceu devido aos cinejornais do DIP e também de filmes filmados no *front*. Sobre isso, Sylvio Back produziu o filme "Rádio Auriverde" (1991), com uma visão crítica da campanha da FEB (Força Expedicionária Brasileira) na Itália, filme este que provocou protestos de ex-combatentes (Fabris, 1995, p. 145).

bros do partido comunista americano, que mostraram a Rússia como um país bom para viver (Valim, 2006; Mayhew, 2002).

Desfeita a Grande Aliança em 1946, as relações entre EUA e URSS tornaram-se mais tensas. Nesse contexto, os filmes pró-soviéticos deixaram de ser produzidos. *Berlin Express* foi o último filme moderado sobre a Rússia, tendo sido exibido em 1948, poucos anos após o fim da Grande Aliança. Há nesse filme um tom não tão amistoso como nos anteriores, apontando já, nos primórdios da Guerra Fria, as diferenças de culturas e ideologias dos dois blocos (Stovall, 2006). Nota-se que havia, durante a produção do filme, uma recente memória de aliança entre EUA, URSS, e a ideia de divisão do mundo ainda não estava concreta.

Filmes produzidos em clima amistoso entre EUA e URSS antes da Guerra Fria, mais tarde, tornaram-se motivos de controvérsias. Em 1947 o *House Committee on Un-American Activities* (HUAC) invadiu Hollywood com o nome de alguns filmes supostamente comunistas ou simpatizantes de esquerda, acusando-os de pró-soviéticos. O HUAC baseou-se na ideia de que os comunistas haviam estabelecido uma significante base e poderiam dominar a sociedade. Hollywood foi acusada de passar ideias subversivas comunistas em suas produções. De acordo com Pearson (1998, p. 1), o HUAC interrogou diversas pessoas da indústria do cinema, e, com isso, destruiu carreiras de atores, diretores e roteiristas de Hollywood e cerca de dez pessoas foram presas. Esse grupo passou a ser conhecido como *The Hollywood Ten*[2]. Muitos daqueles que conseguiram voltar a trabalhar usaram pseudônimos, temendo novas perseguições.

A política externa norte-americana na Guerra Fria, embora tenha sido baseada na força militar e na política de contenção do comunismo, contou também com instrumentos de afirmação de identidade cultural, exposição de ideologia e controle das ideias. A força militar foi utilizada nos diversos conflitos periféricos, os quais colocaram de frente os dois blocos que se enfrentavam nos campos ideológico e político. As guerras, como a da Coreia e do Vietnã, serviram para explicitar ao mundo que ele estava realmente dividido, e que cada região deveria pertencer a um ou outro lado; os EUA e URSS estavam sempre presentes, para garantir suas áreas de influência.

Ao mesmo tempo em que se utilizava a força militar, sabia-se que era igualmente importante estabelecer uma aproximação cultural e uma promoção de uma ideologia atrativa econômica, política e socialmente. Por isso, não era suficiente o uso do poder bruto, com ameaça e armas; outros instrumentos tornaram-se essenciais no processo. O poder militar, político e tecnológico, foi relevante, o que justifica inclusive a corrida armamentista e a corrida espacial de Reagan na década de 1980. No entanto, nenhum destes elementos teria sido

2 *The Hollywood Ten* eram: Alvah Bessie, Hebert J. Biberman, Lester Cole, Edward Dmytryk, Ring Lardner Jr., John Howard Lawson, Albert Maltz, Samuel Ornitz, Adrian Scott e Dalton Trumbo.

obtido da forma como o foram sem o auxílio de outras armas, não menos importantes ou poderosas: a propaganda, a televisão, o rádio e o cinema.

Tendo em vista que os EUA sabiam que o apoio da opinião pública era essencial para seu êxito, buscaram conseguir apoio interno para suas ações no campo externo e Hollywood cumpriu um papel importante para atingir tal objetivo. Observando-se os filmes produzidos durante a Guerra Fria, é possível notar o clima de cada fase do conflito. Muito embora a guerra estivesse concentrada no campo ideológico, os conflitos periféricos e o medo de uma guerra nuclear estiveram sempre presentes. Tais conflitos, apesar de distantes territorialmente, serviam de termômetro do clima da guerra. O mundo enfrentava uma constante tensão, e o medo era imanente, presente no cotidiano americano que se acostumou até mesmo a desconfiar de outros americanos que não aparentassem um nacionalismo forte e não concordassem com a crítica ao comunismo. Dessa forma, as produções cinematográficas dessa época refletiam, de diversas maneiras, a importância do apoio às políticas anticomunistas e os riscos do comunismo, incentivando assim o temor aos comunistas e o medo de uma guerra nuclear.

Com a intensificação da Guerra Fria, o sentimento anticomunista passou a se tornar mais presente. A Doutrina Truman configurava-se em 1947, como a primeira formulação da hegemonia política norte-americana, que assinalou a dimensão de um novo espaço dos EUA no cenário mundial. Em adição, o Plano Marshall ampliou a ideia do espaço norte-americano no mundo, agora também no campo econômico. A crise de Berlim e a criação da OTAN completaram o cenário e serviram como base para se dizer que, nesse momento, era declarada oficialmente a Guerra Fria.

Iniciando essa nova fase, o filme *Behind The Iron Curtain (*1948), é um bom exemplo, apresentando um enredo com elementos que evidenciavam que o sistema ocidental era melhor, quando seu personagem principal, um comunista, sofre uma mudança ideológica, ao perceber que viver no ocidente era melhor. Capturando o clima e humor desse início de conflito, Hollywood começava a mostrar ao público que o sistema soviético não era bem quisto nem pela sociedade russa (Schwartz, 1999, p. 1).

A Guerra da Coreia, que eclodiu em 1950, foi o primeiro grande conflito que deixou evidente a divisão do mundo, intensificando ainda mais o temor ao comunismo, que resultou, dentre outros fatores, no fortalecimento da OTAN e na ascensão do Senador MacCarthy, que iniciou uma campanha anticomunista. Além disso, intensificaram-se também os trabalhos de investigação do HUAC. Analisando esse contexto, verifica-se que os anos 1950 marcaram as produções de Hollywood. Conforme relata Shaw (2002, p. 10), os estúdios de Hollywood agiam independentemente na maioria das ocasiões; mas eram induzidos por políticos a abordar explicitamente em seus filmes o alerta contra o comunismo. Quase

todos os filmes apresentados durante o macartismo possuíam um viés anticomunista, o que poderia nos levar a pensar que o Estado os produzia. No entanto, em um clima de histeria, delação e perseguições aos comunistas, instaurava-se um ambiente, de certa forma, despótico, em que não se podia exibir qualquer ideia, muito menos expor alguma adoração por qualquer elemento de origem soviética ou chinesa. Vale lembrar a importância do patrocínio da *Central Intelligent Agency (*CIA), como parte da campanha anticomunista da década de 1950.

Enquanto, na URSS, o cinema era declaradamente um instrumento de controle do Estado, nos EUA, os estúdios agiam independentemente, mas nem por isso eram livres para realizarem produções sobre qualquer temática. Políticos induziam os estúdios de Hollywood a produzirem em seus filmes, de forma explícita, o medo do comunismo. A inclusão de Hollywood como alvo de perseguições desencadeou uma campanha publicitária de patriotismo radical (Peixoto, 1991). Pode-se dizer que a HUAC representava o motor que impulsionou o clima de delação, importante característica do macartismo.

A televisão e o cinema transformaram a vida dos norte-americanos de diversas formas, como mudanças de hábitos de consumo e lazer (Doherty, 2003, p. 03). A influência da Guerra Fria na indústria cinematográfica foi profunda e Hollywood conseguiu construir uma imagem de riscos e heroísmo norte-americano para o público. Fora das telas, estúdios provavam seu *americanismo* por meio da demissão de empregados que estivessem na *lista negra* do governo que perseguia comunistas nos EUA.

Em um clima de histeria, os filmes delineavam, expandiam e exportavam convicções e valores anticomunistas. O poder sobre a opinião era essencial aos objetivos políticos e estava completamente associado ao poder militar e econômico. *I Was a Communist for the FBI* (1951), *Them* (1954), *Storm Center* (1956), *The Bamboo Curtain* (1954), *I Married a Communist* (1950), *Big Jim McLain* (1952) e *On the Waterfront* (1950) expuseram, de forma clara, a subversão ao comunismo.

Como foi apontado, o cinema desencadeia no espectador um fenômeno de participação afetiva e perceptiva. Nesse sentido, o público norte-americano e do resto do mundo, ao assistir filmes que expunham o perigo do comunismo, saía de um filme anticomunista com medo e apreensões sobre o comunismo. O contexto interno e externo era de medo; o filme mostrava o medo. O resultado era um aumento da percepção de que insegurança e perigo, de fato, vinham da URSS, e que isso precisava ser combatido.

Quando se fala em apoio da opinião pública, não se pode generalizar. Alguns diretores, produtores, roteiristas e atores foram perseguidos por serem acusados de comunistas. Por isso, por medo do HUAC, muitas vezes, não produziam filmes que poderiam comprometê-los. Verificam-se então, filmes com mensagens indiretas, que colocavam, de forma implícita, alguma crítica à atuação americana na

Guerra Fria. Como exemplo, *Broken Arrow* foi um filme que, ambientado em 1870, servia de analogia à possibilidade de uma coexistência pacífica. Com certeza, essa foi uma produção sem apoio do Pentágono, tendo roteiro do pseudônimo Albert Maltz, que se encontrava na lista negra (Totman, 2009, p. 176).

A partir de 1960, apesar de a década ter sido marcada pela construção do muro de Berlim e pela Crise dos Mísseis em Cuba, o fim das listas negras e da era macartista refletiu-se nos tipos de produção hollywoodiana nitidamente. Hollywood deixou de produzir somente filmes anticomunistas. Expandiram-se as produções de comédias e sátiras à espionagem, por exemplo. Embora o governo continuasse induzindo o lançamento e relançamento de alguns filmes anticomunistas *educativos*, a forma havia mudado nitidamente. No entanto, a década inicia-se de forma ainda tensa no cenário internacional. Dentro da corrida espacial, o lançamento do Sputnik soviético revelou um *gap* tecnológico americano, que preocupou os EUA sobre uma possível superioridade militar soviética. Com isso, as promessas de Kennedy de aumentar as despesas militares para dotar o país de uma proteção militar foram bem vistas.

A primeira sátira ao anticomunismo aparece em 1961, com o filme *One, Two, Three*, que demonstrou nas telas, de forma hilária, as consequências do anticomunismo na sociedade, assim como demonstrações de como os produtos americanos, como a Coca-Cola, eram introduzidos em ambientes culturais marcados pelo bipolarismo, como Berlim. Esse filme foi lançado no ano da construção do Muro e, por isso, a forma e a irreverência com que se contou a história não refletiram claramente o clima de tensão, principalmente na Alemanha dividida.

Logo após a construção do Muro de Berlim, foi exibido *The Manchurian Candidate* (1962), um dos filmes que melhor abordou a paranoia da Guerra Fria. *Dr. Strangelove* (1963) foi exibido um ano depois da Crise dos Mísseis em Cuba, explicitando, então, uma sátira política sobre o medo de uma guerra nuclear. *On the Beach* (1959) também abordou o tema nuclear, assim como suas possíveis consequências.

Com relação à Guerra do Vietnã, a insatisfação com a atuação americana no conflito foi intensa e muitos foram os movimentos contra a guerra. Em decorrência disso, poucos foram os filmes produzidos sobre o conflito na época; no entanto, mais tarde tornou-se objeto de muitas produções com abordagens críticas ao governo dos EUA e à Guerra Fria.

O filme que se destaca em favor da Guerra no Vietnã que apareceu durante o conflito foi *The Green Berets* (1968), com mensagens panpatrióticas ao exército norte-americano no Vietnã. Apesar de ter sofrido diversas críticas por tentar justificar a participação na Guerra do Vietnã para uma sociedade desiludida, o filme é um marco de Hollywood como uma tentativa de fazer propaganda do governo, buscando vencer uma guerra psicológica e utilizando-a como instrumento para realizar os interesses de política externa, como a atuação no

conflito citado. Tentando influenciar a opinião pública, o filme buscou disseminar de forma clara, palavras, frases, músicas e imagens que justificassem a necessidade da Guerra e o quanto o mundo, que estava sendo atacado pelos comunistas, precisava do apoio militar dos EUA.

Com a *détente* na década de 1970, período de flexibilização e aproximação entre os dois blocos, houve uma produção de filmes mais radicais e mais críticos da Guerra Fria, que não seriam viabilizados ou autorizados nas décadas anteriores. Foram feitas comédias, sátiras da Guerra da Coreia e Vietnã, romances, dramas, aventuras, entre outros. Percebe-se que os diretores e roteiristas sentiam-se mais livres para realizar e elaborar filmes. Além de um governo mais flexível, a sociedade encontrava-se menos tensa e o medo do comunismo diminuía. Com maior liberdade de críticas, notam-se filmes que apresentaram a obscuridade e as consequências que causou a atuação americana no Vietnã. *Coming Home* (1978), *Go Tell the Spartacus* (1978), *Apocalypse Now* (1979) e *Full Metal Jacket* (1987) mostraram-se claros exemplos dessa mudança. É bom lembrar que estes filmes não tiveram apoio do Pentágono (Totman, 2009, p. 176).

Nesse clima de *détente*, apresentaram, inclusive, a possibilidade de uma atuação em parceria da URSS e EUA, como em *Telefon* (1978), em que nem todos os soviéticos eram perigosos; alguns homens, apesar de comunistas, poderiam agir em auxílio dos EUA.

A eleição de Reagan em 1980 e seu discurso de uma nova política externa de retomada da liderança mundial e de combate à ameaça comunista fazem retornar a sensação de Guerra Fria. *Star Wars* eternizou-se na história cinematográfica americana, não apenas como filme, mas também como apelido do *Strategic Defense Initiative* (SDI), ambicioso projeto de construção de uma base espacial de sistema antimíssil, no governo Reagan. Aqui, o cinema serviu para expor ao mundo a maneira como os EUA queriam que o mundo o percebesse, por meio de efeitos visuais e tecnológicos, como um país avançado e com um sistema capitalista que parecia vencer o socialismo. Portanto, além de avançar nos campos da percepção, tratava-se também de um reflexo do ambiente que se instaurava no momento; ambiente este que deixava cada vez mais clara a ideia de que os EUA emergiriam como superpotência e que o sistema capitalista ocidental prevaleceria.

O *American Way of Life* foi disseminado ao mundo das mais diversas formas e em diversos períodos. Elementos de propaganda, como as garrafas de Coca-cola vendidas a estrangeiros, assim como o McDonald´s e a *Levis jeans*, totalmente aprovados e rapidamente incorporados no cotidiano de sociedades não americanas, também ajudaram a projetar de forma clara ao mundo todos os valores e perspectivas dos EUA (Shaw, 2001). A *guerra psicológica* e a *guerra política* tornaram-se, para os americanos, instrumentos de política nacional. O uso da guerra psicológica é instrumento para influenciar a opinião pública e ser-

via assim para legitimar ações de política externa norte-americanas na época.

Ainda em se tratando da Guerra Fria, nos EUA, a guerra psicológica e a propaganda não eram exclusivas da *United States Information Agency* (USIA) ou da *Central Intelligent Agency* (CIA). Diversas agências participaram das campanhas da Guerra Fria, incluindo o Conselho Nacional de Segurança dos EUA, a Casa Branca, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, o Exército, assim como agências de assistência econômica externa (como a Agência de Segurança Mútua, a Administração de Operações Externas e a *Agency for International Development*). Além disso, muitas organizações privadas, organizações sem fins lucrativos e até empresários contribuíram para a campanha da propaganda norte-americana (Osgood, 2002, p. 87).

O pós-Guerra Fria mudou o cenário internacional e colocou em questão outros problemas. Terrorismo, meio ambiente, crise climática, entre outros temas, passaram a ser preocupação dos Estados. Dessa forma, isso se reflete na indústria cinematográfica, em especial, Hollywood, que mostra em seus filmes os problemas atuais, criticando o governo dos EUA, em apoio ou simplesmente informando e servindo como produto de entretenimento.

Após anos utilizando a URSS como símbolo de inimigo e vilão, Hollywood encontrou uma nova gama de adversários e vilões. Com a invasão iraquiana no Kuwait e a ação norte-americana de retaliação no Iraque com aprovação das Nações Unidas, abriu-se espaço para um gênero de filme que se denominou *Rogue Iraq.* O Pentágono teve a influência em algumas produções, buscando auxílio para a posição da administração dos EUA do período (Totman, 2009, p. 109). *Hot Shots!* (1990), *Cover-Up* (1991), *Eve of Destruction* (1991) e *Blink of an Eye* (1991) são bons exemplos dessas produções abordando o Iraque como inimigo, além de relacionar terrorismo e armas de destruição em massa.

A política externa adotada depois do 11 de setembro de 2001 foi marcada pela *Guerra ao Terror.* Os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono geraram, no público norte-americano, uma demanda por ação, uma vez que o grande inimigo, o terrorismo, poderia estar espalhado pelo mundo por meio de células clandestinas. De acordo com Dixon (2004, p. 01), a administração Bush buscou atrair a atenção pública com a Guerra do Iraque; no entanto, essa iniciativa teve apoio inicial, mas logo se tornou impopular tanto doméstica quanto internacionalmente. Em relação aos filmes, isso se refletiu de diversas formas: alguns encorajavam o espírito de guerra, de preocupação; outros questionavam; e ainda havia aqueles que evitavam essas questões. De certo modo, o Iraque volta a se tornar o vilão novamente.

Doravante, outros vilões passaram a ocupar lugar de destaque nos documentos de segurança, a serem opções hollywoodianas de inimigos norte-americanos. A Coreia do Norte declarou em fevereiro de 2005 que possuía armas nucleares, e *Team America: World Police* (2004) já abordava uma versão perigosa do país.

O Sudão, também, foi representado: *The Four Feathers* (2002), *Los*t *Boys Of Sudan* (2003) e *The Art of Fligth*(2005), embora os dois últimos não tenham sido produções hollywoodianas. Sobre o Irã, merecem destaque *Not Without My Daughter* (1991) e *The House of Sand and Fog* (2003). Sobre Cuba, *Golden Eye* (1995) e *Die Another Day* (2002) são bons exemplos de filmes que mostram o país como vilão, relacionado a tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e relações com grupos terroristas. É importante, ainda, destacar que Cuba já fora muito lembrada como inimiga durante o período da Guerra Fria, tendo o filme *Godfather II* (1974) como grande exemplo do tratamento pejorativo do país (Totman, 2009).

Na realidade, no momento imediatamente posterior aos atentados, Hollywood momentaneamente abandonou as produções extremamente violentas que dominaram a produção da década de 1990. Filmes foram arquivados temporariamente e apressou-se a produção de filmes classificados como *família*, buscando oferecer ao público um escape dos eventos de 11 de Setembro. Todavia, rapidamente, Hollywood voltou a trabalhar com os gêneros de *ação*. Uma coisa era certa: os acontecimentos de 11 de Setembro nunca poderiam ser apagados da memória nacional americana; assim, os EUA entraram no século XXI como uma Era marcada por incertezas e perigos, em que as guerras estavam sendo conduzidas não por nações, mas por células terroristas (Dixon, 2004, p. 03). Para exemplificar o período, três séries de televisão sobre operações inteligentes merecem destaque: *24 Horas*, *The Agency* e *Alias.* Destas, *24 Horas* foi a que mais demonstrou convergências com os eventos de 11 de Setembro.

Os ataques foram mais lembrados pela data de 11 de Setembro do que pelo lugar e espaço onde aconteceram. Segundo Hark (2004, p. 122), a data 9/11[3] reproduzia uma irônica semelhança com o número universal de chamada de emergência do país 911. Tal coincidência rendeu muitas chamadas aos canais de mídia. Sendo os EUA o país do entretenimento, os americanos e o resto do mundo foram capturados pelo cinema, pela televisão e por todos os veículos de entretenimento, onde o real e a ficção se misturam muitas vezes. Cada americano transformou-se assim num "eu" intérprete (Tota, 2009, p. 249).

A intensificação do problema, o não esquecimento, a promessa de retaliação, a busca por justiça e segurança foram possíveis, em consequência da estratégia terrorista de manter o terror mesmo após os ataques. Todos os atores envolvidos – governo, polícia, exército, canais de comunicação – auxiliaram a tornar os eventos ainda mais aterrorizantes. A política americana apontava para uma ação mais dura, agressiva e unilateral desde o começo, e a mídia em geral, em especial a televisão, contribuiu para que se criasse um ambiente de medo que foi propício para a aprovação de um pacote de medidas antiterror que em tempos de paz provavelmente não seriam aceitas.

3 Em inglês, registra-se primeiro o mês depois o dia: 9/11 para designar 11 de setembro ao invés de 11/9.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente, a indústria cultural representa a impressão da realidade e serve também para divulgar visões políticas ou criticá-las, construir imagens e simbolismos. É preciso ressaltar que as produtoras cinematográficas americanas, apesar de serem independentes e não estatais, muitas vezes são influenciadas pelo governo ou pela visão elitizada da cultura e da sociedade americana, e, por isso, passam, muitas vezes, a servir como divulgadoras de uma imagem que a elite governamental deseja ter no mundo, legitimando suas posições de política externa. Nesse aspecto, não apenas o cinema, mas ainda outros meios de comunicação, e principalmente também a televisão, têm servido como instrumentos de transmissão e disseminação de opiniões e ideias sobre a política.

Em se tratando dos EUA, verifica-se, através da relação traçada entre os filmes citados e os momentos de afirmação de políticas externas específicas, uma história da relação entre produções cinematográficas que combinam Hollywood e Washington. Apesar de ser independente e privada, a indústria de entretenimento norte-americana é um grande negócio que envolve grandes valores em dinheiro. E o governo, mesmo sem ser dono das filmagens, dos atores e dos enredos, às vezes encontra na mídia um grande apoio, um instrumento capaz de auxiliar na formulação, elaboração e aceitação de suas políticas.

A busca de um apoio nacionalista dos estúdios de cinema em troca de recompensas domésticas e internacionais pode ser estudada como um tema à parte em relação ao tratamento geral da formação e exportação da cultura norte-americana. Conclui-se, entretanto, que a influência do Estado norte-americano sobre Hollywood foi mais forte até a década de 1960. Os filmes verificados nas décadas que antecedem 1960 refletem isso, diferentemente do período da *détente* e do fim da Guerra Fria, quando as produções tornaram-se um pouco mais diversas, logo, mais livres. Ou seja, a influência ainda aparece, entretanto mais brandamente, desde a ascensão de uma nova geração de cineastas como Martin Scorsese e Francis Coppola, que trouxeram críticas ao *establishment,* em especial, à Guerra do Vietnã.

As relações internacionais são moldadas não apenas por instrumentos militares e políticos, mas também por instrumentos culturais e ideológicos, como os meios de comunicação. Assim, a influência norte-americana com relação à mídia continua sendo um caso excepcional deste aspecto, em função do seu poder de disseminação e superioridade técnica. Isso não mudou completamente, já que sabemos que, em outros setores, a maioria das mídias e das novas tecnologias que estão determinando as mudanças da mídia global saiu de laboratórios americanos, assim como foram primeiramente testadas nos EUA (Dizard, 2000, p. 100).

Diversos fatores ideológicos, econômicos, políticos e demográficos foram decisivos para o desenvolvimento da mídia americana e sua superioridade tecnológica. Entretanto, a televisão ainda é o veículo de massa mais poderoso e difundido nos EUA. Charles Paul Freund (1991 apud Dizard, 2000, p. 126), crítico de mídia, aponta que "a televisão é o nosso terreno comum (...) é a única coisa que a maioria dos americanos conhece e vivencia mais ou menos junto (...)", portanto, um importante recurso de produção de identidade nacional. A televisão registrou e moldou acontecimentos decisivos para a história dos EUA. Dizard (2000, p. 127) destaca que a história recente é definida para os americanos por meio das imagens de televisão – o movimento dos direitos civis, o assassinato de Kennedy, o caso Watergate, as Guerras do Vietnã e do Golfo Pérsico, o colapso do comunismo soviético assim como os atentados terroristas de setembro de 2001 são exemplos disso. Como manifestação importante da *velha mídia*, juntamente com a imprensa e o cinema, tem conseguido enfrentar com sucesso o avanço da *nova mídia*, impulsionada pela Internet e pelos livros eletrônicos (Dizard, 2000, p. 127). Ganhou força com os sistemas de transmissão a cabo, que melhoraram a qualidade das imagens e possibilitaram melhores articulações com as demais mídias.

Nos anos 1990, as comunicações de mídia juntas perfizeram a sétima maior indústria da economia americana; medida por padrões de compostos de crescimento anual, ocupou a quarta posição. A comunidade financeira norte-americana passou a se interessar mais pelo setor, promovendo a disseminação daquilo que já foi denominado de administradores de mídia (Dizard, 2000, 105). Os grandes empresários também passaram a ter interesse em adquirir o controle de outros serviços de mídia que pudessem comercializar e gerassem lucro. Fusões e consolidações de distribuidores de informação foi o resultado disso. O que se verificou é uma mídia diferente, mais independente.

O impacto desse processo na cultura, na sociedade e na política foi fortíssimo, a ponto de sugerir, em diversos ambientes, a imagem da mídia como um crescente quarto poder, verdadeiro modelador das disputas eleitorais e da representação política. A democracia do público, isto é, animada fortemente por aquilo que está referenciado pelo público telespectador, foi empregada para qualificar uma nova forma da representação que surge a partir das décadas finais do século XX (Manin, 1999).

Quando o homem percebe diferenças e semelhanças entre a sua comunidade e as demais, ele toma consciência de si mesmo como indivíduo que pertence a uma cultura. Nesse contexto, os veículos de comunicação desempenham um papel fundamental na formação e afirmação das identidades culturais. Filmes, programas de televisão e outros produtos midiáticos geralmente refletem valores, crenças e comportamentos da cultura da sociedade que os

originaram, o que permite entendê-los como instrumento de análise dos valores e crenças predominantes em determinada cultura nacional. Trata-se de um complexo cultural que organiza e difunde comportamentos, percepções, sentimentos, ideários e valores.

A política antiterrorista radical e unilateral de George W. Bush possivelmente não teria encontrado meios de aceitação e aprovação, nem do Congresso dos EUA nem da opinião pública doméstica e internacional, caso o modo de vida americano não tivesse sido tão impactado pelo terrorismo. Um clima de exceção foi estabelecido, onde se podia tudo, até a tortura e a privação das liberdades individuais, desde que se prometesse a segurança de volta. Este é apenas um exemplo mais recente de como o modo de vida das sociedades, definido e sustentado por opções intelectuais e ideológicas, operam o apoio a decisões políticas, tanto no âmbito de política interna quanto da política externa. Assim, refletir sobre a relação entre esses instrumentos de mídia e a política doméstica e internacional torna-se essencial para compreensão desse mundo repleto de novos desafios e problemas e em que os canais de comunicação se tornaram não mais coadjuvantes, mas protagonistas nas análises das relações internacionais e da ciência política.

CAPÍTULO 14

LIBERAIS E NEOCONSERVADORES FRENTE À GUERRA DO IRAQUE

Reginaldo Mattar Nasser
David Almstadter de Magalhães

INTRODUÇÃO

Em março de 2003, o *think tank* neoconservador *Project for the New American Century* (PNAC) enviou duas cartas ao Congresso norte-americano, apoiando e justificando a ocupação do Iraque pelas tropas da coalizão. Entre os signatários dessas cartas encontravam-se as mais relevantes figuras do pensamento neoconservador, como Robert Kagan, Joshua Muravchik, Eliot Cohen, James Woolsey, Max Boot, Charles Hill, Tod Lindberg, Danielle Pletka e William Kristol. No entanto, o que saltava aos olhos naquela lista de assinaturas era que, dos 23 signatários, meia dúzia eram intelectuais tradicionalmente ligados ao pensamento liberal, a *think tanks* progressistas, ou ao Partido Democrata. Entre eles, encontravam-se Ivo Daalder, da *Brookings Institution* e membro da equipe do Conselho de Segurança Nacional do ex-presidente Bill Clinton; Dennis Ross, principal assessor de Clinton para as questões do conflito árabe-israelense; James Steinberg, influente conselheiro de Segurança Nacional de Clinton e importante analista internacional da *Brookings Institution*, e Michael O'Hanlon, outro proeminente pesquisador da *Brookings*.

A primeira carta (The New American Century, 19/3/2003), redigida no dia 19 de março, afirmava que todos os signatários apoiavam uma intervenção militar no Iraque, pois se fazia necessário respeitar a Resolução 1.441 do Conselho de Segurança, que deu ao governo do Iraque a última chance para cumprir as resoluções da ONU. Assim, entendiam ser justificável tanto a remoção de Saddam Hussein do poder quanto a mudança de seu regime autoritário para que se alcançassem três objetivos: desarmar o país dos estoques de armas de destruição em massa; estabelecer um pacífico, estável e democrático governo e contribuir para o

desenvolvimento da democracia em outros países do Oriente Médio.

A outra carta (The New American Century, 2003) foi enviada após o início da guerra, em 28 de junho de 2003. Em seu conteúdo ficava patente o esforço de se restabelecer a cooperação entre os Estados Unidos e os países europeus, fortemente abalada em função da intervenção militar no Iraque. Para tanto, a carta reconhecia o papel importante levado a cabo pelo então primeiro-ministro inglês, Tony Blair, que vinha se esforçando para que Estados Unidos e Europa voltassem a trabalhar novamente como parceiros e não rivais. A construção de um Iraque democrático, próspero e estável, prossegue a carta, só será possível mediante a forte contribuição da comunidade internacional e a atuação de organismos internacionais, sobretudo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan).

O consenso entre neoconservadores e liberais no que tange à política externa norte-americana para o Iraque não se reduziu apenas ao episódio dessas cartas. Em junho de 2004, por exemplo, Ivo Daalder e Robert Kagan escreveram juntos um artigo, publicado no *Washington Post*, afirmando que, para o bem da Otan, Alemanha e França deveriam enviar tropas e participar do processo de reconstrução do Iraque (Daalder e Kagan, 2004). Ambos os autores tornaram a elaborar outro artigo três anos depois (Daalder e Kagan, 2007). Por diversas vezes também o analista liberal Michael O'Hanlon, da *Brookings Institution*, juntou-se a Frederick Kagan, respeitado intelectual neoconservador do *American Enterprise Institute* (AEI), para escreverem artigos juntos.

Para avaliar a percepção de liberais e neoconservadores a respeito da intervenção norte-americana no Iraque e do processo de retirada das tropas, escolhemos avaliar as publicações de dois *think tanks*: *Brookings Institution* e *American Enterprise Institute.* Essa escolha se justifica por diversas razões. Primeiramente, porque os *think tanks* ainda são pouco estudados em geral, e no Brasil em particular, muito embora esses institutos de pesquisa tenham-se mostrado muito influentes na história da política externa dos Estados Unidos. Entre as escassas publicações brasileiras sobre o papel dos *think tanks* na política externa dos EUA, destacam-se os trabalhos de Teixeira (2007) e Magalhães (2008).

É difícil entender a razão de tal indiferença em relação à presença política dos *think tanks*, dado que os próprios políticos norte-americanos reconhecem sua força, como é caso do ex-diretor de Política e Planejamento do Departamento de Estado dos Estados Unidos e presidente da *Brookings Institution*, Richard Haass, quando observou que "entre as diversas influências na formulação da política de relações exteriores dos EUA, o papel dos *think tanks* está entre o mais importante e o menos apreciado" (Haass 2002). Eles ocupam, portanto, um lugar de extrema relevância crítica, situando-se entre a academia e o governo e criando, de acordo com Haass (2002), "uma ponte de ligação [sic] entre o mundo das ideias e da ação". De uma forma geral, de acordo com Teixeira (2007, p. 105), pode-se definir os *think tanks* como:

> organizações relativamente independentes, não-partidárias, sem fins lucrativos, que produzem conhecimento, dedicam-se a resolver problemas, desenvolver projetos de curto, médio e longo prazo, e realizar pesquisas, sobretudo nas áreas de política públicas, tecnologia, social ou de política estratégica e militar, visando a ganhar apoio e influenciar o processo político, seja em maior ou menor grau.

A *Brookings Institution* fez parte da chamada primeira geração de *think tanks* ou onda liberal-progressista (Abelson, 2002). Essa época foi marcada, nos Estados Unidos, pela fé no conhecimento e pela crença na razão como instrumento para construir instituições e transformar a ordem social e econômica. Essa primeira onda de *think tanks* buscou tornar-se, como designou Talbott (2002), uma "universidade sem alunos", assumindo, desta forma, um caráter mais acadêmico, desinteressado e de orientação liberal. Teixeira (2007, p. 107) salienta que "o modelo era a *Brookings*, que se mantém até os dias de hoje como um dos *think tanks* de mais alta credibilidade nos EUA, sendo o mais citado pela mídia".

A *Brookings Institution* tem estado preferencialmente na história dos Estados Unidos ao lado dos democratas. As administrações de Bill Clinton e Jimmy Carter, por exemplo, contrataram diversos especialistas da *Brookings* (Haass, 2002). Da mesma forma, nas eleições de 2008, oito especialistas da *Brookings* participaram da campanha dos democratas, três deles aconselhando a candidata Hillary Clinton (Martin S. Indyk, Michael O'Hanlon e Strobe Talbott), e cinco dando suporte ao candidato Barack Obama (Jeffrey Bader, Ivo H. Daalder, Philip H. Gordon, Susan E. Rice e Bruce O. Riedel).

O outro *think tank* escolhido, o *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, também pertence, segundo a classificação de Abelson, à primeira geração de *think tanks*. A instituição nasceu alinhada ao pensamento conservador norte-americano – mais tarde representado pela visão do ativista Barry Goldwater –, dedicando-se a fortalecer e a preservar as fundações livres, a iniciativa privada, o governo limitado, além de dar grande ênfase para os temas de política externa e defesa. Desde o seu nascimento, o AEI se inspirou no modelo da *Brookings,* tentando se tornar, na medida do possível, uma "*Brookings* conservadora". Na década de 1970 o *think tank* já era considerado um rival da *Brookings* e, por meio de publicações curtas para o Legislativo, *papers*, seminários, eventos e distribuição de matéria para rádio e TV, mostrou-se bem-sucedido na disseminação do pensamento conservador (Teixeira, 2007, p. 203).

Foi também na década de 1970 que o AEI iniciou sua aproximação com o pensamento neoconservador. Quando assumiu a presidência do instituto, em 1954, William Baroody ainda comungava com os valores tradicionais da direita norte-americana e enfatizava, sobretudo, as questões de ordem econômica, influenciado pelo pensamento de Milton Friedman e Paul McCracken.

No entanto, em meados dos anos 1970, Baroody viu-se atraído pelas ideias de Irving Kristol, tido como o pai-fundador do movimento neoconservador. O envolvimento do AEI com o emergente grupo ideológico culminou no convite para Irving Kristol integrar o *think tank* como membro honorário, com o recrutamento de outros intelectuais neoconservadores para participarem do instituto, entre eles Jeane Kirkpatrick, Michael Novak e Ben Wattenberg.

Embora tenha perdido força na década de 1980 com o aparecimento de outros *think tanks* conservadores, como a *Heritage Foundation* e o *Cato Institute,* o AEI seguiu influenciando a opinião pública e os formuladores de política externa. Em 1988, o então presidente Ronald Reagan[1] (1988 apud Teixeira, 2007) declarou: "a mais importante sabedoria americana sai dos nossos *think tanks*, e nenhum tem sido mais influente que o American Enterprise Institute".

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os neoconservadores tornaram-se o grupo mais influente no processo decisório da política exterior dos EUA. Muitos nomes atrelados ao AEI juntaram-se à administração W. Bush, como John Bolton, Eliot Cohen, Thomas Donnely, David Frum, Frederick Kagan, Richard Perle, Danielle Pletka, entre outros.

PANORAMA GERAL DO DEBATE: NEOCONSERVADORES E LIBERAIS-INTERNACIONALISTAS

Nos anos 1990, Francis Fukuyama emergiu como um destacado intelectual neoconservador. Contudo, às vésperas da guerra do Iraque, em 2003, ele rompeu com o *mainstream* do movimento e iniciou um rico debate sobre o neoconservadorismo. Sua ruptura com o movimento só ficou clara, no entanto, depois do artigo por ele publicado na revista *National Interest*, intitulado "O Momento Neoconservador" (Fukuyama, 2004). A proposta do artigo era trazer uma série de objeções à tese do "Realismo Democrático" defendida por Charles Krauthammer, em março de 2004, em um jantar do AEI.

Krauthammer (2004) inicia seu livro *An American Foreign Policy for a Unipolar World*, descrevendo o cenário pós-Guerra Fria, no qual os EUA aparecem como única superpotência no sistema internacional e com a capacidade de interferir militarmente em qualquer região do mundo. Por conta de um puro acidente histórico, observa o autor, a América foi designada guardiã do sistema internacional. Ele acrescenta que, em toda história humana, nenhuma outra

1 Cf. REAGAN, R. Freedom and Vigilance. *Speeches. 1988 Francis Boyer Lecture*. AEI Annual Dinner (Washington), December 7, 1988. Disponível em: <www.aei.org/publications/pubID.833,filter.all/pub_detail.asp>. Acesso em: 25 dez. 2006.

nação ou império gozou de um cenário tão privilegiado como esse que os EUA passaram a desfrutar com o colapso da URSS. O momento unipolar, portanto, exigia que a política externa norte-americana fosse repensada, levando em conta a nova distribuição mundial de poder.

Em seguida, Krauthammer descreve quatro escolas de política externa predominantes historicamente nos Estados Unidos. São elas: isolacionistas, liberais-internacionalistas, realistas e globalistas democráticos. Das quatro escolas, a única que, segundo seu ponto de vista, estaria obsoleta intelectualmente e sem força política seria a isolacionista, sustentada apenas por figuras excêntricas como Pat Buchanan[2].

Dessas escolas, o autor destaca a liberal-internacionalista, representada por uma tradição que perpassa Wilson, Roosevelt e Kennedy e ganha força no governo Clinton com seu excesso de ações intervencionistas. Segundo Krauthammer, as intervenções dos liberais-internacionalistas estão mais vinculadas a princípios universais, como os direitos humanos, do que comprometidas com promover os efetivos interesses nacionais dos EUA. Por isso, afirma o autor, ao contrário dos seus colegas Kristol e Kagan, ele se posicionou contrário à intervenção nos Bálcãs e à guerra em Kosovo por não considerar os argumentos humanitários suficientes para o envolvimento norte-americano na região.

Uma intervenção, afirma Krauthammer (2004, p. 3), precisa sempre "obedecer a um imperativo estratégico e aos interesses dos EUA". Outra crítica de Krauthammer contra os liberais-internacionalistas diz respeito ao comprometimento dessa escola com o multilateralismo, o Direito Internacional e as instituições internacionais. Na visão do mesmo autor (2004, p. 3), essa postura coloca os Estados Unidos atrelados aos interesses de outras grandes potências e acaba por "amarrar com cordas a liberdade de ação e limitar a margem de manobra do Gulliver".

É justamente sobre os mesmos pontos que os liberais-internacionalistas se queixam da política neoconservadora, acusando-a de ter uma visão centrada apenas nos interesses e de usurpar princípios universais sacramentados pelo Direito Internacional. Alinhada ao internacionalismo liberal, Madeleine Albright (2008, s/p) lamenta que, após os desastrosos resultados da Guerra do Iraque, não há mais clima para intervenções humanitárias lideradas pelos EUA. De acordo com a ex-secretária de Estado norte-americana, a decisão do governo Bush de intervir no Afeganistão, motivado pelo direito de autodefesa, e de invadir o Iraque, partindo da "grandiosa retórica da prevenção", gerou uma reação negativa na comunidade internacional a respeito das intervenções e um retro-

2 Patrick J. Buchanan é político e intelectual. Tem-se destacado por ser a mais influente figura do paleoconservadorismo, que defende uma política externa isolacionista. Buchanan criticou veementemente a administração W. Bush por seu internacionalismo desmedido.

cesso na forma de se entender soberania. Para ela (2008, s/p), "o principal problema do debate dá-se em torno da questão do que é Sistema Internacional".

Krauthammer afirma que os realistas, por sua vez, acertam em priorizar os interesses nacionais, mas se equivocam quando definem interesse estritamente em termos de poder. Os EUA, acrescenta Krauthammer, "jamais sustentarão uma *realpolitik*. Sua política externa precisa ser conduzida para além dos argumentos do poder" (Krauthammer, 2004, p. 6).

A escola denominada democrática globalista concebe a política externa para além do poder, entendendo que deve expressar os "profundos valores da América". Para isso Krauthammer cita um discurso de W. Bush[3] (2003 apud Krauthammer, 2004, s/p) na sede do governo britânico que sintetiza os fundamentos da escola democrática globalista e que poderia ter sido dito, no começo do século XX, por Woodow Wilson: "Os EUA e a Grã-Bretanha partilham uma missão no mundo que transcende o equilíbrio de poder e a simples busca pelos interesses nacionais. Nós perseguimos o avanço da liberdade e a paz que a liberdade pode trazer"[4]. Krauthammer concorda com a obsessão dessa escola em promover a democracia no mundo. No entanto, ela deve ser promovida somente onde estiverem em jogo os interesses vitais dos Estados Unidos. É a partir desse ponto que ele desenvolve o que chama de escola democrática realista.

Assim, as aspirações universalistas e a retórica democrático-globalista devem ser temperadas com uma dose de realismo democrático, visando sempre a atingir um objetivo focado e limitado. Krauthammer encerra o artigo argumentando que, após o 11 de Setembro, o "totalitarismo árabe-islâmico" representa para os EUA uma ameaça de igual natureza e estatura que representaram Japão e Alemanha, antes da Segunda Guerra, ou União Soviética, nos anos de Guerra Fria. Em outras palavras, o chamado "totalitarismo árabe-islâmico" afigura-se hoje, de acordo com Krauthammer, como um inimigo existencial dos EUA.

O artigo escrito por Fukuyama (2004) em resposta a Krauthammer traz alguns pontos importantes da divergência quanto ao tipo de internacionalismo que deveria ser adotado pelos EUA. Fukuyama (2004, p. 2) dirige-se ao pensamento de Krauthammer, que, segundo ele, "adquiriu forte influência dentro da equipe de política externa da administração Bush", como "wilsonismo muscular", caracterizado, sobretudo, por um ceticismo em relação às instituições internacionais e por utilizar da supremacia militar americana para assegurar os interesses de segurança dos EUA por meio da exportação de valores liberais americanos. Contudo, Fukuyama está de acordo com Krauthammer e com

3 Cf. BUSH, G. W. President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London. *Remarks by the President at Whitehall Palace*, London, England, November 19th, 2003, s/p. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/11/20031119-1.html>. Acesso em: 20 nov. 2011.

4 Esta citação, assim como as demais, é fruto de tradução livre e de responsabilidade dos autores.

outros comentaristas que sustentam que um realismo do tipo "kissingeriano" é inadequado para as bases da política externa norte-americana, já que as referências ao universalismo messiânico têm estado de acordo com os valores e instituições e sempre foi um inarredável componente da identidade nacional norte-americana. Portanto, os americanos nunca se sentiram confortáveis com um tipo de moral amparada tão somente em bases realistas.

Assim, Fukuyama inicia "O Momento Neoconservador", afirmando que Krauthammer encontra-se totalmente fora da realidade ao sustentar que a intervenção unilateral norte-americana no Iraque tinha sido bem-sucedida. Os EUA não encontraram armas de destruição em massa no Iraque, um virulento e profundo antiamericanismo tem crescido por todo o Oriente Médio, a insurgência no Iraque vem causando sérios custos humanos, a guerra não produziu um progresso nas relações de Israel com a Palestina e os EUA vêm perdendo legitimidade perante os aliados democráticos.

Em seguida, o dissidente do movimento neoconservador refuta o que Krauthammer chama de "realismo democrático". Argumenta Fukuyama (2004, p. 4) que, embora o axioma pareça claro, ele traz consigo um conjunto de ambiguidades que tornam os parâmetros de intervenção dos EUA ainda mais dificultosos. Com efeito, torna-se problemático encontrar um entendimento preciso do que são as "necessidades estratégicas", o que faria necessário uma discussão sobre o alargamento conceitual do termo. Fukuyama rebate, inicialmente, a concepção de Krauthammer a respeito da acepção de "inimigo existencial". Se essas palavras têm algum sentido, observa Fukuyama, elas deveriam incluir apenas uma ameaça à nação norte-americana ou ao seu regime democrático. Tal conceito é de difícil aplicação quando se refere à rede Al Qaeda, ou ao Iraque, antes da invasão em 2003 (Fukuyama, 2004).

Outro ponto central da crítica de Fukuyama (2004, p. 4) refere-se à legitimidade. Fukuyama argumenta que se, de fato, os Estados Unidos fossem "designados a exercer o papel guardiões do Sistema Internacional", eles não estariam passando por uma profunda crise de legitimidade internacional, o que mostra, de certa forma, que foram os próprios americanos que se autodesignaram protetores do mundo sem o consentimento dos demais Estados. Em seguida, Fukuyama sustenta que a legitimidade não serve apenas para os Estados Unidos se sentirem bem, mas atende a uma finalidade prática bem definida e visceralmente vinculada aos interesses da América. De certa forma, Ivo Daalder (2003a) endossa a posição de Fukuyama, quando observa que legitimidade "não é luxo para o poderoso e tampouco uma necessidade para o fraco, como alguns argumentam – mas sim o que é necessário para transformar poder em sucesso".

Fukuyama (2005, p. 196) chegou a defender, dois anos após romper com o movimento neoconservador, um "internacionalismo liberal teimoso",

marcado pela necessidade de os Estados Unidos trabalharem no sentido de um mundo multilateral, o que não significa dar ênfase especial à ONU, mas valorizar as instituições que trazem embutido um verdadeiro reflexo da legitimidade democrática internacional.

Se, por um lado, a hipótese de invadir o Iraque deslocou o neoconservador Fukuyama em direção a um *soft wilsonism*, por outro, serviu para atrair alguns liberais para o círculo neoconservador. Foi o caso, por exemplo, de Kenneth Pollack, filiado historicamente ao pensamento liberal e ex-funcionário do Conselho de Segurança Nacional da administração Clinton. Em março de 2002, Pollack (2002a) escreve um artigo na *Foreign Affairs* intitulado "Next Stop Baghdad?", argumentando que o governo Bush deveria invadir o Iraque, depor Saddam e promover uma mudança de regime naquele país. O desenvolvimento desse argumento resultou no livro *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq* (2002b), que se tornou o principal texto do que veio a ser chamado *liberal hawkism* (Cavanaugh, 2007).

Outro caso, onde o estreitamento entre o pensamento neoconservador e o liberal se fez claro, são os artigos assinados conjuntamente por Ivo Daalder e Robert Kagan. Durante sua trajetória intelectual, Ivo Daalder tem-se destacado como um defensor do pensamento liberal-internacionalista e atuou junto ao Partido Democrata, figurando, por exemplo, como destacado diretor do Conselho Nacional de Segurança durante a administração Clinton. Daalder foi também um dos assessores de Barack Obama, na eleição de 2008. Robert Kagan, por sua vez, foi cofundador do extinto *think tank* neoconservador PNAC e colunista da *Weekly Standard*, principal revista neoconservadora. Destacou-se também pela participação na administração de Ronald Reagan e como assessor do candidato republicano à Casa Branca na eleição de 2008, John McCain.

O consenso entre esses dois pensadores aparece de forma clara no artigo escrito em coautoria "The Next Intervention" (Daalder e Kagan, 2007), em que ambos indicam a necessidade de se alcançar um consenso político entre as nações para a sobrevivência e a manutenção de uma ordem internacional justa. O problema reside, no entanto, em como determinar a legitimidade do uso da força. Eles apontam que o Conselho de Segurança da ONU não é mais um órgão legítimo e mostrou-se inapto para lidar com questões fundamentais para a comunidade internacional, como foram os casos de Ruanda, Kosovo, Darfur, Coreia do Norte e Irã. Uma vez descartado o Conselho de Segurança como instituição legítima, Daalder e Kagan entendem que a legitimidade do uso da força deve estar sob a responsabilidade de um concerto de democracias no mundo. As democracias podem concordar e agir de forma eficaz, mesmo quando grandes não democracias como Rússia e China tentam obstaculizá-las, como aconteceu na guerra no Kosovo.

Em outro artigo, também escrito conjuntamente, Daalder e Kagan (2004, s/p) pedem que a Otan, uma aliança composta por democracias, assuma parte da responsabilidade na reconstrução do Iraque, alegando que os EUA se envolveram em Kosovo mais pelo compromisso de manter a aliança ativa do que por interesses norte-americanos na região. Concluem que "caso França e Alemanha sigam dizendo não às responsabilidades na reconstrução do Iraque, uma futura administração norte-americana, sendo ela democrata ou republicana, terá que reconsiderar o valor da Organização" (Daalder e Kagan, 2004, s/p). De acordo com Kagan (2010), as diferenças entre republicanos e democratas, no campo da política externa, são poucas, e ambos acabam por direcionar sua orientação ideológica para o pensamento de Wilson de construir um mundo seguro para a democracia (Kagan, 2010).

A JUSTIFICATIVA WILSONIANA DA INTERVENÇÃO

No livro em que analisa a obra de Clausewitz, Raymond Aron (1986, p. 157) chama a atenção para a importância de se discutir a fundo os conceitos de tática e estratégia, uma vez que eles ajudam a pensar não só a ação guerreira, mas a ação humana de forma geral. Embora o objetivo deste trabalho não esteja voltado para o estudo da ação política, é fundamental compreender que os conceitos contidos nas doutrinas muitas vezes têm a capacidade de motivar a ação humana. Portanto, se a tática é a maneira de se proceder durante a batalha (ou o combate), a estratégia, por sua vez, compreende um espectro mais amplo e pode ser entendida como a arte de coordenar as ações para se vencer uma guerra. Traduzindo esses conceitos para o contexto sobre o qual as análises da *Brookings* estão inseridas, poder-se-ia entender estratégia como os objetivos gerais dos EUA para o Oriente Médio, e tática como as formas de se proceder para atingir tais objetivos.

Se há um consenso que permeia a grande maioria das publicações da *Brookings* ele diz respeito à estratégia norte-americana para o Oriente Médio. Para os analistas do *think tank* liberal, os problemas vitais de segurança nacional, após os ataques terroristas de 11 de setembro, dependem do esforço e comprometimento dos EUA em promover a modernização do Oriente Médio. Em relação a esse ponto, portanto, não há divergências maiores entre a orientação estratégica da *Brookings* e os objetivos gerais da administração W. Bush para o Oriente Médio. As diferenças se mostram pronunciadas quando o que está em questão são os meios, ou as manobras táticas, para se alcançar a ambiciosa meta de transformar radicalmente toda a região do Oriente Médio.

Michael O'Hanlon (Indyk et al., 2002)[5] aponta que o ideal seria que o Oriente Médio seguisse o padrão da Turquia como modelo de modernização, e não a imagem idealística de um Iraque democrático que promoveria uma transformação mais ampla da região.

A referência à Turquia de Kemal Ataturk não é novidade entre os wilsonianos mais fervorosos. O líder que aboliu o Califado impôs o secularismo e abriu a Turquia para a ocidentalização tem sido reiteradamente lembrado como um importante exemplo para os países árabes. A figura que mais tem-se destacado na defesa do modelo turco é o especialista em Oriente Médio e intelectual influente entre os neoconservadores, Bernard Lewis[6].

No mesmo sentido, Martin Indyk[7] afirmou "acredito que o presidente Bush decidiu corretamente ao optar pela mudança de regime. No entanto, todos os passos para implementar tal decisão foram equivocados" (Indyk, 2003), ou seja, a decisão de ir à Guerra no Iraque foi legítima, mas executada de forma equivocada. Benjamin Wittes[8], outro especialista do *think tank,* aponta que o principal debate deu-se em torno de "como" promover a democratização do Oriente Médio já que o pressuposto aceito por todos é que a democracia é o caminho mais adequado para se alcançar a estabilidade e o desenvolvimento da região em longo prazo (Wittes, 2003).

As duas críticas que Daalder (2005) fez com relação à doutrina de ação preventiva defendida e praticada pela administração W. Bush é que: (1) ela expandiu o direito de autodefesa para incluir o direito do uso da força contra as ameaças de terroristas e *rogue states* antes mesmo que essas ameaças se provassem concretas e factíveis e (2) a decisão do uso da força foi tomada unilateralmente (Wittes, 2003). Ou seja, a tática arbitrária e unilateral levada a cabo pela administração Bush para promover a democracia e os valores do liberalismo no Oriente Médio gerou problemas de credibilidade para os EUA perante a comunidade internacional. Como apontam os analistas, o sucesso da reconstrução do Iraque depende do apoio internacional, e esse apoio precisa ser reconquistado para que a política externa norte-americana possa assegurar seus interesses na região.

5 Michael E. O'Hanlon é membro da *Brookings Institution* e especialista em Segurança Nacional.

6 Bernard Lewis, que escreveu, entre outras obras, *What Went Wrong: The Clash Between Islam and Modernity in the Middle East* e *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, foi premiado com a *Irving Kristol Award* pelo AEI.

7 Martin Indyk foi embaixador norte-americano em Israel e é membro sênior da *Brookings Institution*.

8 Benjamin Wittes é colunista vinculado à *Brookings* e especialista em questões de Justiça e Guerra contra Terrorismo.

A RECONSTRUÇÃO MULTILATERAL

Em "Internationalize Post-war Iraq", Daalder (2003b) critica a decisão do governo, aprovada pelo Congresso, de relegar ao Pentágono o papel de liderar sozinho o planejamento e o curso da administração transitória do Iraque após a guerra. Tal decisão do Congresso norte-americano estabelece que todos os civis envolvidos nos esforços pós-guerra – incluindo todas as agências norte-americanas, organizações intencionais e grupos de ajudas não governamentais – permaneçam subordinados às decisões do general Jay M. Garner. Apesar de o grupo de militares ligados a Garner ser de extrema competência, afirma Daalder, não há entre eles ninguém que tenha se envolvido com qualquer experiência de *nation building*. Para o autor, o maior problema na americanização da reconstrução é na percepção do mundo e dos iraquianos das reais intenções da investida norte-americana no Iraque (Daalder, 2003).

O primeiro evento realizado pela *Brookings* após o início da guerra – *The Road Map and the Reconstruction of Iraq: Where Does the United States Go from Here?* – trouxe à tona alguns pontos sobre a internacionalização da reconstrução do Iraque já levantados por Daalder e O'Hanlon. O evento ocorreu no dia 3 de setembro de 2003, logo após o atentado ao quartel-general da ONU que matou o representante especial da ONU no Iraque, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Kenneth Pollack defendeu que a mudança de regime deveria ser conduzida pela ONU, pois os americanos não sabiam como lidar com a construção da democracia em outros países. Portanto, não se trataria apenas do problema de enviar tropas, mas sim dos recursos e da *expertise* que a ONU adquiriu ao longo dos últimos 15 anos para reconstruir um país.

A crítica ao unilateralismo de W. Bush e a defesa da internacionalização do Iraque foram duas das principais bandeiras da *Brookings* e podem ser mais bem examinadas em artigo assinado por Daalder e Samuel Berger, ex-assessor de Segurança Nacional do governo Clinton, publicado pelo *Washington Post* com o título de *The Long Haul,* onde advertem que a única saída para a oposição iraquiana à guerra não se transformar em uma insurgência popular contra a Coalizão seria reduzir a face americana na ocupação do Iraque. Isto é, dissolver a *Coalition Provisional Authority*[9](CPA) e estabelecer uma operação internacional liderada por não americanos. Daalder e Berger (2003) observam, no entanto, que não basta apenas internacionalizar o Iraque. Criticando o governo francês, que pedia um retorno imediato da soberania para as mãos dos iraquianos, os autores defendem, bem ao estilo do liberal da era progressista, que é "preciso

9 *Autoridade Provisória da Coalizão, em tradução livre.*

ensinar e treinar os iraquianos a cuidar dos seus próprios problemas" (Daalder e Berger, 2003, s/p).

Daalder (2004) examina com mais cuidado a questão da legitimidade na reconstrução do Iraque, descrevendo as dificuldades de Dick Cheney, Paul Bremer e Bush para convencer membros da ONU a ajudá-los no plano de transição do governo interino para os iraquianos. Isso sugeria, de certa forma, que o governo republicano estava ciente de que os problemas no Iraque estavam aumentando e de que eles não poderiam solucioná-los sem o suporte da comunidade internacional. A administração Bush, segundo Daalder, equivocou-se em perceber que os problemas na aceitação da ajuda internacional decorriam menos do plano em si, e mais da carência de legitimidade das suas ações no Iraque – não apenas para os olhos do mundo, mas também, e crescentemente, para a população iraquiana (Daalder, 2004).

Argumenta ainda Daalder que o presidente George W. Bush entrou em guerra contra o Iraque acreditando que a legitimidade de suas ações estava garantida pela causa em questão e pela superioridade moral de seus fins. Em outras palavras: com a deposição de Saddam Hussein e a eliminação da ameaça que representava para seu povo, para a região e para o mundo, os oponentes da guerra se dobrariam aos benefícios do uso da força contra o regime iraquiano. O problema, afirma Daalder, é que muitas pessoas não aderiram a esses argumentos. As Armas de Destruição em Massa (ADMs) não foram encontradas e as investigações demonstraram que Saddam Hussein não possuía qualquer programa relacionado a isso. Fatos que deram força aos argumentos daqueles que preferiram seguir lidando com o Iraque por meio das sanções, das inspeções e da dissuasão. Para Ivo Daalder (2004, s/p), a lição foi clara: "sem legitimidade, o exercício do poder tem vida curta", dado que a legitimidade vem do apoio internacional e não pode ser vista como um luxo para os poderosos e uma necessidade dos fracos.

A proposta de Daalder e Lake (2004) era realizar uma grande barganha com os iraquianos e com a comunidade internacional, já que a simples retirada significaria um desastre estratégico e moral para os EUA. Com os iraquianos, era imprescindível uma estratégia que concedia a cada facção uma fatia satisfatória de poder político. Já na barganha com a comunidade internacional deveriam ser reiteradas as propostas de uma real internacionalização das autoridades políticas e das forças de segurança.

Portanto, em termos estratégicos, a *Brookings* advogava que os EUA deveriam atuar incisivamente para promover a democracia, o progresso e os valores liberais no Oriente Médio. Entretanto, os EUA só se tornariam um líder respeitado quando balizassem suas ações na arena internacional de forma legítima e por meio de instituições multilaterais. Por isso, o *think tank* defendia que a reconstrução do Iraque fosse conduzida internacionalmente e, de preferência, sob a liderança da ONU e da Otan.

AVALIAÇÃO DA *BROOKINGS* SOBRE A RETIRADA DAS TROPAS

A tônica geral das publicações a respeito do anúncio, no dia 15 de dezembro de 2011, da retirada das tropas americanas do Iraque foi de ceticismo e de discordância. Os principais analistas defenderam que a decisão foi precipitada e que poderia trazer mais instabilidade ao Oriente Médio. O'Hanlon (2011) argumentou que seria preferível manter 10 mil ou mais tropas no Iraque para os próximos anos, porque a manutenção de tropas iria dar continuidade aos padrões de estabilidade tão duramente conquistados nos últimos anos de ocupação e que, embora o país esteja mais seguro hoje, a violência permanece sendo uma realidade corrente no Iraque e, caso se torne mais intensa, extremistas podem transformar novamente o Iraque em um terreno propício para lutas sectárias, desintegrando a nação.

Em vídeo divulgado, no dia 11 de novembro de 2011, a respeito das consequências da retirada das tropas norte-americanas do Iraque, O'Hanlon demonstrou ceticismo ao avaliar que o Iraque não estaria preparado para gerir de forma autônoma seu futuro político. Em depoimento realizado para o Senado norte-americano, Pollack (2011) avaliava que qualquer análise minimamente objetiva compreende que o Iraque permanecia um país fraco e fragmentado, não estando preparado para se sustentar sem ajuda externa. As lideranças políticas, de acordo com o autor, não demonstraram a maturidade que seria necessária para impedir o país de voltar ao estágio de guerra civil.

Assim, de acordo com Pollack (2011), a questão fundamental que figurava para os norte-americanos sem qualquer resposta era: como os Estados Unidos poderiam proteger os seus interesses no Iraque, não dispondo de tropas naquele país, sem a capacidade de agir como pacificador e sem qualquer expectativa de que o governo ou o Congresso irá comprometer recursos significativos para o Iraque. Trata-se de uma questão fundamental, prossegue o autor, porque o Iraque continua sendo importantíssimo para os interesses vitais dos EUA na região do Golfo Pérsico, sobretudo, devido ao fluxo de petróleo da região de que a economia global tanto depende.

Para Pollack (2011), não há dúvida de que o Irã tem interferido muito nas questões internas do Iraque, pretendendo maximizar a sua influência na região, e que os objetivos do Irã no Iraque são, em sua maioria, contrários aos EUA. Em decorrência da importância intrínseca do Iraque juntamente com a sua importância vital para a região do Golfo Pérsico, impedir o Irã de atingir os seus objetivos máximos no Iraque seria, de acordo com o mesmo autor, crucial para os interesses norte-americanos na região. Além disso, dadas as transformações notáveis que têm ocorrido no mundo árabe, seria uma tragédia terrível se o Irã

fosse capaz de explorar a volatilidade da Primavera Árabe para reforçar a sua posição e minar a estabilidade do Oriente Médio.

Infelizmente, a situação atual não é favorável aos interesses dos Estados Unidos e de seus aliados na região. Embora a situação seja prematura ao ponto de se perguntar se os Estados Unidos "perderam"o Iraque, ou se o Irã o "ganhou", o que não resta dúvidas é que o Irã hoje exerce uma grande influência no Iraque, muito mais do que nós ou os iraquianos gostaríamos. Além disso, embora seja certamente possível imaginar um curso de ação que os Estados Unidos poderiam seguir para inverter esse estado de coisas, nas atuais circunstâncias, parece improvável que Washington estaria disposta a fazer o esforço necessário, ou que, se assim o fizesse, conseguiria mais do que marginalmente diminuir a influência do Irã no curto prazo. Por isso, entende-se que uma avaliação realista do futuro do Iraque em curto prazo provavelmente só poderia ser relativamente pessimista.

De fato, o Irã gostaria de ver o surgimento de um regime iraquiano aliado e, de preferência, um amigo subordinado. Os iranianos procurarão um Iraque aliado, tal qual os tem na Síria de Assad ou no Líbano do Hezbollah. Em linhas gerais, acredita-se que:

1. O Irã tem tentado repelir os Estados Unidos do Iraque para evitar que se use o Iraque como uma base de operações contra Teerã e para eliminar a influência norte-americana, porque a influência dos EUA impõe limites à capacidade de Teerã em dominar Bagdá;

2. Por um lado, o Irã tem procurado evitar o ressurgimento de um forte e unitário Iraque, que poderia desafiar Teerã nos seus objetivos de hegemonia regional;

3. Por outro, o Irã tem procurado evitar o caos absoluto ou uma guerra civil total no Iraque, uma vez que esse cenário poderia desestabilizar o próprio Irã, ou arrastá-lo para uma guerra regional;

4. O Irã tem procurado garantir que qualquer governo iraquiano que assuma o poder em Bagdá seja fraco e fique em dívida com o Irã;

5. O Irã gostaria de ver um novo regime iraquiano emergir como aliado, ou até mesmo ser subserviente aos seus interesses.

A GUERRA DO IRAQUE PARA O AEI

A célebre definição de Irving Kristol de que o neoconservador é um "liberal assaltado pela realidade" diz muito a respeito das duas dimensões fundamentais que compõem o pensamento neoconservador: um idealismo de matriz wilsoniana somado a uma visão hobbesiana do Sistema Internacional. No que se refere a sua vocação wilsoniana, um dos elementos centrais do pensamento neoconservador é seu inarredável ativismo internacionalista. Como sugere Kristol[10] (2003 apud Teixeira 2007, p. 61), os EUA devem seguir uma postura de ação ao invés de reação. Nesse sentido, é nítida sua proximidade com os liberais-internacionalistas. Não menos wilsoniana é a insistência dos neoconservadores em ter o regime democrático como um elemento primordial na manutenção de uma ordem internacional estável e pacífica.

No que tange aos aspectos relacionados à percepção hobbesiana do sistema internacional, os neoconservadores se distanciam dos pressupostos liberais. Essa dimensão mais "realista" do pensamento neoconservador confere às intervenções e à promoção da democracia um objetivo voltado mais para as preocupações de poder e de segurança dos EUA. Assim, diferentemente dos liberais, essa reivindicação dos neoconservadores não expressa um apelo aos valores universalistas, cosmopolitas e humanitários, mas sim uma forma de promover os interesses nacionais dos EUA. O ativismo internacional, reclamado pelos neoconservadores, também contém outra importante distinção que é seu caráter não institucional e unilateralista.

Dessa forma, será primeiramente apresentado o debate sobre a visão estratégica do AEI a respeito do Iraque e do Oriente Médio, que gira em torno da mudança de regime no Iraque e de como essa mudança poderia reverberar em todo o Oriente Médio, do papel exercido pelos EUA nesse processo de democratização e do entrelaçamento entre a promoção dos princípios do liberalismo americano e os interesses vitais de segurança dos EUA. Logo após, serão apresentados os debates que revelam as concepções táticas do AEI, o que envolve, sobretudo, uma reflexão sobre legitimidade internacional, os aliados, instituições internacionais e o unilateralismo. Por fim, serão apresentados os modelos de reconstrução sugeridos pelo *think tank* neoconservador.

A democracia constitui um dos valores mais caros para os neoconservadores. Contudo, diferentemente do apelo humanista e cosmopolita típicos do liberal-internacionalismo da *Brookings*, para o AEI a promoção da democracia

10 Cf. KRISTOL, I. The Neoconservative Persuasion. *The Weekley Standard*, v. 8, issue 47, s/p. 25/08/2003. Disponível em:<http://www.weeklystandard.com/keyword/The-Neoconservative-Persuasion>. Acesso em: mar. 2006.

deve estar vinculada às necessidades vitais de Segurança e de Defesa dos EUA. Embora a relação entre democracia e segurança seja um dos fundamentos primordiais do pensamento wilsoniano e, portanto, defendida pelos liberais, os neoconservadores tendem a enfatizar ainda mais o vínculo dos valores liberais com os interesses nacionais dos EUA. Nas palavras de Stelzer[11] (2004 apud Teixeira 2007, p. 74) a promoção da democracia é "a melhor forma de assegurar a manutenção de uma ordem mundial pacífica e próspera".

Douglas Feith (2004), então subsecretário de Defesa, expõe em conferência no AEI os pilares que sustentavam a estratégia da administração Bush para o Oriente Médio e que foi, em grande medida, endossada pelos analistas do *think tank* neoconservador. Afirma Feith que a remoção da ditadura de Saddam, além de promover o desenvolvimento de instituições democráticas no Iraque, serviria de modelo para outros países do Oriente Médio e um poderoso instrumento de dissuasão contra o terrorismo islâmico.

Visto que o terrorismo, de acordo com a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2002, constitui a principal ameaça aos EUA após o 11 de Setembro, Muravchik[12] (2004) vincula as ideias de "paz democrática" ao combate do terrorismo como principal estratégia a ser seguida pelas autoridades norte-americanas, já que as democracias estariam menos inclinadas a entrar em guerras e, pela mesma razão, governos democráticos estão menos propícios a se tornarem terreno fértil para a proliferação de terroristas.

No mesmo sentido, Pletka[13] (2003) busca justificar a necessidade de mudança de regime no Iraque como um passo para transformar todo o Oriente Médio posteriormente. Para sustentar sua opinião, Pletka reúne algumas estatísticas com o intuito de denunciar a precária situação social e econômica no Oriente Médio. Partindo da análise de indicadores econômicos, sociais e educacionais e assumindo uma postura liberal-iluminista, (Pletka, 2003, s/p) atribui à carência de escolaridade e ao nível precário de renda as fontes de intolerância, obscurantismo e ódio antiamericano: "Você sabe o que pessoas sem educação e emprego fazem? Elas aprendem nas madrassas e perdem seu tempo nos arredores das mesquitas. Isso não é tudo, mas o suficiente para embeber de virulência e alimentar uma geração de terroristas e seus seguidores".

Ao contrário do que acreditam os realistas, os neoconservadores justificam o envolvimento dos EUA numa guerra por um princípio, e não por um obje-

11 Cf. STELZER, Irving. Neoconservatives and their Critics: An Introduction. In: STELZER, I. (ed.) *The Neocon Reader*. New York: Grove Press, 2004, p. 3-28.

12 Joshua Muravchik é um dos mais atuantes membros do AEI e defensor enfático do neoconservadorismo.

13 Danielle Pletka é um dos membros assíduos da AEI e parte do grupo de estudos sobre Oriente Próximo e Sudeste Asiático.

tivo político limitado. Fazendo referência à Guerra Civil Americana, Donnelly[14] (2003a) defende que os EUA enfrentavam no Iraque um desafio de natureza similar ao que enfrentara Lincoln durante a Guerra de Secessão e que, diferentemente da primeira Guerra do Golfo[15], tratava-se não de uma guerra limitada com finalidades pontuais, mas sim de uma guerra para "transformar o regime" e "libertar uma nação".

Dessa forma, o apelo por uma revolução democrática no Oriente Médio – tendo o Iraque como propulsor da onda modernizadora – é a pedra-angular da orientação estratégica neoconservadora. Para o AEI, a vitória sobre o terrorismo e outras ameaças transnacionais que ganharam força depois do 11 de Setembro depende do envolvimento norte-americano em transformar profundamente o *status quo* do Oriente Médio.

A RECONSTRUÇÃO UNILATERAL

As análises e sugestões publicadas pelo AEI sobre a reconstrução do Iraque derivam, essencialmente, de uma percepção particular da natureza e do funcionamento do Sistema Internacional. Todas as publicações ecoam, de certo modo, a discussão vigente no pós-Guerra Fria a respeito do papel que os EUA deveriam exercer após a derrota da União Soviética. Pode-se afirmar que, em grande parte, os analistas do AEI concordam com o argumento de Krauthammer sobre o momento unipolar (Krauthammer, 1990/1991). O que significa dizer que eles sustentam que os EUA, na condição de "superpotência" solitária, só estarão realmente seguros quando fizerem uso do seu poder avassalador para construir uma ordem internacional "mais benigna" (Muravchik, 2008).

Os efeitos dessa postura na política externa norte-americana para o Iraque pós-Saddam se traduzem numa oposição virulenta do *think tank* a qualquer tentativa de internacionalizar o processo de reconstrução daquele país. Neste ponto, surgem as primeiras divergências do AEI com a Administração Bush, sobretudo com o ex-secretário de Estado Colin Powell. Antes mesmo de o governo Bush solicitar a organização da Conferência em Madri[16], objetivando

14 Thomas Donnelly é membro também muito atuante do AEI e analista especializado na área de Defesa e de Segurança.

15 A forma como foi concluída a Guerra do Golfo (1991) é objeto permanente de crítica para os analistas do AEI. Muravchick (2008), por exemplo, defende que os EUA deveriam depor o governo Saddam Hussein e promover a mudança de regime naquele país. Ele atribui aos assessores "realistas" de George H. W. Bush a culpa pela decisão de aceitar a permanência de Saddam Hussein no poder.

16 A Conferência de Madri sobre a Reconstrução do Iraque foi um importante evento ocorrido em 23 de

arrecadar fundos da comunidade internacional para a reconstrução do Iraque, os neoconservadores do AEI acusaram a administração de fraqueza, uma vez que aceitar suporte internacional significaria abrir concessão às sugestões dos liberais e dos europeus. Tal postura foi, muitas vezes, atribuída à suposta inclinação liberal-internacionalista de Colin Powell (Gerecht, 2003).

Quando questionados se a condução da reconstrução de forma unilateral não tornaria o processo ilegítimo, a resposta do AEI, em uníssono, foi uma contundente crítica à ONU fundamentada em duas frentes. A primeira – e mais ampla – atingia os princípios sobre os quais a ONU foi erigida. A segunda, mais estrita, expressava uma repulsa do *think tank* às ações pontuais do organismo após a Guerra Fria.

Em primeiro lugar, de acordo com o AEI, a ONU, tal como está organizada, não representa necessariamente a única fonte de legitimidade internacional. Uma vez que o pensamento neoconservador acredita na supremacia dos valores democráticos, não há razão para considerar legítimo o aval de organismos, onde muito de seus membros não fazem parte de governos representativos. O Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, é visto, muitas vezes, como um comitê dos vitoriosos da Segunda Guerra Mundial que manejam cinicamente o mundo conforme seus interesses (Krauthammer, 2002).

Outro artigo publicado pelo *think tank* neoconservador e assinado conjuntamente por Perle e Frum[17] (2004) fazia um ataque ainda mais agressivo à ONU, sugerindo que se não fosse reformada, os EUA deveriam se retirar imediatamente. Perle e Frum argumentam que a ONU tornou-se um ator sem importância no combate ao terrorismo, que é justamente a principal ameaça à Segurança Nacional do EUA. Além de sua irrelevância na guerra contra o terror, a ONU aparecia também como um entrave à segurança nacional dos EUA, uma vez que ela impõe limites legais à capacidade de mobilização dos EUA de exerceram o atributo da autodefesa (Perle e Frum, 2004).

Numa dimensão mais pontual e estrita, a outra crítica do *think tank* à ONU dizia respeito, sobretudo, aos problemas decorrentes do *Oil-for-Food Programme*. Durante a primeira guerra do Golfo, o Conselho de Segurança da ONU impôs um embargo ao Iraque com o intuito de fazer com que retirasse suas tropas do Kuwait. Para forçar o governo iraquiano a pagar as reparações e eliminar as eventuais armas de destruição em massa, o embargo prosseguiu mesmo com o final da guerra. Em 1995, contudo, a administração Clinton propôs o programa *Oil-for-Food*, que foi estabelecido por meio da resolução 24 do Conselho de Segurança da ONU, com o objetivo de amenizar os danos causados

outubro de 2003, destinado a discutir os investimentos e fundos a serem levantados para a reconstrução do Iraque. Tal fundo seria administrado pela ONU e pelo Banco Mundial.

17 David Frum é membro da AEI e atuou como assessor do presidente W. Bush entre 2001 e 2002.

à população iraquiana pelo embargo. O Programa permitia que o Iraque vendesse petróleo no mercado internacional em troca de alimentos, medicamentos e outros bens com finalidades humanitárias.

De forma geral, a crítica do AEI é que a política de contenção somada às sanções econômicas puniu a população iraquiana e favoreceu o ditador Saddam Hussein a reiniciar seus programas das armas de destruição em massa (Rubin et al., 2004). O favorecimento do programa ao regime de Saddam deu-se devido a um escândalo que revelava, segundo os neoconservadores, uma relação promíscua entre a ONU – que funcionava como uma "sociedade secreta" – e o governo iraquiano. A suposta relação rendeu um evento, *The United Nations Oil-for-Food Scandal,* onde os escândalos foram exaustivamente debatidos. De acordo com Rosset (2004, s/p), mais de US$ 21,3 bilhões foram desviados do Programa para servirem à ditadura de Saddam "para comprar armas, pagar negociadores internacionais e políticos e, de acordo com o *House Committee on International Relations*, premiar terroristas e seus simpatizantes".

Uma interessante analogia feita por Kagan (2003, p. 38) revela, de forma didática, as percepções do *think tank* neoconservador sobre a atitude dos europeus quando eles tentaram, por meio do veto no Conselho de Segurança da ONU, frustrar a ação militar norte-americana contra o Iraque:

> Os europeus adoram dizer que os americanos são *cowboys*. E existe veracidade nisso. Os EUA comportam-se mesmo como um xerife internacional, talvez auto-nomeado, mas muito bem-recebido, na tentativa de impor um pouco de paz e justiça ao que os norte-americanos consideram um mundo sem lei, onde é preciso conter ou destruir os bandidos. Os bandidos matam os xerifes, mas não os donos de saloon. Na verdade, na perspectiva do dono de *saloon*, pode ser que o xerife que tenta impor a ordem à força seja mais perigoso que o bandido, que, pelo menos, por enquanto, pode estar apenas querendo beber.

Com efeito, ao transpormos a metáfora de Kagan para o caso da Guerra do Iraque, podemos entender o bandido como sendo o governo de Saddam – um *rogue state* – e os donos de *saloon* como sendo os presidentes Jacques Chirac e Gerhard Schroeder. A princípio, Chirac e Schroeder não se incomodaram com a presença de Saddam no *saloon*, uma vez que existem interesses econômicos que atam os presidentes europeus à ditadura iraquiana, alimentando uma relação cínica e amoral. Portanto, a atitude dos presidentes, ao se oporem à investida norte-americana contra o Iraque, foi vista pelos neoconservadores como uma cumplicidade maquiavélica dos donos do *saloon* com o bandido.

Dito em outras palavras, o poder dos EUA e sua disposição para exercê-lo – unilateralmente, se necessário – constituíram uma ameaça aos interesses da França e da Alemanha no Oriente Médio. Essa leitura subjaz à grande parte

das análises publicadas pelo AEI no que diz respeito à crise nas relações transatlânticas gerada pela guerra e ao papel da Europa na reconstrução do Iraque. No entender do AEI, portanto, não há motivos para os EUA internacionalizarem a reconstrução. França, Alemanha e Rússia têm interesses distintos na região e tentam, por meio de uma organização corrupta, ineficaz e ilegítima, frustrar os interesses dos EUA de transformar o Oriente Médio.

A RETIRADA DAS TROPAS: A AVALIAÇÃO DO AEI

De forma geral, os analistas do AEI avaliaram a simples retirada das tropas do solo iraquiano como desastrosa para os interesses norte-americanos na região. Para os neoconservadores, a chamada *The Surge*[18] proporcionaria para o Iraque a estabilidade que os norte-americanos tanto almejavam, pois o cenário que se avizinharia, com a suposta remoção da presença militar dos EUA no Iraque, seria marcado pelo retorno dos conflitos sectários, pela instabilidade e pela guerra civil. Tal panorama, consequentemente, tornaria, por um lado, o Iraque de novo uma atrativa área de influência do governo iraniano e, por outro, marcaria o retorno dos inúmeros atentados promovidos pela Al Qaeda no país.

Para Pletka (2012), a decisão da retirada das tropas do Iraque colocaria o país em uma direção diferente daquela que estava sendo construída até então: eleições democráticas, contenção dos conflitos sectários, uma política externa independente, frustração dos planos da Al Qaeda, cooperação com os EUA e autossuficiência. Muito embora o Iraque se mostrasse ainda exatamente dessa forma, estava na direção correta. O cenário que se configuraria, após a decisão da retirada, caminharia no sentido oposto: o recrudescimento de uma autocracia xiita, lutas sectárias, aumento crescente e substancial da influência iraniana, o ressurgimento da Al Qaeda e, provavelmente, uma crise econômica enraizada em muita instabilidade. Obama estaria barganhando a estabilidade na região e comprometendo os vitais interesses dos EUA no Oriente Médio para cumprir seu compromisso de campanha que foi acabar com a Guerra do Iraque em 2011, pensando nas eleições de 2012.

Reforçando o argumento levantado por Pletka, Kagan e Kagan (2008), observa-se que a retirada das tropas poderia remover um tampão que evitava a fricção política, étnica e sectária, protegendo o então primeiro-ministro iraquiano contra um provável golpe de Estado arquitetado pelos sunitas e restringindo a cam-

18 "The Surge" foi o aumento do emprego das tropas norte-americanas com o objetivo de reduzir a violência sectária no Iraque. Foram enviados 20 mil soldados adicionais, sobretudo, para as áreas de Bagdá e para a província de Al-Anbar.

panha militarizada sunita contra os xiitas. A retirada desse tampão poderia ainda obstaculizar, consideravelmente, a capacidade de influência dos EUA na região.

Enfim, a prematura retirada marcaria um claro retrocesso em relação às conquistas de estabilidade promovidas por "The Surge". De acordo com os autores, as forças policiais do Estado iraquiano não estavam completamente formadas e treinadas, as disputas territoriais não foram resolvidas, e as questões-chave relacionadas ao petróleo ainda não estavam solucionadas. Ademais, o Exército iraquiano não tinha capacidade de proteger suas fronteiras, espaço aéreo ou suas águas territoriais sem ajuda externa.

Isso não queria dizer, no entanto, de acordo com Pletka, que os EUA deveriam permanecer eternamente no Iraque, mas, repetindo uma fórmula já apresentada no passado, os modelos de ocupação e de reconstrução de Japão, Alemanha e Coreia do Sul deveriam nortear os *policy-makers* da administração Obama. Afinal de contas, eram os interesses dos EUA que estavam em jogo. Em entrevista concedida ao AEI (American Entreprise Institute, 2011), o então senador republicano e ex-candidato à presidência derrotado por Obama em 2008, John McCain, elogiou "The Surge" e criticou a decisão da retirada das tropas.

"The Surge", de acordo com o senador, conseguiu eliminar a grande escalada de violência sectária, abrindo maior espaço para os líderes iraquianos trabalharem a fim de resolverem suas diferenças por meio da negociação política. Na opinião do senador republicano, os iraquianos realizaram um grande avanço nesse sentido, mas eles ainda não haviam superado seus maiores desafios políticos, e as instituições democráticas do Iraque continuavam frágeis. A presença de tropas norte-americanas no país teria fornecido a garantia para a manutenção de um quadro razoavelmente estável até que as diferenças fossem resolvidas. Além disso, teria assegurado que os EUA continuassem a possuir uma influência substancial, apoiando os iraquianos em reforçar o desenvolvimento democrático do seu país.

Em artigo publicado em 2011, no qual incorpora uma retórica de contornos ainda mais alarmistas, John Bolton (2011) avalia que a retirada completa das tropas norte-americanas do Iraque resultaria em um erro trágico. De acordo com Bolton, "The Surge" do presidente Bush superou muito as expectativas sobre a pacificação dos conflitos sectários, colocando o Iraque novamente no caminho certo. Assim, seria particularmente cruel para os iraquianos a decisão de Obama de retirar as tropas do Iraque, baseando-se em um calendário arbitrário, essencialmente ideológico, e contrariando as recomendações técnicas e práticas do Comando Militar. No entanto, a faceta mais comprometedora da decisão de Obama era facilitar a presença do Irã no país. Para Bolton, o Irã estaria disposto a ir às últimas consequências para manter a ditadura de Assad no poder[19], além de

19 O autor faz referência à chegada da Primavera Árabe na Síria e à repressão promovida pelo presidente Bashar al-Assad.

continuar fortalecendo o Hezbollah no Líbano. Assim, uma eventual retirada das forças dos EUA do Iraque teria como consequência o aumentar do poder relativo do Irã na região. Por isso, Bolton avalia que aqueles que apoiam a contenção do Irã deveriam apoiar também a presença militar, em longo prazo, dos EUA no Iraque.

Em perfeita sintonia com o argumento de Bolton sobre as relações entre Irã e Iraque, Rubin (2011) coloca os seguintes questionamentos a respeito da decisão de Obama: os Estados Unidos podem se dar ao luxo de deixar o Iraque tornar-se um Estado satélite iraniano? Em caso afirmativo, poderia a retirada americana reforçar a linha-dura do Irã? Alternativamente, se o Iraque é importante demais para aceitar o domínio iraniano, como os Estados Unidos podem ajudar o Iraque a resistir ao Irã, retirando nossas tropas do solo iraquiano? Kagan (2011) argumentava que toda discussão político-partidária a respeito da retirada das tropas do Iraque não fazia outra coisa senão turvar a verdadeira questão que envolve os interesses de segurança nacional dos EUA no Oriente Médio: o Irã foi quem saiu vitorioso com a remoção das forças norte-americanas do Iraque.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto das análises a respeito da ocupação norte-americana no Iraque mostrou os movimentos de convergência e de divergência entre as duas correntes que mais influenciaram a história recente da política externa dos EUA. A despeito das divergências táticas constatadas entre neoconservadores e liberais, observa-se que a matriz ideológica wilsoniana é o denominador comum que sustenta as concepções estratégicas dessas duas correntes para o Oriente Médio.

Nesse sentido, ao avaliar a posição da *Brookings* e do AEI nas três etapas propostas neste estudo, pudemos observar: 1) aproximação das correntes no apoio à intervenção militar no Iraque para promover o tão propalado "regime change"; 2) num segundo momento, uma divergência em relação aos procedimentos e aos meios adequados a serem implementados no processo de reconstrução do Iraque e 3) na terceira e última etapa examinada, nota-se, novamente, uma aproximação entre neoconservadores e liberais ao fazerem coro contra a decisão de remover as tropas dos EUA do solo iraquiano.

Como vimos, tanto analistas ligados à *Brookings* como os do AEI assinaram as duas cartas redigidas em março de 2003 pelo extinto *think tank* neoconservador *Project for the New American Century* e que foram enviadas ao Congresso norte-americano, apoiando e justificando a ocupação do Iraque pelas tropas da coalizão. Entre os signatários, encontravam-se analistas do AEI, como Frederick Kagan, Joshua Muravchik, Tod Lindberg, Danielle Pletka, William Kristol

e também alguns nomes de importantes analistas ligados à *Brookings*, como Ivo Daalder, James Steinberg e Michael O'Hanlon.

Ao analisarmos as publicações produzidas pela *Brookings* a respeito da reconstrução do Iraque, temos uma nítida noção de suas diretrizes estratégicas para o Oriente Médio. Para os analistas do *think tank* liberal, os problemas vitais de segurança nacional norte-americana, após os ataques terroristas de 11 de setembro, dependem do esforço e do comprometimento dos EUA em promover a modernização do Oriente Médio. Em relação a esse ponto, portanto, não há divergências maiores entre a orientação estratégica da *Brookings* e a do AEI.

Entretanto, ao defenderem a promoção da democracia no Oriente Médio, é possível distinguir algumas diferenças importantes entre os dois *think tanks*. O AEI defende um inarredável vínculo entre a promoção da democracia e os interesses nacionais norte-americanos, sobretudo, aqueles envolvendo a Segurança Nacional dos EUA. A *Brookings*, por sua vez, acredita que os EUA devem atrelar seu ativismo internacional e a promoção da democracia aos valores humanitários e cosmopolitas consagrados pela comunidade internacional. Portanto, para a *Brookings*, a administração Bush deveria ter justificado a guerra não a partir dos seus interesses de Segurança, mas no sentido de salvaguardar os princípios do Direito Internacional. Já a orientação do AEI sugere, como faz Krauthammer, que a democracia deve ser levada – à força e unilateralmente se preciso – para onde houver um inimigo que coloque em risco a Segurança dos EUA.

Embora defendam enfaticamente que a democracia seja a principal solução para os inúmeros problemas no Oriente Médio, a *Brookings* repudia a ação preventiva de forma unilateral, amparando-se no argumento de que o unilateralismo tem efeitos lesivos para a credibilidade da política externa norte-americana. Não obstante, os liberais-internacionalistas entendem que a ação preventiva pode ser um instrumento útil, caso seu uso seja legitimado pela comunidade internacional. No caso do AEI, o unilateralismo não é entendido por si só como uma opção descartável. Como vimos, as organizações internacionais são percebidas pelos neoconservadores com certo receio, sobretudo a ONU que, segundo afirmam, não pode ser considerada a única fonte de legitimidade, visto que muito de seus membros não representam governos eleitos democraticamente. Além disso, o AEI acusa a ONU de ser ineficiente, burocrática e corrupta.

Neoconservadores e liberais voltam a apresentar um argumento alinhado e convergente quando criticam, em uníssono, a decisão da administração Obama de retirar as tropas do Iraque. A remoção das forças norte-americanas implicará, para ambos os *think tanks*, um cenário de instabilidade política, violência sectária e anarquia. Em tal quadro de caos e de instabilidade, o maior beneficiário seria o Irã, ator que aumentaria consideravelmente sua influência sobre o curso dos eventos dentro do Iraque. Nesse sentido, os neoconservado-

res ressaltam o retrocesso da decisão de Obama frente aos alegados avanços conquistados com a chamada "The Surge" e criticam duramente o abandono, por parte da administração democrata, dos interesses vitais dos EUA na região, sejam eles vinculados à segurança nacional ou ao fornecimento de petróleo.

Pode-se afirmar, portanto, que, a despeito das divergências de natureza tática, a *Brookings* e o AEI concordam a respeito da principal meta da política externa norte-americana em relação ao Oriente Médio: os EUA precisam modernizar e democratizar a região. Isso se deve, entre outras coisas, ao peso da tradição wilsoniana sobre o pensamento liberal-internacionalista e neoconservador em política externa. É consensual, pois, para ambos os *think tanks*, que os EUA não podem se isolar dos problemas mundiais. Pelo contrário, em virtude do seu incomparável poder e de sua natureza excepcional, cabe aos EUA zelar por uma ordem internacional estável, pacífica e fundada sobre princípios liberais.

CAPÍTULO 15

OCUPAR O MUNDO PARA OCUPAR WALL STREET

Daniel de Mendonça

INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo analisar os pontos centrais do discurso do movimento político, iniciado em setembro de 2011 nos Estados Unidos, denominado Occupy Wall Street (#OWS). Desde o início, adverte-se que não se trata de uma análise exaustiva dos conteúdos discursivos do mesmo, pois que está baseada tão somente em alguns documentos. Ainda sim, mesmo tendo por foco central documentos específicos (os quais serão explicitados mais adiante), a escolha desses deveu-se à sua centralidade, visto que são manifestos que estabelecem linhas-mestras de ação do #OWS e que foram deliberados em assembleias gerais[1] pelos ativistas ligados ao movimento. É igualmente digno de nota que esta análise é datada e, portanto, sujeita a desdobramentos futuros, uma vez que se trata de uma reflexão sobre um movimento ainda em curso e em expansão.

Este capítulo está dividido da seguinte forma. Primeiramente, buscar-se-á localizar o movimento de forma breve no que diz respeito aos primeiros momentos de constituição, suas influências e primeiras ações. Ainda nesta seção, dar-se-á uma sucinta notícia metodológica acerca do material que será analisado e de algumas categorias centrais que serão importantes explicitar antes da sua aplicação analítica.

Na sequência, passar-se-á diretamente para a análise dos documentos, buscando estabelecer os pontos centrais do discurso do #OWS. A hipótese aqui

1 Assembleia geral é um termo sumamente utilizado e defendido pelos ativistas do #OWS. Tem inspiração na ideia de assembleia popular do movimento espanhol 15 de Maio de 2011 (15-M), também conhecido como Movimento dos Indignados. Neste sentido, a assembleia geral do #OWS, tal como a assembleia popular do 15-M, "é um órgão de decisão participativa que busca o consenso. A Assembleia visa aos melhores argumentos para tomar uma decisão que reflita todas as opiniões [...]. Deve ser pacífica, respeitando todas as opiniões: o preconceito e a ideologia devem ficar em casa" (Quick Guide..., 2012).

defendida é que o movimento, inicialmente de protesto contra o grande capital e a crise financeira mundial, tem buscado hegemonizar seus conteúdos, para se tornar um ponto nodal articulador de outros movimentos de protesto espalhados por todo o planeta. Esta estratégia política é fundamental para a própria continuidade da existência do #OWS, a qual se entende existir desde o início de sua constituição.

Na última seção, será apresentada uma análise mais geral sobre o #OWS com base na hipótese suscitada, buscando-se discutir sobre o "futuro" do movimento, numa perspectiva crítica àquelas que veem pouca utilidade efetivamente concreta dessas manifestações.

#OWS: BREVE NOTÍCIA E ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DE ANÁLISE

Occupy Wall Street é um movimento político de protesto que teve sua primeira ação de ocupação pacífica de espaços públicos[2], em 17 de setembro de 2011, no Parque Zuccotti (também conhecido por Praça da Liberdade), em Nova Iorque, Estados Unidos. Conforme informação extraída do próprio site oficial (Occupy..., 2011), #OWS é descrito como um movimento de resistência que articula as mais diversas orientações políticas, étnicas, de gênero, etc. O ponto nodal de articulação é o antagonismo comum partilhado entre os seus ativistas contra o que eles entendem ser o 1% de gananciosos e corruptos especuladores financeiros, corporações capitalistas que enriquecem às expensas dos demais 99% que constituem o restante da população mundial.

Nomeadamente, o #OWS inspira-se na série de movimentos de protesto ocorridos ao longo de 2011, de início no mundo árabe, sobretudo na Tunísia e no Egito, passando pelos protestos na Europa, mormente na Espanha e na Grécia. Declaradamente, seus organizadores utilizam como "tática revolucionária" (revolutionary Arab Spring tactic) a ocupação não violenta de espaços públicos, a exemplo da ocupação da Praça Tahrir, no Cairo, Egito, por ocasião da Primavera Árabe. Uma característica autoatribuída ao #OWS é a que o mesmo é um movimento "sem liderança" (leaderless), no sentido de não ser conduzido

2 Chamamos de "espaço público", literalmente, os espaços destinados ao passeio público. Não se trata de nenhum conceito sofisticado de espaço público de discussões, embora as ocupações sirvam também para gerar discussões entre os participantes e, nesse sentido, discussões públicas (assembleias gerais, como ficou explicitado na nota anterior). Também não deve ser entendido por espaço público necessariamente praças e passeios públicos, no sentido estatal, visto que, por exemplo, o Zuccotti Park, local da ocupação inicial do movimento, é um Privately-Owned-Public-Space (POPS) controlado pela Brookfield Properties (cf. Wikipedia, 2012).

por nenhum partido ou por qualquer outra organização política pré-constituída. Suas decisões são tomadas com base na discussão e na deliberação públicas em assembleias gerais.

O movimento caracteriza-se por ser altamente criativo em vários aspectos. Primeiramente, por receber adesão maciça de ativistas jovens, o uso de modernas ferramentas tecnológicas de informação – para a divulgação das suas mais diversas ações e ainda daquelas promovidas por outros movimentos ideologicamente "associados" mundo afora – é certamente um dos segredos do sucesso do #OWS. As redes sociais, sobretudo o Facebook e o Twitter, além de inúmeros vídeos postados no YouTube, são amplamente utilizados justamente pela presunção de que os mesmos são muito familiares entre seus membros. Nesse sentido, o movimento carrega em si uma importante particularidade deste começo de século XXI: o uso frenético da Internet como aliado.

No entanto, a criatividade do #OWS não para no extenso uso das tecnologias de informação. Seus ativistas têm um bom gosto estético na produção de suas mais diversas peças. São belíssimos os cartazes, tomados de cores fortes, vivas e de dizeres absolutamente empolgantes. Vários vídeos produzidos são verdadeiras peças publicitárias, com escolhas de músicas e de imagens que são capazes de provocar sentimentos de pertencimento à causa, de engajamento na luta[3].

Outro elemento que merece ser destacado no concernente à criatividade do #OWS se refere a um ponto que será mais bem tratado na seção seguinte. Como o movimento tem uma adesão do que será aqui chamado provisoriamente de "identidades dispersas", ou seja, múltiplas demandas heterogêneas que se unem tendo em vista unicamente um polo antagônico comum, seu discurso tem de ser capaz de articular tais demandas e, para isso, ele precisa ser não somente inclusivo às mesmas, mas também criativo. Assim, o #OWS tem conseguido ser sensível a esta "vacuidade" discursiva. Por exemplo, o cabeçalho do sítio do movimento tem os dizeres sugestivos, ao lado da imagem de um punho fechado, indicando movimento de luta: *Occupy Wall Street: The Revolution Continues Worldwide* (Occupy..., 2011). A revolução "continuar por todo o mundo" é um indício de que o objetivo do movimento é, de fato, articular o maior número possível de identidades e de lutas políticas dispersas por todo o planeta.

Tendo em vista a importância capital que a Internet possui para a divulgação do discurso do #OWS, entende-se que este é também um veículo pri-

3 Como já se fez referência, é possível no Youtube conhecer uma vasta gama de vídeos produzidos por apoiadores do #OWS, os quais são verdadeiras peças publicitárias. Um exemplo desse tipo de filme é o intitulado Camino al 12M (2012). É de se notar que esse vídeo não foi propriamente uma produção do #OWS, e sim do movimento congênere espanhol. No entanto, em nome da solidariedade que guardam tais movimentos contra o capitalismo global, o mesmo foi divulgado no site do #OWS: (Occupy..., 2011). O filme foi escolhido não somente por sua beleza estética, mas também por conter, de forma impactante e direta, diversos elementos discursivos que serão analisados neste capítulo.

vilegiado para analisar os principais aspectos deste discurso. Portanto, neste capítulo, serão analisados fundamentalmente documentos entendidos como centrais para o conhecimento do discurso do movimento. Os mesmos, extraídos do sítio oficial do #OWS (Occupy..., 2011), serão principalmente os seguintes: *Principles of Solidarity*, *Statement of Autonomy*, *Declaration of the Occupation* e *Everyone has the Right to Occupy Space, Safely*.

A escolha dos documentos acima destacados, sem prejuízo do uso de outros presentes no mesmo sítio, deve-se ao objetivo principal já referido neste texto, ou seja, o de destacar os aspectos centrais do discurso do #OWS. É fundamental, neste particular, o estabelecimento de algumas categorias teórico-analíticas que serão empregadas no presente capítulo.

Elege-se como teoria de análise do discurso do #OWS o aporte desenvolvido por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (1985) denominado teoria política do discurso, teoria da hegemonia ou simplesmente teoria do discurso. Não se fará uma apresentação geral da mesma, visto que tal tarefa já foi realizada em outras oportunidades (Mendonça, 2003, 2009; Mendonça e Rodrigues, 2008). Passa-se, assim, a uma rápida apresentação de algumas categorias presentes nesta empreitada teórica que serão centrais para os propósitos deste capítulo. Inicia-se pela noção de discurso.

Discurso não pode ser confundido ou reduzido a um conjunto de frases que formam um texto. Um discurso não é também simplesmente o que se diz, o que um parlamentar pronuncia numa tribuna ou um ativista brada em uma reunião pública. A análise do conteúdo de um texto não provê o discurso em si, mas tão somente o conteúdo do texto analisado. Isto porque o discurso está no texto e também além do texto, visto que não há como dissociar qualquer enunciado de suas condições materiais de produção. Neste sentido, o discurso é uma prática significativa; é o resultado de conteúdos linguísticos e não linguísticos articulados. A posição de David Howarth (2000, p. 9) é ilustrativa a esse respeito:

> Discursos são sistemas concretos de práticas e relações sociais que são intrinsecamente políticas; suas formações são atos de instituição radical que envolvem a construção de antagonismos e estabelecem fronteiras políticas entre "os de dentro" e "os de fora". A construção de discursos envolve o exercício do poder e uma consequente estruturação das relações entre agentes sociais diferentes.

Quando estamos diante da lógica da análise de discurso, temos de partir do pressuposto de que todo e qualquer objeto, toda e qualquer ação é produzida envolta por contextos de significação. Um prédio recentemente erigido num bairro popular, por exemplo, não é simplesmente um bloco de concreto, mas uma escola ou um presídio, dependendo do contexto de significação. Isto

quer dizer que fazer análise de discurso, insistimos, não é simplesmente fazer uma análise de conteúdo de um texto, de um pronunciamento, visto que o discurso está presente no texto, mas também está além do mesmo. No caso deste capítulo, por exemplo, serão analisados alguns documentos entendidos como "oficiais" do #OWS, mas tal análise nunca pode ser feita de forma descontextualizada, por ela sempre estar ligada a um contexto material específico. Assim, esses documentos foram produzidos por consequência de uma ação política que foi a ocupação do Parque Zuccotti e só podem ser analisados num contexto mais abrangente que é o do movimento #OWS.

Segundo ainda a concepção presente nesta análise, expressa na citação acima, todo discurso político é também um discurso que se produz a partir de um corte antagônico. Isso significa a constituição daqueles sentidos que estão "dentro", internos à formação discursiva, mas igualmente a pressuposição da existência daqueles que estão "fora" desta. Os "de dentro" assim estão, pois se apresentam articulados com base na mesma perspectiva discursiva, e os "de fora" são os que, ao mesmo tempo, ameaçam-na e possibilitam a sua existência. Dito de outra forma: o discurso antagônico é condição de possibilidade, mas também de impossibilidade em relação a uma dada formação discursiva. Por exemplo, num contexto político fortemente racista contra uma determinada etnia, um discurso antirracista é constituído a partir dessa negatividade antagônica que a possibilita e ameaça.

No caso da análise proposta neste texto, ver-se-á que a construção discursiva do #OWS nomeará em seu discurso o seu corte antagônico como sendo os capitalistas das corporações internacionais e do mercado financeiro especulativo. Neste sentido, esta articulação discursiva, antes de se constituir para positivamente propor algo, primariamente se constitui negativamente contra algo. Este discurso, assim como qualquer discurso político, produz práticas que são significativas, tais como panfletos, ocupações, manifestações, pronunciamentos, peças publicitárias, artísticas, ou seja, uma série de manifestações concretas que gera sentido e que sustenta materialmente a formação discursiva.

Todo discurso político é o resultado de uma articulação de elementos (sentidos) diferentes, os quais, antes da prática discursiva concreta, não estavam articulados entre si. Por exemplo, num regime repressivo no contexto de um Estado hipotético, uma série de movimentos políticos, que não possuíam relação entre si, tais como feministas, trabalhadores, estudantes, etc., articula-se contra este *status quo* que é significado como uma ameaça comum a todos esses elementos. Essa articulação constitui um novo discurso político promovido pelo corte antagônico "regime repressivo". Desse modo, sempre que se está falando de articulação discursiva, está-se diante de uma articulação entre elementos diferentes e nunca entre idênticos.

A articulação entre distintas identidades contra um polo antagônico comum constitui-se numa etapa importante na construção de uma lógica discursiva. Contudo, para que a mesma seja possível, é necessário ainda um passo a mais: que esta estrutura se organize em torno de um ponto nodal, ou seja, de um sentido privilegiado que cumpra o papel de representar diversas identidades/sentidos articulados. No caso do #OWS, o próprio nome Occupy Wall Street cumpre essa tarefa, tornando-se o ponto nodal que atrai e articula uma série de demandas antes dispersas no campo da discursividade. A ideia de um "nome" representar o que lhe é incomensurável é a tarefa assumida por um significante vazio, noção originada no *point de capiton* da psicanálise lacaniana, introduzida no contexto da teoria política do discurso por Ernesto Laclau (2011).

Conforme o autor, portanto, um significante vazio é um significante sem significado, primeiramente tendo em vista o lócus privilegiado que este ocupa no interior de um discurso. O significante vazio, em si, não possui qualquer sentido específico. É uma posição ocupada por algum elemento particular que, por ocupá-la, passa a exercer um papel de representação de toda a cadeia discursiva ou articulatória. O significante vazio não é um conceito nem a sua representação pode ser entendida pela soma aritmética de todos os momentos articulados discursivamente. O significante vazio é um nome, um ponto nodal que retém em si o deslizamento constante significativo, configurando a lógica do discurso. O significante vazio exerce claramente uma função hegemônica: "[A] presença de significantes vazios – no sentido que temos definido – é a própria condição da hegemonia" (Laclau, 2011, p. 77). Ainda, conforme Laclau (2011, p. 78):

> Hegemonizar algo é exatamente cumprir essa função de preenchimento. (Mencionei a "ordem", mas obviamente "unidade", "libertação", "revolução" etc. pertencem ao mesmo esquema. Qualquer termo que, em certo contexto político, passa a ser o significante da falta realiza a mesma função. A política é possível porque a impossibilidade constitutiva da sociedade só pode representar a si mesma por meio da produção de significantes vazios.).

Assim, o significante vazio cumpre a função hegemônica, ou seja, a de representar um conjunto de demandas políticas, partindo de seu caráter universalizante. O significante vazio, como já mencionado, não tem um conteúdo próprio, assim como a própria ideia de hegemonia. Na verdade, tudo depende do contexto político para o qual os significantes vazios emergem. Note-se que, por exemplo, na citação acima, Laclau menciona expressões tais como "ordem", "unidade", "libertação", "revolução", entre outras que seriam possíveis. Qual seria o conteúdo específico de cada uma delas? Segundo a designação do autor, as mesmas são significantes vazios, cujos sentidos da produção discursiva

dependem inexoravelmente do contexto sócio-histórico, sempre contingente e precário. Tais expressões podem ser usadas – e comumente são – tanto por discursos esquerdistas como direitistas, justamente porque "ordem", por exemplo, é um significante vazio, ou seja, um significante sem significado, capaz de ser um ponto nodal de atração de diversas demandas políticas, até então isoladas, articuladas contra um regime opressor, seja, por exemplo, no contexto latino-americano dos anos 1960 ou 1970, seja ainda no desmoronamento dos regimes do socialismo real no final da década de 1980 e no início da seguinte.

No caso do #OWS, a noção de significante vazio será importante na medida em que for percebido que este movimento tem conseguido tornar-se um ponto nodal capaz de articular uma série de demandas dispersas entre si e, como se verá a seguir, ainda mais: o #OWS, sobretudo a sua ideia de "Ocupar", tem paulatinamente se tornado um significante vazio em escala mundial. Ocupam-se os mais diversos locais e pelas mais diversas razões. Ocupar é o nome, o significante vazio da mudança, do deslocamento das estruturas de poder sedimentadas.

"EXTRAINDO" O DISCURSO DO #OWS

Em 29 de setembro de 2011, ou seja, 12 dias após a ocupação do Parque Zuccotti, também conhecido e mencionado pelos ativistas do #OWS como Praça da Liberdade (*Liberty Square*), foi firmado o documento *Declaration of the Occupation of NYC*, o qual apresenta elementos fundamentais em relação à construção discursiva do movimento.

Inicialmente, apesar de a declaração ter sido redigida por uma assembleia geral realizada unicamente pelos ativistas que participaram da ocupação da Praça da Liberdade, sua intenção tem pretensões claramente universais. A passagem disposta logo no primeiro parágrafo do documento, "escrevemos para que todas as pessoas que se sentem prejudicadas pelas forças corporativas do mundo saibam que somos suas aliadas", apresenta uma série de elementos importantes para a constituição de um discurso político que se pretende hegemônico. Note-se, neste particular, a quem está direcionado o texto, ou seja, a "todas as pessoas que se sentem prejudicadas pelas forças corporativas do mundo". Aqui claramente se pode notar uma operação discursiva e antagônica de constituição de um nós, "todas as pessoas", contra um eles, "forças corporativas".

O intuito mais elementar da declaração seria o de constituir esta relação política (antagônica em termos laclaunianos), a qual continuará a ser desenvolvida até sua conclusão. É importante ainda destacar a parte final deste primeiro trecho, a qual parece ser uma tentativa de estabelecimento de uma relação de equivalên-

cia entre os membros do #OWS e aquelas pessoas que "se sentem prejudicadas pelas forças corporativas do mundo", no sentido de que os primeiros se declaram seus aliados contra as "forças, corporativas", o inimigo comum, o corte antagônico.

As "forças corporativas" são denominadas, na sequência da declaração, apenas de "corporações" e são acusadas de colocar "o lucro antes das pessoas", "o interesse próprio antes da justiça", "a opressão antes da igualdade". Além de tudo, segundo os ativistas, as corporações controlam os próprios governos – em referência ao governo dos Estados Unidos e aos demais governos no mundo. Tal controle, acrescenta o documento, redunda no fato de que "nenhuma democracia real é possível quando o processo é determinado pelo poder econômico", ou seja, pelo poder das corporações.

As pessoas prejudicadas pelas forças corporativas são, na sequência do documento, num sentido mais simplificado e direto, o "povo": "unidos com o povo reconhecemos a realidade". Tal realidade é a própria relação de antagonismo colocada e a necessidade de alteração desta lógica sistêmica para que os direitos do povo sejam preservados, e não os das corporações.

Até então, apresenta-se constituída retoricamente a divisão do campo social em dois polos antagônicos, claramente identificados no documento do #OWS em análise, os quais serão graficamente representados a seguir:

Forças corporativas (corporações)
_____
#OWS – pessoas prejudicadas pelas forças corporativas (povo)

Quadro 1: Relação antagônica primária

Fonte: Autoria própria.

No quadro acima, a linha contínua que separa as corporações do #OWS e do povo é o que se está chamando de corte antagônico, ou seja, a própria instituição da relação política, nos termos da perspectiva teórica presente neste trabalho. É digno de nota, no entanto, que esta representação da relação antagônica construída no documento, tendo em vista a própria teoria do discurso, é claramente uma simplificação, se considerarmos a complexidade da relação antagônica real. Feita esta observação, passa-se a um ponto que se entende importante na articulação #OWS – povo. Inicialmente, não se deve fazer uma correlação direta entre #OWS – povo, visto que são elementos distintos que pas-

sam retoricamente a ser articulados no discurso do primeiro. Aliás, se fossem a mesma coisa, não haveria por que se buscar essa articulação. Como se viu, somente são articulados elementos distintos.

Outro ponto fundamental tem a ver com a própria noção de povo presente nesta análise. Povo não deve ser aqui entendido como o conjunto de habitantes ou de cidadãos de um determinado contexto geográfico. Povo não tem um conteúdo definido, visto que é uma construção política, própria de um discurso populista, o qual não deve ser aqui tomado na acepção comumente negativa. Para tanto, veja-se a recente abordagem desenvolvida por Laclau (2005). Para este autor, o populismo deve ser entendido como uma lógica política que constitui o povo antagonicamente ao seu inimigo. Evidentemente que tanto o povo como o seu inimigo são elementos que variam de acordo com as mais diferentes experiências políticas. Uma experiência populista não é apenas uma tentativa da construção do povo *versus* seu inimigo; ela precisa ser bem-sucedida, no sentido de que se trata de uma mobilização geral em um determinado contexto comunitário, a ponto de a lógica populista provocar um deslocamento na estrutura de poder, na instituição ameaçada. No caso do #OWS, está-se claramente, conforme a perspectiva laclauniana, buscando-se constituir uma lógica populista do povo contra as corporações.

Neste sentido, entende-se perfeitamente plausível a noção corrente de populismo como a construção antagônica do povo contra o seu inimigo, sem que esta construção seja *a priori* positiva ou negativa, sem que a mesma tenha alguma conotação ideológica preconcebida. Essa visão está em consonância, por exemplo, com a leitura de Francisco Panizza (2009, p. 13), a qual estabelece:

> Este enfoque entende o populismo como um discurso anti status quo que simplifica o espaço político mediante a divisão simbólica da sociedade entre "o povo" (como os "de baixo") e seu "outro". Além disso, diz que as identidades tanto do "povo" como do "outro" são construções políticas, constituídas simbolicamente mediante a relação de antagonismo e não como categorias sociológicas.

Na mesma tradição teórico-discursiva, David Howarth (2009) elenca quatro características do populismo que se assemelham à noção de Panizza. Assim, para Howarth, o populismo é: 1.º) um apelo ao povo como sujeito de interpelação; 2.º) a construção de uma fronteira entre os "de baixo" e o *establishment*; 3.º) há uma tentativa da constituição de um universal, ou seja, uma construção geral da categoria povo, não somente como os pobres, mas de uma forma mais generalizada (tal como a ideia de nação) e 4.º) a orientação ideológica populista depende dos tipos de articulação disponíveis e também do contexto histórico determinado em que esta experiência tem lugar.

Essa forma de tratar o fenômeno político populista não é exclusividade de autores que partem de uma noção discursiva do fenômeno. Margaret Canovan e Cas Mudde, por exemplo, sem serem autores vinculados à perspectiva da teoria do discurso, compartilham, em geral, com essa ideia de populismo. Canovan (1999, p. 3) define populismo, nas modernas sociedades democráticas, como "um apelo ao 'povo' contra, ao mesmo tempo, a estrutura de poder estabelecida e as ideias e valores dominantes de uma sociedade".

Já Mudde (2004, p. 543), entende o populismo como "uma ideologia que considera a sociedade dividida em dois grupos homogêneos e antagônicos, 'o povo puro' *versus* 'a elite corrupta' e que a política deve ser a expressão da vontade geral do povo". No contexto dessa discussão, está-se considerando o populismo como uma construção política e discursiva do povo contra o seu opressor e, assim, pode-se afirmar que a constituição do discurso do #OWS contra as corporações e os governos a elas submetidos é populista, e tal afirmação não tem nenhum caráter pejorativo.

Uma das principais críticas contra um discurso populista diz respeito ao grau de generalização e de vagueza dos seus conteúdos, argumento que é utilizado por seus detratores para desqualificá-lo. Um exemplo que ficou assaz conhecido neste sentido foi a crítica contra o #OWS desferida pelo ex-presidente norte-americano Bill Clinton. Segundo ele, mesmo admitindo que o movimento é positivo em termos gerais, sua causa é "nebulosa". Conforme o jornal *Los Angeles Times* (2011), Clinton teria afirmado o seguinte acerca do #OWS: "eles precisam ser mais específicos e não apenas ser contra alguma coisa, porque se você é apenas contra alguma coisa, alguém preencherá o vazio que você deixar"[4] – esta reação de Clinton recebeu a denominação de Žižek (2012, p. 18) de um "exemplo perfeito de *clinch* político", no sentido de que mesmo que o ex-presidente dos EUA estivesse apoiando o movimento, tal apoio estaria longe de ser algo que colocasse em xeque os sistemas político e econômico.

Considerando o populismo como uma construção discursiva essencialmente dependente de um contexto histórico-político específico, a mesma pode ser tranquilamente utilizada para analisar o projeto do #OWS. Dessa maneira, esse movimento possui um claro discurso de constituição do povo contra os poderosos – neste particular, as corporações e os governos vinculados às mesmas. Contudo, diferentemente das versões nacionais de construção de um discurso do povo, o #OWS tem uma pretensão mundial. Tal pretensão está claramente estampada na *main page* do sítio: "A única solução é a revolução mundial" (Occupy..., 2011). Neste sentido, a composição de um povo no discurso do #OWS – cujas vontades e necessidades são relegadas em detrimento de conglomerados empresariais e especuladores das bolsas de valores – deve se dar em

4 A matéria completa pode ser consultada *on-line* no *blog* do Los Angeles Times (2011).

escala internacional, tendo em vista o fato elementar de que tais conglomerados atuam também no âmbito global.

Como parte desta estratégia de hegemonização global do seu discurso, no site em análise, no menu da barra principal, existe a opção de conhecer #HowToOccupy, ou seja, uma série de táticas para a ocupação pacífica de espaços públicos, estratégia principal das ações de protesto do movimento. Os métodos estão traduzidos em mais de dez línguas. Na tradução em português, há a seguinte indicação:

> HowToCamp/HowToOccupy é concebido para promover e disseminar os métodos, técnicas e conhecimentos relacionados à ocupação pacífica de espaços públicos, desenvolvendo meios sustentáveis de vida baseados em democracia participativa. Somos uma comunidade aberta baseada na idéia de informação livre, acreditamos no poder da sinergia aplicado a creative-commons e copyleft para o beneficio das pessoas. Nosso objetivo é estabelecer uma database universal e acessível que possa física e virtualmente semear informação relacionada com desobediência civil pacífica e práticas comunais de raiz para as muitas ocupações, assembleias e grupos do mundo. Planejamos instalar mais ferramentas à plataforma em breve, na medida em que desenvolvemos e nos unimos. Nosso projeto está apenas começando, precisamos da ajuda de todos! (Occupy..., 2011 – texto reproduzido idêntico ao original).

Neste sentido, está-se diante de uma tentativa de construção discursiva de uma grande ofensiva mundial de desobediência civil, a qual prevê, apoia, divulga, subsidia ocupações por todo o planeta. Registre-se, ainda, que tal ofensiva mundial, neste momento, já está bem além de uma simples projeção de ações previstas no sítio do #OWS, visto que o mesmo veicula recorrentemente notícias sobre ocupações e outros atos de protestos ocorridos em várias partes do mundo, até mesmo como forma de demonstrar que o seu discurso de uma "revolução global" tem tido eco por todo o planeta.

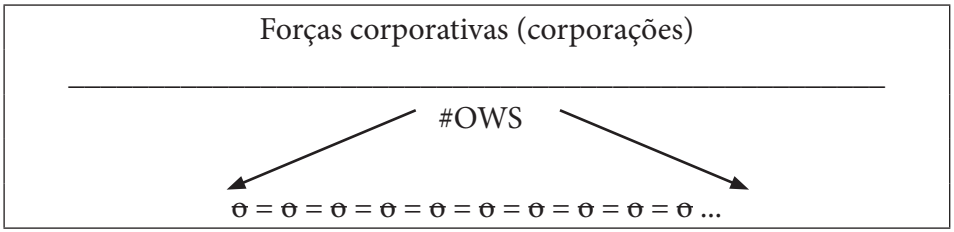
No sentido de reafirmar que o #OWS é um movimento político sem vinculação com partidos ou com outras organizações políticas, em 3 de março de 2012, a *Statement of Autonomy*, inicialmente aprovada pela assembleia geral do #OWS em 10 de novembro de 2011, foi revisada por seus membros, e alguns de seus elementos discursivos, que são importantes para os propósitos deste capítulo, serão agora rapidamente vistos. Em primeiro lugar, salienta-se a renovação da ideia de que o movimento se trata de uma ação popular sem lideranças. O início do documento estabelece: "Occupy Wall Street é um movimento popular. É não partidário, sem líder, pelo povo e para o povo. Não é um negócio, um partido político, uma campanha publicitária ou uma marca. Não está à venda" (Statement of Autonomy, 2012).

Tal declaração de autonomia, autonomeada livre de partidos políticos e de outros grupos, parte do pressuposto de que todos os indivíduos que participam de suas ações estão lá representando tão somente a si próprios. Aduz ainda que todas as decisões das assembleias gerais são tomadas por pessoas livres que partilham homogeneamente poder de argumentação e de decisão, prática deliberativa que lembra a ideia de vontade geral presente na filosofia de Rousseau. Assim, as acusações/demandas partem diretamente dos indivíduos reunidos na assembleia geral e são incorporadas como parte do discurso do #OWS. É neste sentido que se deve aqui considerar as 23 acusações enumeradas na *Declaration of the Occupation of NYC*. As referidas acusações são de várias estirpes, compreendendo desde dívidas hipotecárias, questões referentes à discriminação com relação à identidade de gênero, cor, sexo, etc., torturas contra seres humanos e contra animais, questões trabalhistas, liberdade de imprensa, lucros exorbitantes dos bancos e dos especuladores, até bloqueio de fontes alternativas de energia, produção de armas de destruição em massa, entre outros[5]. Para além de simplesmente enumerar esta série, à qual o próprio documento faz menção de que não está fechada e, portanto, passível ainda de ser acrescida de outras acusações, parece importante analisar os seus objetivos centrais.

Neste sentido, primeiramente, cumpre insistir que essa série de acusações constitui-se num número não fechado de sentidos negativos contra um polo antagônico comum, nomeado de "as corporações". Cada uma dessas acusações constitui-se também em uma demanda[6], ou seja, uma exigência política contra o sistema estabelecido, o qual tem sido incapaz de lidar com essas situações/demandas individualmente, daí uma das razões fundamentais para as mesmas se encontrarem articuladas no mesmo sistema discursivo antagônico ao discurso das "corporações". Veja-se o quadro a seguir:

5 A lista completa de acusações contra as corporações está disponível em: Portuguese Occupy New York, 2011.

6 Neste texto, a noção de "demanda" está sendo utilizada no sentido proposto por Ernesto Laclau (2005). Desta forma, a unidade mínima que Laclau considera para a possibilidade de uma experiência populista é a demanda. Existem duas formas de compreender esta unidade. Assim, a demanda é entendida como um pedido (uma simples solicitação) ou – uma vez insatisfeito este pedido inicial – como uma reivindicação, ambas sempre em relação ao poder instituído.



Quadro 2: Relação de representação política exercida pelo #OWS (a partir das 23 acusações/ demandas)

Fonte: Autoria própria.

Esse quadro foi inspirado no modelo teórico-explicativo de Ernesto Laclau (2005). Cada um dos diferentes símbolos "ʊ" representa uma demanda específica, ou seja, cada uma das 23 acusações foi transformada respectivamente em uma demanda particular. Note-se também que tais demandas são representadas por um círculo cortado, o qual tem um sentido específico, ou seja, indica que cada demanda isolada mantém-se como tal, mas ao mesmo tempo assume uma posição equivalencial nesta prática articulatória estabelecida com as demais. Em termos simples, um semicírculo marca a sua especificidade; o outro a sua relação de equivalência com os demais elementos (que articulados passam a ser chamados de momentos). O estabelecimento dessa divisão indica a própria ideia de prática articulatória, ou seja, como já mencionado, só podem ser articulados elementos que são diferentes, do contrário a articulação seria impossível, visto que se fossem o mesmo não precisariam ser articulados. A representação gráfica "ʊ = ʊ", com o "=" entre cada "ʊ", denota a relação de equivalência, que não pode ser confundida com uma simples igualdade; antes, esta deve ser vista como um cancelamento parcial das diferenças em torno da constituição de um discurso comum, de um mesmo corte antagônico.

Outro aspecto importante a ser considerado nesta estrutura articulatória é que seus momentos equivalenciais não possuem simplesmente um ponto antagônico que os unifica (as corporações), mas também um representante comum, ou seja, todos estão articulados em torno de um ponto nodal aqui chamado de #OWS. O ponto nodal não deve ser entendido como o resultado necessário da soma de todas as demandas articuladas. Primeiramente, porque não há articulações necessárias, mas sempre contingentes. Segundo, pois o ponto nodal representa sempre aquilo que o excede, ou seja, ele faticamente representa esse excesso de demandas por apresentar-se como algo que produz um sentido para todas. Ele é um nome, um significante vazio. Nesse contexto dis-

cursivo, o ponto nodal #OWS é um significante vazio, pois assume esta tarefa de representação hegemônica de sentidos.

O ponto que parece fundamental é o de estabelecer o quanto esta hegemonia de sentidos vai de fato se expandir. Dito de outra forma: em setembro de 2011, tem-se o início formal do movimento #OWS como o reflexo norte-americano de outros movimentos populares ocorridos neste mesmo ano em vários países – e por razões diversas, diga-se de passagem – localizados, como já mencionado, sobretudo, no norte da África e em distintas partes da Europa. O que tem ocorrido entre esses tão distintos movimentos é o estabelecimento de relações de solidariedade, divulgações de ações de protesto promovidas por todos, que podem ser ampla e recorrentemente visualizadas no sítio oficial do #OWS.

Uma das estratégias retóricas fundamentais do movimento é a de que o mesmo representa 99% da população mundial contra 1% dos ricos e exploradores a partir do seu conhecido *slogan*: *We are the 99%*. Este recurso é particularmente poderoso, visto que articula a ideia de que o discurso é para quase toda a humanidade, para todos os povos do mundo com a antagônica exceção – a qual deve ser vencida – daquele 1% que controla e explora todos os demais. Novamente aqui, pode-se aduzir que se trata, nos termos específicos dados ao sentido de populismo desenvolvido por Laclau (2005), de um movimento de construção do povo contra os seus opressores, mas com uma característica que o singulariza e o distingue em relação a outras experiências populistas. Segundo a perspectiva exposta neste capítulo, está-se diante de um movimento político de dimensões planetárias que busca uma hegemonia global para o seu discurso ainda em plena constituição de suas próprias bases. Nestes termos, o #OWS se dispõe a ser o porta-voz, o elo entre todos os povos do mundo, como se pode perceber nesta passagem ainda da *Declaration of the Occupation of NYC* (Declaração da Ocupação, 2012):

> Para os povos do mundo,
> Nós, a Assembleia Geral de Nova Iorque que ocupa Wall Street na Liberty Square (Praça da Liberdade), incentivamos todos a fazer valer o seu poder. Exerçam o seu direito de se reunirem pacificamente; ocupem os espaços públicos; criem um processo para lidar com os problemas que enfrentamos; e gerem soluções acessíveis a todos.
> A todas as comunidades que formem grupos e ajam no espírito da democracia direta, nós oferecemos apoio, documentação e todos os recursos que temos.
> Juntem-se a nós e façam com que suas vozes sejam ouvidas! (Portuguese Occupy New York 2011).

Aqui se chega ao ponto final do argumento desta seção. O #OWS não reivindica originalidade de ação. Como visto anteriormente, admite que sua existência é inspirada em movimentos de protesto anteriores a ele que ocorreram também

em 2011. Contudo, de forma mais saliente do que essas outras experiências – com as quais mantém relação de solidariedade –, busca tornar-se o ponto nodal para uma revolução mundial contra o atual estado do capitalismo financeiro mundial. Veja-se, por exemplo, a passagem acima. "Para os povos do mundo" é a conclamação universal que o movimento faz, numa clara demonstração de suas intenções hegemônicas. O #OWS incentiva as ações de protesto e de ocupação pacíficas, oferece ajuda, conhecimento técnico, recursos de que dispõe.

É neste sentido que a hipótese sustentada neste trabalho – a qual reside na afirmação de que o movimento, inicialmente de protesto contra o grande capital e a crise financeira mundial, tem buscado hegemonizar seus conteúdos para se tornar um ponto nodal articulador de outros movimentos de protesto espalhados por todo o planeta – pode ser, pelo menos até agora, comprovada. Esta estratégia política é fundamental para a própria continuidade da existência do #OWS, que se entende existir desde o início de sua constituição em setembro de 2011, como pode ser percebida neste documento seminal de declaração de ocupação da Praça da Liberdade.

Entende-se que o #OWS está no seguinte momento: desde a sua instituição até os dias de hoje, ele encontra-se na fase de ampliar seus conteúdos discursivos para além de somente – ainda que este objetivo permaneça sendo central – a luta contra o atual estágio do capitalismo especulativo, para se solidarizar e ser o ponto nodal de toda luta contra qualquer tipo de opressão. Esta estratégia incorpora um sem número de adesões por todo o planeta, mas ainda se sente a pendência de propostas mais concretas para os desafios globais contra os quais o #OWS se propõe a lutar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARA ONDE VAI O #OWS?

> Em geral, busco distinguir futuro de "l'avenir". O futuro é aquilo – amanhã, mais tarde, próximo século – que será. Há um futuro que é previsível, programado, agendado, previsto. Mas há um futuro, l'avenir (por vir) que se refere a algo cuja chegada é totalmente inesperada. Para mim, este é o futuro real. Aquele que é totalmente imprevisível. O Outro que vem sem que meu ser consiga antecipar a sua chegada. Então, se existe um futuro real além deste outro futuro conhecido, é l'avenir deste que está vindo do Outro quando eu sou completamente incapaz de prever a sua chegada (Derrida[7] apud Dick e Kofman, 2002).

7 Trecho retirado do documentário "Derrida", dirigido por Kirby Dick e Amy Ziering Kofman, produzido pela ICA Projetcs na Inglaterra em 2002. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=CtcpwJCC6Co. Acesso em: 10 out. 2012.

Nos livros de história do futuro, 2011 poderá ser considerado o ano que marcou o começo do fim de uma era e o início de outra. No entanto, é ainda muito cedo para que se possa falar mais apropriadamente acerca das consequências dos acontecimentos de 2011 e, particularmente, do Occupy Wall Street.

Esta afirmação é para lá de óbvia. De forma mais prosaica, a sua obviedade pode ser registrada pela simples assunção de que o #OWS está ainda dando os seus primeiros passos, que não possui propriamente uma plataforma política definida. Aliás, a inexistência de uma plataforma política é justamente um dos pontos pelos quais o movimento tem sofrido suas maiores críticas, sobretudo, de políticos tradicionais, vide a manifestação de Bill Clinton.

Vejam-se aqui estes dois elementos conjugadamente, ou seja, um movimento que ainda é muito recente e a falta de uma alternativa clara apontada. Não se podem projetar as consequências do #OWS; não simplesmente pelo movimento ser ainda uma novidade, mas pela razão ainda mais óbvia de que nunca é possível projetar, com qualquer grau de certeza, algo sobre qualquer evento social. "Para onde vai o #OWS?", é uma pergunta, cuja resposta só pode ser dada com base em mera especulação.

Se não se pode falar com certeza de uma consequência possível acerca do movimento, por que a cobrança por uma plataforma definida? O #OWS não precisa necessariamente de uma plataforma política definida! Cobrar isso é colocar o movimento como o próprio princípio de solução para os problemas que ele aponta. O #OWS não é um prognóstico, mas tão somente um diagnóstico. O #OWS exerce, em nossas sociedades capitalistas, o mesmo papel que um sintoma tem em relação à doença. Há algo de muito grave ocorrendo com o sistema político e o sistema econômico mundial a ponto de mobilizar manifestações – que não têm o menor indício de diminuírem – justamente no coração do capitalismo maduro, em Wall Street, justamente no coração da democracia madura, os Estados Unidos da América.

O #OWS apresenta uma pesada crítica, portanto, aos dois pilares que se pensavam fortes desde a queda do muro de Berlim: o capitalismo e a democracia representativa. Ambos estão sendo postos em xeque, ambos demonstram as suas fragilidades, seus graus de exclusão. O capitalismo sempre sofreu importantes críticas, mesmo em países onde o seu desenvolvimento gerou prosperidade e distribuição de renda. É verdade que a sua censura, oriunda dos manifestantes do #OWS, apesar de venal, não é em si uma novidade. O novo, o estupendo, o escandaloso está na não menos ácida crítica à democracia representativa. Esta é vista não como representando quem deveria representar, mas o 1% que subjuga economicamente o resto do mundo. É fundamental, neste sentido, no discurso do #OWS, a crítica aos governos, os quais aparecem mancomunados com os especuladores. A crise econômica por que o mundo passa é uma crise criada pela irresponsabilidade financeira dos "mercados" com a anuência e a cumplici-

dade dos governantes que deveriam zelar pelo dinheiro público, mas que são os guardiões, na verdade, do dinheiro dos especuladores.

É um grande erro analítico, portanto, buscar algo que ainda não existe e que nem deve existir neste momento. E uma atitude como esta geralmente vem acompanhada de um descrédito do tipo: se não consigo ver alternativas possíveis claramente definidas pelo #OWS, então, devo concluir que o movimento não faz o menor sentido. É somente a crítica pela crítica. Algumas perguntas podem ser feitas como resposta a um argumento como este: um investidor de Wall Street consegue prever o ponto de chegada quando ele aplica o seu dinheiro? Não seria a própria bolsa de valores um jogo de roleta e, para alguns, literalmente uma roleta russa? Por que deveríamos zelar pelo dinheiro dos bancos e dos investidores internacionais, se eles mesmos não são zelosos com os seus nem com os recursos alheios?

Tais perguntas são apenas algumas possíveis num conjunto praticamente infindável de outras e têm simplesmente o objetivo de justificar o fato de que não é preciso saber onde exatamente o #OWS quer ou vai chegar, porque se trata de um verdadeiro por vir e não um futuro previsível. Como destaca Slavoj Žižek (2012), mesmo considerando que, após cumprida a primeira e mais fácil etapa – ou seja, a do #OWS demonstrar o que não quer –, é preciso, sim, pensar sobre o que poderá substituir o capitalismo, quem substituirá os atuais líderes políticos, etc. No entanto, o autor (Žižek, 2012, p. 19) não coloca a necessidade de discutir alternativas, partindo de premissas do capitalismo e da democracia representativa existentes, pois uma postura teórico-política entendida como "realista" (segundo a visão de Wall Street, é claro!) seria colocar o debate nos termos do conservadorismo, nos termos dos modelos que devem se sobrepassados:

> O que se deve ter em mente é que qualquer debate, aqui e agora, necessariamente permanece como um debate no território do inimigo: é preciso tempo para posicionar o novo conteúdo. Tudo o que dissermos neste momento pode ser tomado (ou recuperado) de nós – exceto o nosso silêncio. Tal silêncio, tal rejeição ao diálogo, a todas as formas de clinch, são o nosso "terror", agourento e ameaçador como deve ser.

O #OWS não precisa, neste momento tão seminal, ser a própria solução para os problemas por ele apresentados. Deveria, ao contrário, seguir os exemplos teóricos de Žižek e Derrida. Do primeiro, manter o silêncio perturbador com relação ao diálogo com o seu antagônico, no sentido de que a única forma de ser "realista" é ser "irrealista", "irresponsável", nos termos de Wall Street e dos governos associados a esta lógica. Não se podem fazer concessões ao inimigo sob pena de o inimigo virar o jogo e se tornar o "melhor amigo". De Derrida, conforme a enigmática epígrafe que introduziu esta seção final do texto, o #OWS deveria tomar para si outro conselho: acreditar realmente na imprevisibilidade do verdadeiro futuro e trabalhar muito para que a sorte vire para o lado dos 99%.

REFERÊNCIAS

ABBOUSHI, S. A trade dispute between the USA and Canada. *Competitiveness Review*, vol. 20, n. 1, p. 43-51, 2010.

ABELSON, D. Think Tanks e a Política de Relações exteriores dos EUA: Uma Visão Histórica. *Agenda de Política Externa dos EUA. Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA*, vol. 7, n. 3, novembro, 2002. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpp/ijpp1102.htm>. Acesso em: 30 jul. 2012.

ABERBACH, J. (Ed.). *Crisis of Conservatism? The Republican Party, the Conservative Movement and American Politics after Bush*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ABRAMS, N. *Norman Podhoretz and Commentary Magazin: the rise and fall of the Neocons*. London: The Continuum Books, 2010.

ADORNO, T. A indústria cultural**.** In: COHN, G. (Org.). *Theodor W. Adorno*. São Paulo: Ática, 1986.

AGUILAR, V., RUBÉN y CASTAÑEDA, J. G. *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura, 2009.

AITH, M. Emissário vem preparar encontro Lula-Bush. *Folha de São Paulo*, 19/11/2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u42577.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

AIZENMAN, N. C. Salvadorans Ambushed By Memories in Iraq. *The Washington Post*. 25/03/2006.

AKYÜZ, Y.The East Asian Financial Crisis: back to the future? *Transnational Institute*, 1998. Disponível em: <http://www.tni.org/archives/act/2740>. Acesso em: 22 ago. 2012.

ALBRIGHT, M. *The End of Intervention*. 11 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2008/06/11/opinion/11albright.html?_r=1&ref=opinion>. Acesso em: 10 jul. 2012.

ALONSO, A. As Teorias Dos Movimentos Sociais: Um Balanço Do Debate. *Lua Nova*, n. 76, p. 49-86, 2009.

AMARAL, R. Assessor diz que encontro entre Lula e Bush teve 'química'. *BBC*, 10/12/2002. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2002/021210_bushrebc.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. *John McCain on Iraq: Losing the peace*. American Enterprise Institute, 22/12/2011. Disponível em: http://www.aei.org/print/john-mccain-

on-iraq-losing-the-peace-part-i. Acesso em: 25 set. 2012.

ANDERSON, B. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism.* New York: Verso Books, 1991.

ANDERSON, P. Force and Consent. *New Left Review,* vol. 17, p. 5-30, September, 2002.

ARATO, A.; COHEN, J. *Civil Society And Political Theory*. London: The MIT Press, 1992.

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS. *Avanços das negociações*. Disponível em <http://www.alca-ftaa.org/View_p.asp#PROGRESS>. Acesso em: 01 set. 2012.

ARON, R. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Editora UnB, 1986.

_____ . *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora UnB, 2002.

ARRAES, V. Estados Unidos: um possível significado para a Quarta Frota. *Meridiano 47*, vol. 9, n. 97, p. 25-27, agosto, 2008.

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp, 1996.

ARRUDA, J. R. *O uso político das Forças Armadas e outras questões militares*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

ASHBEE, E. The US Republicans: lessons for Conservatives?. In: GARNETT, M.; LYNCH, P. *The Conservatives in Crisis. The Tories after 1997*. New York: Manchester University Press, 2003.

AVANT, D. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. New York: Cambridge University Press, 2005.

AVRITZER, L. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização. Uma crítica às teorias da transição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* vol. 28, 1995.

AZPURU, D; SHAW, C. M. The United States and the Promotion of Democracy in Latin America: Then, Now, and Tomorrow. *Orbis*, v. 54, n. 2, p. 252-267, 2010.

BACEVICH, A. J. *The New American Militarism: How Americans Are Seduced by War*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BAKER, P. In Guatemala, Bush Vows to Push Immigration Changes. *The Washington Post*, 13/03/2007.

BAGLEY, B. Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas In: SMITH, P. H. (org.). *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. After San Antonio. In: BLAGLEY, B. M.; WALKER III, W. O. (orgs.). *Drug trafficking in the Americas*. Miami: North-South Center Press/University of Miami, 1996.

BAILEY, M.; MUMMOLO, J.; NOEL, H. Tea Party Influence: A Story of Activists and Elites. *American Politics Research*. October 5, 2011. Disponível em: <http://www9.georgetown.edu/faculty/hcn4/Downloads/TeaParty_Final11Oct2011.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BARBERO, J. M. *Innovación Tecnológica y Transformación Cultural,* n. 9. Madrid: Telos, 1987.

BARROS FILHO, C. de. *Ética na Comunicação: da informação ao receptor***.** São Paulo: Moderna, 2001.

BATISTA, P. N. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso, *Política Externa*, n.1, vol.4, Março, p.106-135, 1993.

BBC. Trade war looms over steel dispute. *BBC*, 06/03/2012. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1856760.stm. Business>. Acesso em: 01 set. 2012.

_____ . PT quer adiar discussão sobre ALCA, diz Mantega. *BBC*, 22/08/2002. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/020822_lulaaf1.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

BEATTIE, A. Para Pequim, alta do yen matou milagre japonês. *Valor Econômico,* 02/12/2009.

BELL, D. *The New American Right*. New York: Criterion Books, 1955.

BELLAH, R. N. Civil Religion in America. *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, vol. 96, n. 1, p. 1-21, Winter, 1967.

_____. *The Broken Covenant. American Civil Religion in Time of Trial*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

BELLO, M. White Supremacists Target Middle America. *USA Today*, 21/10/2008.

BELLUZZO, L. G. O Inimigo Assusta os Mercados. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Ensaios sobre o Capitalismo no Século XX*. São Paulo: Unesp, 2004.

BENÍTEZ MANAUT, R. México 2010: crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica. In: BENÍTEZ MANAUT, R. (Ed.). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos.* México: Casede, 2010.

BERCOVITCH, S. *The American Jeremiad.* Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

BERGSTEN, C. F. Correcting the Chinese exchange rate: an action plan. In: EVENETT, S. (org).*The US-Sino currency dispute: new insights from economics, politics and law*. London: VoxEU.org Publication, 2010.

BERLET, C.; LYONS, M. N. *Right-Wing Populism in America: Too Close For Comfort*. London: Guilford, 2000.

BERMAN, S. Re-Integrating the Study of Civil Society and the State. In: BARANY, Z.; MOSER, R. *Is Democracy Exportable?* New York: Cambridge University Press, 2009.

BERNANKE, B. Federal Reserve Policies in the Financial Crisis. *Board of Governors of the Federal Reserve System,* 01/12/2008. Disponível em: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20081201a.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BLACK, A. E. *With God on our side: religion in George W. Bush's foreign policy speeches*. American Political Science Association, Annual Meeting (mimeo), Chicago, setembro, 2004.

BOLTON, J. R. The Case against Humanitarian Intervention. *AEI on line*, 3/11/2008. Disponível em: <http://www.aei.org/article/society-and-culture/the-case-against-humanitarian-intervention/>. Acesso em: 22 ago. 2012.

_____. Be warned, America's withdrawal from Iraq heralds a world of instability. *The Guardian.* 15/12/2011. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/dec/15/america-withdrawal-iraq-world-instability>. Acesso em: 19 jun. 2012.

BOTELHO, T. O novo populismo conservador do movimento Tea Party e as Intercalares Americanas. *Relações Internacionais*, v. 27, p. 105-114, 2010.

BOWLES, P.; WANG, B. The Rocky Road Ahead: China, the US and the Future of the Dollar. *Review of International Political Economy*, v. 15, n. 3, August, 2008.

BRANCOLI, F. L. *Soldados Regulares e Mercenários na Líbia: assimetrias, benefícios e conflitos modernos*. In: 35.º Encontro Anual da Anpocs, 2011, Caxambu. Anais do 35.º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Anpocs, v. 1, p. 1-10, 2011.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. *Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003*. Regulamenta o direito à informação quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4680.htm>. Acesso em: 01 set. 2012.

BRENNER, R. *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial.* Rio de Janeiro: Record, 2003.

BRESLIN, S. *China and the global political economy.* New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRIC. *I BRIC Summit Joint statement*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/i-bric-summit-joint-statement/view>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BRICS. *IV BRICS Summit Joint Statement*. Disponível em: <http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=26349&tid=62997>. Acesso em: 18 maio 2012.

BRIGAGÃO, C. *Inteligência e marketing: o caso SIVAM*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. *World out of balance- International relations and the challenge of American primacy*. Oxford: Princeton University Press, 2008.

BRUNHOFF, S. A instabilidade monetária internacional. In: CHESNAIS, F. (org). *A Finança Mundializada.* São Paulo: Boitempo, 2005.

BRZEZINSKI, Z. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives.* New York: Basic Books, 1997.

_____. *Second chance: three presidents and the crisis of American superpower*. New York: Basic Books, 2007.

_____. *Strategic Vision*. New York: Basic Books, 2012.

BUENO, C. *A República e sua política exterior (1889-1902)*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BUSH, G. *Remarks by the President to the Joint Session of Congress*. The White House. Office of the Press Secretary, 1990. Disponível em: <http://www.cryan.com/war/speech/>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BUSH, G. W. *Prayer Service Remarks at The National Cathedral*. The White House. Office of the Press Secretary, 2001. Disponível em: <http://www.opm.gov/guidance/09-14-01gwb.htm>. Acesso em: 22 ago. 2012.

_____. *President Delivers State of the Union Address*. The White House. Office of the Press Secretary, 2002. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>. Acesso em: 22 ago. 2012.

_____. *The State of the Union Address*. The White House. Office of the Press Secretary, 2003. Disponível em:<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>. Acesso em: 22 ago. 2012.

_____. *Speech in Pennsylvania*. The White House. Office of the Press Secretary, 24/10/2004. Disponível em: http://www.nytimes.com/2004/10/22/politics/campaign/22BUSH-TEXT.html?oref=login. Acesso em: 19 set. 2012.

_____. *The State of Union Address*. The White House. Office of the Press Secretary, 2005. Disponível em:<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>. Acesso em: 29 maio 2012.

_____. *The State of the Union Address*. The White House. Office of the Press Secretary, 2006. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2006/>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BUSH, G. W.; DA SILVA, L. I. *President Bush Welcomes Brazil's President Lula to the White House*. The White House. Office of the Press Secretary, 2003. Disponível em: <http://

www.america.gov/st/washfile-english/2003/June/20030620142912nesnom0.9109461.html>. Acesso em: 01 set. 2012.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. de. *Security*: *a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CALHOUN, C. New social movements of the early nineteenth century. In: TRAUGOT, M. (Ed.). *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Durham: Duke University Press, 1995.

CAMINO AL 12M. *Youtube video*. 3/05/2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=iDBJjvUSQEU>. Acesso em: 05 jun. 2012.

CAMPBELL, D. *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

CAMPOS, R. M. M. Indústria cultural: estudo do conceito numa perspectiva da cultura da mídia. Indústria Cultural e Sociedade de Consumo*. Thésis*, ano III, n. 7, p. 11-14, 2.º semestre, 2002.

CANCLINI. N. G. *Culturas Híbridas: Estratégias para entrar e sair da modernidade.* 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

CANETTI, E. *Massa e Poder.* São Paulo: Cia das Letras, 2008.

CANIPE, L. Under God and anti-communist: how the Pledge of Allegiance got religion in Cold-War America. *Journal of Church and State*, vol. 45, n. 2, p. 305-24, Spring, 2003.

CANOVAN, M. Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*. vol. XLVII, n. 1, p. 2-16, March, 1999.

CARLSON, J. Can a Fissile Material Cutoff Treaty Be Effectively Verified? *Arms Control Today*, vol. 35, n. 1, jan.-fev. 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Carlson>. Acesso em: 28 nov. 2011.

CARMO, M. Cúpula não resolve impasse entre EUA e MERCOSUL. *BBC*, 06/11/2005. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051106_cupulabg.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

CARMODY, C. Softwood Lumber Dispute (2001-2006). *The American Journal of International Law*, vol. 100, n. 3, p. 664-674, July, 2006.

_____. The Burgeoning World of Civil Society Aid. In: CAROTHERS, T.; OTTAWAY, M. (eds). *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

CAROTHERS, T. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

_____. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, n. 13, 2002, p. 5-21, 2002.

CASTELS, M. *The power of identity. The information age: economy, society and culture*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

_____. The Crisis of Democracy. *Global Governance, and the Rise of the Global Civil Society.* International Seminar for a Global Governance, Instituto Fernando Henrique Cardoso, São Paulo, 22 de maio (mimeo), 2004.

CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CAVALIER CASTRO, A. El proceso de certificación en la lucha antidrogas: ¿por qué Estados Unidos descertificó a Colombia en febrero de 1997? In: *Estados Unidos: potencia y prepotencia.* Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998.

CAVANAUGH, T. Let the mighty liberal hawks soar. *The Los Angeles Times*. 04/08/2007. Disponível em: <http://www.latimes.com/news/opinion/la-oew-cavanaugh14aug14,0,6191627.story>. Acesso em: 22 ago. 2012.

CHANCELLOR, E. *Salve-se quem puder: uma história da especulação Financeira.* São Paulo: Cia das Letras, 2001.

CHEN, S. Growing hate groups blame Obama, economy. *International CNN.com/US*. 26/02/2009. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2009/US/02/26/hate.groups.report/index.html>. Acesso em: 19 abr. 2012.

CHENEY, D. Interview with Vice President Cheney. *USA Today*, 18/01/2004.Disponível em: <http://www.usatoday.com/news/washington/2004-01-18-cheney-transcript_x.htm>. Acesso em: 12 set. 2012.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital.* São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros. In: CHESNAIS, F. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESTERTON, G. K. What I saw in America? CHESTERTON, G. K. In: *The Collected Works of G.K. Chesterton*. *Vol. 21: What I saw in America/The Resurrection of Rome/Side Lights*. San Francisco: Ignatius, 1990.

CHOLLET, D.; GOLDGEIER, J. *America between the wars: from 11/9 to 9/11. the misunderstood years between the fall Berlin Wall and the Start of War on Terror*. New York: Public Affairs, 2008.

CHOUBEY, D. Future prospects for the NPT. *Arms Control Today*, vol. 40, n. 6, July-Aug, 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/choubey>. Acesso em: 13 dez. 2011.

CLARK, J. D. (Ed.). *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action*. London: Earthscan, 2003.

CLEMENT, S.; GREEN, J. C. *The Tea Party, Religion and Social Issues*. Pew Research Center. 23/2/2011. Disponível em <http://pewresearch.org/pubs/1903/tea-party-movement-religion-social-issues-conservative-christian> Acesso em: 01 out. 2012.

CLINTON, H. Hillary´s Clinton Confirmation Hearing Statement. *Council on Foreign Relations*. January 13, 2009(a). Disponível em: <http://www.cfr.org/publication/18214/hillary_clintons_confirmation_hearing_statemen>. Acesso em: 19 jun. 2012.

CLINTON, H. American leadership has been wanting, but it is still wanted. 15/02/2009(b). Disponível em: <http://www.highbeam.com/doc/1P2-19746409.html>. Acesso em: 22 ago. 2012.

CLOUD, M. W. "One Nation under God": tolerable acknowledgement of religion or unconstitutional cold war propaganda cloaked in American civil religion? *Journal of Church and State*, vol. 46, n. 2, p. 311-40, Spring, 2004.

COHEN, J. Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research*, vol. 52, n. 4, 1985.

COLLINA, T. Z. Administration pushes to finish "new START".*Arms Control Today*, vol. 39, n. 7, Sept, 2009.

_____. New START to be signed April 8. *Arms Control Today*, vol. 40, n. 3, April, 2010.

CONSTANCE, P. ¿La era del etanol? *BID América*, agosto, 2006.

CORBETT, J.; ITO, T. What should the US and China learn from the past US-Japan conflict? In: EVENETT, S. (org).*The US-Sino currency dispute: new insights from economics, politics and law*. London: VoxEU.org Publication, 2010.

COSTA, L. M. G. A águia e o dragão. *Carta Capital,* 18 de março de 2012.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, R. O. (Ed.). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

CRUZ, F. *El Cártel de Juárez*. México: Editorial Planeta, 2008.

CUMBRE EXTRAORDINARIA DE LAS AMERICAS. *Declaração de Nuevo Léon*. Monterrey, 2004. Disponível em:<http://www.summit-americas.org/sp_summit/sp_summit_dec_pt.pdf>. Acesso em: 01 set. 2012.

CUNHA, A; BIANCARELI, A. M. O novo regime cambial chinês e a diplomacia do "Yuan fraco". *Boletim de Economia Política Internacional,* n. 7, out/dez., 2006.

DAALDER, I. Bush, To Win the Peace, Must Win Over Allies. *The San Jose Mercury News*. 26/01/2003(a). Disponível em: <http://www.brookings.edu/opinions/2003/0126iraq_daalder.aspx?rssid=daalderi>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. Internationalize Post-War Iraq. Brookings Daily War Report, Opinion, 07/04/2003(b). Disponível em: http://www.brookings.edu/research/opinions/2003/04/07iraq-daalder. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. Why Legitimacy In Iraq Matters. *NRC Handelsblad*. 24/01/2004. Disponível em: <http://www.brookings.edu/opinions/2004/0129iraq_daalder.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. Preventive War, A Useful Tool. *Los Angeles Times*. 04/12/2005. Disponível em: <http://www.brookings.edu/opinions/2005/1204iraq_daalder.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. Iraq Isn't Bosnia. *America Abroad*. 03/05/2006. Disponível em: <http://www.brookings.edu/opinions/2006/0503iraq_daalder.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2012.

DAALDER, I.; BERGER, S. R. The Long Haul. *The Washington Post*. 5/10/2003. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2003/10/05iraq-berger>. Acesso em: 24 ago. 2012.

DAALDER, I.; KAGAN, R. The Next Intervention. *The Washington Post*. 06/08/2007. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/05/AR2007080501056.html>. Acesso em: 19 jun. 2012.

_____. The 'Allies' Must Step Up. *The Washington Post*. 20/6/2004. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A53701-2004Jun18.html>. Acesso em: 19 jun. 2012.

DAALDER, I.; LAKE, A. Transfer Power in Iraq to UN and NATO. *The Washington Post*. 16/04/2004. Disponível em: <http://www.brookings.edu/opinions/2004/0416iraq_daalder.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2012.

DAGNINO, E. Civil Society in Latin America. In: EDWARDS, M. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DAGNINO, E; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. (orgs). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DALE-SCOTT, P.; MARSHALL, J. *Cocaine politics: drugs, armies and the CIA in Central America.* Berkeley: University of California Press, 1998.

DAVIDSON, R. H.; OLESZEK, W. J.; LEE, F. *Congress and its members*. Washington: CQ Press, 2008.

DECLARAÇÃO DA OCUPAÇÃO DA CIDADE DE NY. #OWS. 2011. Disponível em: <http://www.nycga.net/files/2011/10/Portuguese-Occupy-New-York-declaration-Edited-2.1.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2012.

DEMOULIN, A. Le concept de "zéro mort" In: HUBAC, O. (org.).*Mercenaires et polices privées: la privatisation de la violence armée*. Paris: Universalis, 2005.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis. Congressional Research Service, Report to Congress, May 13th, 2011. Disponível em: http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40764.pdf. Acesso em: 01 out. 2012.

_____.*Casa Branca relata conquistas dos EUA na Cúpula das Américas*, 13/01/2004. Disponível em: <http://livrecomercio.embaixada-americana.org.br/?action=artigo&idartigo=542>. Acesso em: 01 set. 2012.

DE HAAS, H. The Myth of Invasion: Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. *IMI Research Report,* Oct. 2007. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2007.

DER DERIAN, J. Decoding The National Security Strategy of the United States of America. *Boundary 2*, vol.30, n. 3, p. 19-27, 2003.

DIAMOND, S. *Roads to Dominion: Right-Wing Movements and Political Power in The United States*. London: Guilford, 1995.

DIAMOND, L. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1999.

DIANI, M. The Concept of Social Movement. *The Sociological Review*, vol. 40, n. 1, 1992.

_____. Networks and Social Movements: A Research Program. In: DIANI, M.; McADAM, D. (Ed.). *Social movements and networks. Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

DIONNE JR., E. J.; ELSHTAIN, J. B.; DROGOSZ, K. M. (Ed.). *One electorate under God?A dialogue on religion & American politics*. Washington: Brookings Institution Press, 2004.

DIXON, W. W. Introduction: Something Lost – Film after 9/11. In: DIXON, W. W. (Ed.). *Film and television after 9/11*. Carbondale: University of Southern Illinois Press, 2004.

DIZARD JR., W. *A Nova Mídia: A comunicação de massa na era da informação.* 2. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

DOHERTY, T. P. *Cold War, Cool Medium: television, McCarthyism, and American Culture.* New York: Columbia University Press, 2003.

DONNELLY, T. Planning for War against Iraq and for Its Aftermath. *AEI on line.* 01/01/2003(a). Washington: American Enterprise Institute. Disponível em <http://www.

aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/middle-east-and-north-africa/planning-for-war-against-iraq-and-for-its-aftermath/>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. Iraq Is the Central Front**.** *AEI on line.* 01/10/2003(b). Washington: American Enterprise Institute. Disponível em: <http://www.aei.org/outlook/foreign-and-defense-policy/regional/middle-east-and-north-africa/iraq-is-the-central-front/>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. Empire of Liberty. *AEI on line.* 24/06/2005. Washington: American Enterprise Institute. Disponível: <http://www.aei.org/print/empire-of-liberty>. Acesso em: 24 ago. 2012.

DOYLE, M. W. Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, vol. 9, Issue 4, p. 1151-1169, Dec., 1986.

DREZNER, D. The New New World Order. *Foreign Affairs,* vol. 86, n. 2, p. 34-46, 2007.

DUNCAN, R.; GODDARD, J. *Contemporary America*. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

DUPAS, G. Hegemonia Norte-Americana, Governabilidade Global e Impasses nos Grandes Países da Periferia. *Contexto Internacional*, vol. 25, n. 2, jul.-dez., 2003.

DYER, G. China terá de explicar a parceiros sua intenção com reforma cambial opaca. *Valor Econômico,* 25/06/2010.

EICHENGREEN, B. *A globalização do capital.* São Paulo: Editora 34, 2000.

ENCARNACIÓN, O. Tocqueville's Missionaries: Civil Society Advocacy and the Promotion of Democracy. *World Policy Journal*, vol. 17, n. 1, p. 9-18, 2000.

EPSTEIN, S. B.; SERAFINO, N. M.; MIKO, F. T. Report for Congress. Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy? *Congressional Research Service*, 26/12/ 2007.

ESTADO DE SÃO PAULO. Brasil informa aos EUA que poderá ir à OMC contra o aço, soja e algodão. *Estado de São Paulo*, 12/03/2002. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2002/not20020312p26080.htm>. Acesso em: 01 set. 2012.

FABRIS, M. A Batalha das Idéias: A Segunda Guerra Mundial no Cinema. *Revista USP*, n. 1, Junho/Agosto, 1995.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social.* Brasília: Editora UnB, 2001.

FAIRE, A. *International Humanitarian Law and the use of force in assimetrical warfare*. Genebra: Red Cross Review, 2005.

FARAGO, J. Comparative far right politics, US and Europe. *The Guardian,* 26/04/2012. Disponivel em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2012/apr/26/comparative-far-right-politics-us-europe>. Acesso em: 24 ago. 2012.

FEITH, D. J. *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York: Harper, 2008.

_____. Winning Iraq.*AEI event on the war in Iraq*. 04/05/2004. Disponível em: <http://aei.org/speech/foreign-and-defense-policy/regional/middle-east-and-north-africa/winning-iraq/>. Acesso em: 24 ago. 2012.

FEITOSA, G. R. P.; PINHEIRO, J. A. O. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional,* ano 55, n. 1, p. 66-92, 2012.

FERGUSON, N. *Colossus*: *The Rise and Fall of the American Empire.* New York: Penguin Group, 2005.

FERNANDES, M. P. O Fundo Monetário Internacional e os desequilíbrios globais. *Anais do IV Encontro Internacional da Associação Brasileira Keynesiana*. 2001. Disponível em: <www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/67.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2012.

FIDELI, O. *Cultura popular e cultura de elite, cultura de massa.* São Paulo: Associação Cultural Montfort, 2008.

FIGUEIREDO, E. L. Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (coords.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, 2010.

_____. *Cinema, Terror e Ideologia,* 2001. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/um/eurico_f.htm>. Acesso em: 24 ago. 2012.

FINLER, J. W. *The Hollywood Story.* London: Wallflower Press, 2003.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FIORI, J. L. O sistema interestatal capitalista no século XXI. In: MEDEIROS, C., FIORI, J. L; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano.* São Paulo: Record, 2008.

FLASSBECK, H. China's spectacular growth since the Mid-1990s – Macroeconomic conditions and economic policy changes. In: UNCTAD. *China in a Globalizing World*. New York: United Nations, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. Brasil aceita 2005 como data inicial da Alca. *Folha de São Paulo*, 21/06/2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u50366.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. Líderes encerram 4ª Cúpula das Américas em Mar Del Plata. *Folha de São Paulo*, 05/11/2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u89273.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. OMC retoma negociações para salvar Rodada Doha. *Folha de*

São Paulo, 23/07/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u314249.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

FONSECA, C. Deus está do nosso lado: excepcionalismo e religião nos EUA. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 1, p. 149-185, jan/jun., 2007.

FOUCAULT, M. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRAGA, P. Assessor de Bush discute Alca com o PT. *Folha de São Paulo*, 29/08/2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u36859.shtml>. Acesso em: 01 set. 2012.

FUKUYAMA, F. The End of History? *The National Interest*, vol. 16, p. 3-18, July, 1989.

_____. The Neoconservative Moment. *The National Interest*, vol. 76, p. 57-68, Summer, 2004.

_____. Construção de Estados. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FRANKEL, J. And Now won/Dollar Negotiations? Lessons From the Yen/Dollar Agreement of 1984. *UCB Working Paper*, n. 90-131. Department of Economics, University of California at Berkeley, US. January 1990. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/851615wb#page-1>. Acesso em: 24 ago. 2012.

FUSER, I. *Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

GADDAFI, M. *The Green Book: The Solution to the Problem of Democracy, The Solution to the Economic Problem, The Social Basis of the Third Universal Theory*. 2a edição. Ithaca : New York, 2001.

_____. *My Vision.* Washington: John Blake, 2005.

GADDIS, J. L. *We now know*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

GARNETT, M.; LYNCH, P. *The Conservatives in Crisis*. New York: Palgrave, 2003.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1973.

GERECHT, R. M.. Be Careful What You Wish For. *The Weekly Standard*. 17/09/2003. Vol. 9, n. 01. Disponível em: <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/071oxrbo.asp>. Acesso em: 24 ago. 2012.

GERSHMAN, C.; ALLEN, M. The Assault on Democracy Assistance. *Journal of Democracy*, vol. 17, n. 2, p. 36-51, 2006.

GIBB, T. Brazil skeptical of free trade deal. *BBC*, 19/04/2001. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1284985.stm>. Acesso em: 01 set. 2012.

GILPIN, R. *The Political Economy of International Relations*. USA: Princeton, 1987.

GLENNY, M. *McMÁFIA: crime sem fronteira.* São Paulo: Cia das Letras, 2008.

GOHN, M. G. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMES, W. *Transformações da política na Era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GONÇALVES, R. et al. *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GORDON, P. H. *Interview with Vasily Voropaev of Rossiyskaya, Gazeta Moscow*. U.S. Department of State. Diplomacy in Action. 01/03/2012. Disponível em: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2012/185053.htm>. Acesso em: 25 ago. 2012.

GRAMSCI, A. *Selections from the Prison Notebooks.* New York: International Publishers, 1971.

GUILLERMOPRIERO, A. *Las guerras en Colombia*. Bogotá: Aguilar, 2008.

GUTIÉRREZ, A. *Narcotráfico: el gran desafio de Calderón*. México: Editorial Planeta, 2007.

HAASS, R. *The Reluctant Sheriff:* The United States After the Cold War. Washington: Council on Foreign Relations, 1997.

_____. Os think tanks e a política de Relações Exteriores dos EUA: a perspectivade um formulador de políticas. *Agenda de Política Externa dos EUA. Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA*, vol. 7, n.3, p. 5-9, November, 2002. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpp/ijpp1102.htm. Acesso em: 31 jul. 2012.

_____. The Case for Messy Multilateralism. *Financial Times*. 05/01/2010. Disponível em: The Case for Messy Multilateralism>. Acesso em: 24 ago. 2012.

HABERMAS, J. New Social Movements. *Telos*, n. 49, p. 33-7, 1981.

_____. Mudança Estrutural da Esfera Pública. *Tempo Brasileiro.* Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1984.

_____. A nova intransparência. *Novos Estudos Cebrap*, n. 19, setembro, 1987.

HAINSWORTH, P. (Ed.). *The extreme right in Europe and the USA*. New York: St. Martin's Press, 1992.

HALEVY, E. *Man in the Shadows: Inside the Middle East Crisis with a Man Who Led the Mossad.* New York: St. Martin's Press, 2006.

HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 10. ed. Rio de janeiro: DP&A, 2005.

HALLIDAY, F. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

HARVEY, C. Obama sets new course on arms control. *Arms Control Today*, vol. 39, n. 2, March, 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_03/Obama>. Acesso em: 18 nov. 2009.

HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

HARK, I. R. "Today Is the Longest Day of My Life". 24 as Mirror Narrative of 9/11. In: DIXON, W. W. (Ed.). *Film and television after 9/11*. Carbondale: University of Southern Illinois Press, 2004.

HELD, D. Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? *Political Studies*, XL, Special Issue, p. 10-39, 1992.

HELD, D. *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*. London: Routledge, 2000.

HELLEINER, E. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s.* Ithaca: Cornell University Press, 1994.

HENG, M. Insights from Japan's "lost decade". *EAI Working Paper*, n. 154, 21 Oct. 2009. East Asian Institute. Disponível em: <http://www.eai.nus.edu.sg/EWP154.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2012.

HERBST, J. The Regulation of Private Security Forces. In: MILLS, G.; STREMLAU, J. (Ed.). *The Privatisation of Security in Africa*. Johannesburg: South Africa Institute of International Affairs, 1999.

HERITAGE. *Index of Economic Freedom*: *Libya.* Disponível em: <http://www.heritage.org/index/country/libya>. Acesso em: 03 set. 2011.

HERSCHINGER, Eva. *Constructing global enemies: hegemony and identity in international discourses on terrorism and drug prohibition*. New York: Routledge, 2011.

HERZ, M. Brazil, Andean Security, and U.S. Regional Security Policy. In: LOVEMAN, B. (Ed.). *Addicted to failure: U.S. security policies in Latin America and Andean Region.* Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.

HILL, M. A. Exploring USAID's democracy promotion in Bosnia and Afghanistan: a 'cookie-cutter approach'? *Democratization*, vol. 17, n. 1, p. 98-124, 2010.

HILSENRATH, J. BCs avaliam políticas de dinheiro fácil. *Valor Econômico*. 23/03/2012.

HOBSBAWM, E. *A Era dos Extremos (1914-1991)- O Breve Século XX.* São Paulo: Cia das Letras, 1997.

HOBSBAWN, E.; RANGER, T. *The invention of traditions.* Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

HOFSTADTER, R. *The paranoid style in American politics and other essays*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HOUSE of UN-AMERICAN ACTIVITIES COMMITTEE. Ignaut.net, 2005. Disponível em: <http://house-committee-on-un-american-activities.iqnaut.net/>. Acesso em: 29 nov. 2005.

HOWARTH, D. *Discourse*. Buckingham: Open University Press, 2000.

_____. Populismo o democracia popular? El frente democrático unido, el operaísmo y la lucha por la democracia radical en Sudáfrica. In: PANIZZA, F. (Comp.). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE, 2009.

HUNTINGTON, S. P. America's changing strategic interests. *Survival*, vol. 33, n. 1, Jan/Feb, p. 3-16, 1991.

_____. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, vol. 78, n. 2, p. 35-49, 1999.

_____. The Hispanic Challenge. *Foreign Policy*, March/April, 2004.

_____. *Who are we?Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster, 2004.

HUNTLEY, W. L. Threats all the way down: US strategic initiatives in a unipolar world. *Review of International Studies*, n. 32, p. 49-67, 2006.

HURRELL, A. Pax Americana ou o Império da Insegurança? *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 48, n. 2, 2005.

IAEA. Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General, 24/02/2012. Disponível em: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2012/gov2012-9.pdf>. Acesso em: 19 set. 2012.

INDYK, M. *Event: First-Hand Views from Iraq*. 02/02/2003. Disponível em: <http://www.brookings.edu/events/2003/1202iraq.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2012.

IKENBERRY, G. J. *American foreign policy - theoretical essays*. New York: Harper Collins, 1996(a).

_____. The myth of post-cold war chaos. *Foreign Affairs,* vol. 75, n. 3, May/June, 1996(b).

_____. American Grand Strategy in the Age of Terror. *Survival,* vol. 43, n. 4, 2001.

_____. *Liberal Leviathan - the origins, crisis and transformation of the American World Order.* Princeton: New Jersey, 2011.

INGLEHART, R. The silent revolution in post-industrial societies. *American Political Science Review*, n. 65, 1971.

INKSTER, N.; COMOLLI, V. *Drugs, insecurity and failed states: the problems of prohibition.* London: The International Institute for Strategic Studies, 2012.

IOM-OIM Middle East North Africa Operations Reports. *Migrants Caught in Crisis: the IOM Experience in Libya.* International Organization for Migration (IOM). 2001. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationCaughtinCrisis_forweb.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2012.

ISHKANIAN, A. La Promoción de la Democracia y la Sociedad Civil. In: HOLLAND, F. (Ed.). *La Sociedad Civil Global 2007/8.* Barcelona: Associación para las Naciones Unidas en España, 2008.

JACKSON, R. Genealogy, Ideology, and Counter-Terrorism: Writing Wars on Terrorism from Ronald Reagan to George W. Bush Jr. *Studies in Language & Capitalism* 1, p. 163-193, 2006.

JASPER, J. *The art of moral protest. Culture, Biography, and Creativity in Social Movements*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

_____. Cultural approaches in the sociology of social movements. In: ROGEBAND, C.; KLANDERMANS, B. (Ed.). *Handbook of Social Movement Across Disciplines*. New York: Springer, 2007.

JEWETT, R.; LAWRENCE, J. S. *Captain America and The Crusade Against Evil: The Dilemma of Zealous Nationalism.* Grand Rapids: William B. Eerdmans, 2004.

JOHNSON, C. *Blowback.* São Paulo: Record, 2007.

KAGAN, R. *Do Paraíso e do Poder.* São Paulo: Rocco, 2003.

_____. Bipartisan Spring. *Foreign Policy Magazine*, 03/03/2010. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/03/03/bipartisan_spring>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KAGAN, F. *The Iranians certainly think they've won in Iraq*. National Review Online. 05/11/2011. Disponível em: <http://www.aei.org/article/the-iranians-certainly-think-theyve-won-in-iraq/>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KAKUCHI, S. Guerra de divisas coloca G-20 à prova. *Carta Capital,* 9/11/2010.

KALDOR, M. *New and old wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 2007.

KAN, P. R. *Drugs and contemporary warfare.* Washington: Potomac, 2009.

KARPOWITZ, C.; MONSON, J. Q.; PATTERSON, K.; POPE, J. C. Tea Time in America? The Impact of the Tea Party Movement on the 2010 Midterm Elections. *PS: Political Science & Politics*, vol. 44, n. 2, 2011.

KATZENSTEIN, P.; KEOHANE, R.; KRASNER, S. International Organization and the Study of World Politics. *International Organization,* vol. 52, n. 4, p. 645-685, 1998.

KAUFMANN, C. Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas: The Selling of the Iraq War. *International Security*, vol. 29, n. 1, p. 5-48, Summer, 2004.

KEANE, J. *Global Civil Society?* New York: Cambridge University Press, 2003.

KEGLEY JR., C. W; RAYMOND, G. A. Global Terrorism and Military Preemption: Policy Problems and Normative Perils. *International Politics*, n. 41, p. 37-49, 2004.

KELLEHER, C. M.; WARREN, S. L. Getting to zero starts here: tactical nuclear weapons. *Arms Control Today*, vol. 39, n. 8, October, 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_10/Kelleher>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KELLEY, C. E. With god on his side: Deconstructing the post-9/11 discourse of President George W. Bush. In: *The Annual Meeting of The Australian And New Zealand Communication Association*. Christchurch, New Zeland, July, 2005.

KELLY, A. NPT: Back on track. *Arms Control Today*, vol. 40, n. 6, July-Aug., 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/kelly>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1969.

KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências. transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000.* Rio de Janeiro: Campus, 1989

KEOHANE, R. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KESSLER, G. Israelis Claim Secret Agreement with U.S. *The Washington Post*, 24/04/2008. Disponível em:<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/23/AR2008042303128.html>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KHANNA, P. *O Segundo mundo*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KIMBALL, D. G. Nonproliferation through disarmament. *Arms Control Today*, vol. 35, n. 1, Jan.-Feb., 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/focus>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. Next steps on New START. *Arms Control Today*, vol. 40, n. 3, April, 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_04/Focus>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KIMBALL, D. G.; THIELMANN, G. Obama's NPR: Transitional, Not Transformational. *Arms Control Today*, vol. 40, n. 4, May, 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_05/Kimball-Thielmann>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KIRKPATRICK, J. J. What Are We to Think about the U.N.? *AEI on line*. 19/02/2004. American Enterprise Institute. Disponível em: <http://www.aei.org/events/eventID.752/event_detail.asp>. Acesso em: 17 dez. 2010.

KOBRIN, S. Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy. *Journal of International Affairs*, v. 51, n. 2, p. 361-386, Spring, 1998.

KRÄTKE, M. R. O XII Plano quinquenal chinês: adeus à "Chimérica". *Carta Maior*. 25/04/2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17725>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KRAUTHAMMER, C. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, vol. 70, n. 1, p. 23-33, 1990.

_____. The Unipolar Moment revisited. *National Interest*, vol. 70, p. 5-17, Winter, 2002.

_____. Iraq: What Lies Ahead. *AEI on line*. 22/04/2003. American Enterprise Institute. Disponível em: <http://www.aei.org/events/filter.,eventID.274/transcript.asp>. Acesso em: 17 dez. 2010.

_____. *Democratic Realism*. *An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington: American Enterprise Institute Press, 2004.

KRISTENSEN, H. M. The role of U.S. nuclear weapons: new doctrine falls short of Bush pledge. *Arms Control Today*, vol. 35, n. 7, Sept. 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_09/Kristensen.asp>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KRISTOL, I. *An Autobiography of an Idea*. Chicago: Elephant, 1999.

LABROUSSE, A. *Geopolítica das drogas*. São Paulo: Desatino, 2010.

_____ ; DEPIROU, A. *Coca Coke*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____ ; HERTOGHE, A. *Sendero Luminoso*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

LACERDA, A. Brasil vai à OMC contra subsídio americano à soja. *Valor Econômico*, 06/05/2002. Disponível em: <http://www1.valoronline.com.br/arquivo/284105/brasil-vai-omc-contra-subsidio-americano-soja>. Acesso em: 01 set. 2012.

LACLAU, E; MOUFFE, C. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso, 1985.

LACLAU, E. *La Razón Populista*. Buenos Aires: FCE, 2005.

_____. *Emancipação e diferença*. Rio de Janeiro: EdUerj, 2011.

LAKE, A. From containment to enlargement. *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n. 39, 1993.

LANDON, P. J. *Films of the Cold War: 1948 - 1990*. Disponível em: <http://userpages.umbc.edu/~landon/Local_Information_Files/Films%20of%20the%20Cold%20War.htm>. Acesso em: 24 ago. 2012.

LANNING, M. *Soldiers of Fortune from Ancient Greece to Today's Private Military*. New York: Random House, 2002.

LATINO BARÔMETRO. *Banco de dados*. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>. Acesso em: 03 set. 2012.

LAYNE, C. The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment. *International Security*, vol. 31, n. 2, 2006.

LEÃO, R. P. F. A gestão da política cambial chinesa: as lições do período da crise financeira de 2008. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 4, Out./Dez., 2010.

LEIS, H. R. Dilemas da política internacional e o unilateralismo da política externa dos Estados Unidos no século XXI. In: DINIZ, E. *Estados Unidos: política externa e atuação na política internacional contemporânea*. Belo Horizonte: Editora Puc-Minas, 2009.

LEWIS, S. *Reflections on the Hard Lessons of Arab-Israeli Peacemaking*. United States Institute of Peace, 27/02/2012. Disponível em: <http://www.usip.org/publications/reflections-the-hard-lessons-arab-israeli-peacemaking>. Acesso em: 24 ago. 2012.

LIMA, M. R. S.; CASTELLAN, D. Os grandes países periféricos na política externa brasileira. *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA/DINT, n. 9, Jan/Março, p. 127-138, 2012.

LIPSET, S. M. *The First New Nation*. New York: Anchor Books, 1967.

_____. *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York: W.W. Norton & Company, 1996.

LOPES, L. A. Doutrina Bush e a hegemonia estadunidense. In: DINIZ, E. *Estados Unidos: política externa e atuação na política internacional contemporânea.* Belo Horizonte: Editora Puc Minas, 2009.

LOS ANGELES TIMES. Late night: Bill Clinton: Occupy Wall Street is a positive thing. *Los Angeles Times*. 13/10/2011. Disponível em: <http://latimesblogs.latimes.com/showtracker/2011/10/late-night-bill-clinton-occupy-wall-street-is-a-positive-thing.html>. Acesso em: 24 ago. 2012.

LOVEMAN, B. U.S. Security Policies in Latin America and Andean Region, 1990-2006 In: LOVEMAN, B. (org.). *Addicted to failure: U.S. security policies in Latin America and Andean Region.* Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.

LUSANE, C. *Colin Powell and Condoleeza Rice: foreign policy, race and the new American Century*. Wesport: Praeger, 2006.

MACDONALD, L., SCHWARTZ, M. Political Parties and NGOs in the Creation of New Trading Blocs in the Americas. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, vol. 23, n.2, p. 135-158, April, 2002.

MACKAY, H. E. D. New Zealand on behalf of the New Agenda Coalition. *Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the NPT*. 28/04/2008. Disponível em: <http://www.mfat.govt.nz/downloads/disarmament/nac-cluster-one-statement.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2012.

MAGALHÃES, D. A. *Os Think Tanks norte-americanos e a reconstrução do Iraque: convergências e divergências entre liberais e neoconservadores.* 2008.125f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e Puc-SP), 2008.

MAGDOFF, H. *A Era do Imperialismo: a economia da política externa dos Estados Unidos*. São Paulo: Hucitec, 1972.

MAGNOTTA, F.; LEITE, L. *Dez anos depois: uma análise comparada da Estratégia de Segurança Nacional norte-americana após o 11 de setembro*. III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (Unesp, Unicamp e Puc-SP). São Paulo, novembro de 2011. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/lucas_leite_fernanda_magnotta.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2011.

MAK, T. *Donald Rumsfeld: President Obama has accepted Bush Doctrine*. Politico.com. 07/09/2011. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/0911/62803.html>. Acesso em: 27 ago. 2012.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* n. 29, 1999.

MARCY, W. L. *The politics of cocaine: how the U.S. foreign policy has created a thriving drug industry in Central and South America*. Kindle Edition. Chicago: Lawrence Hill, 2010.

MARSDEN, L. *For God's sake*: *the Christian Right and US foreign policy*. New York: Zed Books, 2008.

MARTINOVIC, J. Gaddafi's Fleeing Mercenaries Describe the Collapse of the Regime. *Time Magazine*, 2011. Disponível em: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2090205,00.html>. Acesso em: 18 set. 2012.

MARTINS, E. C. R**.** *Cultura e Poder*. 2. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

MASTANDUNO, M. *Unipolar Politics*. New York: Columbia University Press, 1999.

MATTELART, A. *Diversidade Cultural e Mundialização***.** São Paulo: Parábola, 2005.

MAYHEW, R. MGM´s Potemkin Church: Religion in Song of Russia.*American Communist*

History, vol. 1, n. 1, p. 91-103, 2002.

McALLISTER, W. *Drug diplomacy in the twentieth century*. New York: Routledge, 2000.

McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 6, 1977.

McKEEBY, D. *U.S. Committed to Social Justice in Latin America*. Disponível em: <http://montevideovisas.usembassy.gov/usaweb/2007/07-167cEN.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2012.

McKINNON, R. et al. The global credit crisis and China's exchange rate.*Stanford Center for International Development Working Paper*, n. 391, June, 2009.

MEAD, W. R. *Special Providence*: *American foreign policy and how it changed the world*. New York: Knopf, 2001.

MEAD, W. R. País de Deus?. *Política Externa*, v. 15, n. 3, p. 103-130, 2006/2007.

MEDEIROS, C. A. Economia e política no desenvolvimento recente na china. *Revista de Economia Política,* vol. 19, n. 3, Jul./Set., 1999.

_____. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, J. L. (org). *O poder americano.* Petrópolis: Vozes, 2004.

_____.A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política,* vol. 26, n. 3, Jul./Set., 2006.

MEDEIROS, S. E. *Extremismo de direita nos Estados Unidos através da Internet*. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2935:extremismo-de-direita-nos-estados-unidos-atraves-da-internet&catid=39&Itemid=127>. Acesso em: 24 ago. 2012.

MELUCCI, A. The new social movements: a theoretical approach. *Social Science Information*, vol. 19, n. 2, 1980.

_____. Getting involved: identity and mobilization in social movements. *International Social Movements Research*, vol. 1, 1988.

_____. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MENDONÇA, D. A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da perspectiva da teoria do discurso. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, p. 135-145, 2003.

_____. Como olhar o político a partir da teoria do discurso. *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 1, p. 147-164, 2009.

_____. RODRIGUES, L. P. *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau*. Porto Alegre: Editora Puc-RS, 2008.

MERGEL, S. K. *Conservative intellectuals and Richard Nixon: rethinking the rise of the right*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

METZ, C. *A significação do Cinema*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MICHAEL, G; MINKENBERG, M. A continuum for responding to the Extreme Right. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 30, n. 12, p. 1109-1123, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Intercâmbio comercial brasileiro*: países e blocos econômicos. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>. Acesso em: 01 set. 2012.

MOENS, A.; BARBEE, I. *The foreign policy of Barack Obama*: *between dreaming and doing*. Vancouver: Centre for Canadian-American Relations, 2010.

MOFFITT, M. *O dinheiro no mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MOHLIN, M. *The strategic use of military contractors: American commercial military service providers in Bosnia and Liberia: 1995-2009*. Tese de doutoramento. National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies, Helsinque, Finlândia, 2012.

MONCLAIRE, S. Democracia, Transição e Consolidação: Precisões sobre Conceitos Bestializados. *Revista de Sociologia e Política,* n. 17, p. 61-74, 2001.

MONSEN, L. *US – Brazil Trade Agendas Can Help Advance FTAA and WTO Talks, Says USTR*. U.S. Department of State. Washington File, 30/05/2003. Disponível em: <http://www.america.gov/st/washfile-english/2003/May/20030530184300nesnom0.7619135.html>. Acesso em: 01 set. 2012.

MONTERO, A. *Brazilian Politics: Reforming a Democratic State in a Changing World*. Malden: Polity, 2005.

MOREIRA, A. China veta menção sobre redução do papel do dólar. *Valor Econômico,* 17/06/2009.

MORENO, L. A. Etanol: uma oportunidade para o hemisfério. *BID América*. Fev, 2007.

MORIN, E. *Cultura de massas no século XX: o espírito do tempo.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.

MORIS, A. D.; MUELER, C. M. (Ed.) *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.

MORRIS, C. *O crash de 2008: dinheiro fácil, apostas arriscadas e o colapso global do crédito.*São Paulo: Aracati, 2009.

MUDDE, C. The populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, vol. 39, n. 4, p. 541-563, 2004.

MUELER, C. M. Building social movement theory. In: MORIS, A. D.; MUELLER, C. M. (Ed.) *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.

MURAVCHIK, J. The Glass Is Half-Full in Iraq.*The Australian*. 2/07/2004. Disponível em: <http://www.aei.org/print/the-glass-is-half-full-in-iraq>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. The Neoconservative Persuasion and Foreign Policy. Interview with Joshua Muravchik. In: JOHNSON, A. (Ed.). *Global Politics After 9/11: The Democratiya Interviews*. Washington: Foreign Policy Centre, 2007. Disponível em: <http://dissentmagazine.org/democratiya/article_pdfs/d11Muravchik.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. The Future is Neocon. *The National Interest*, 01/09/2008. Disponível em: <http://nationalinterest.org/greatdebate/neocons-realists/future-neocon-3803>. Acesso em: 27 ago. 2012.

MURPHY, J.M. A Time of Shame and Sorrow: Robert F. Kennedy and the American Jeremiad. *Quarterly Journal of Speech*, vol. 76, p. 401-414, 1990.

MURRIN, J. M. Religion and Politics in America from the First Settlements to the Civil War. In: NOLL, M. A.; HARLOW, L. E. (Ed.). *Religion and American Politics.* New York: Oxford University Press, 2007.

NASCIMENTO, M. F. *Uma perspectiva sobre a privatização do emprego da força por atores não estatais no âmbito multilateral*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

NASH, G. *The Conservative Intellectual Movement in America.* Wilmington: ISI Books, 2006.

NASSER, R.; TEIXEIRA, C. G. P. A Doutrina Bush e a construção de uma ordem liberal? In: CEPIK, M. *Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec, 2010.

NATIONAL SECURITY DECISION DIRECTIVE (NSDD) 221. *Narcotics and National Security*. The White House, National Security Council, Washington, 1986. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>. Acesso em: 27 ago. 2012.

NATIONAL SECURITY DIRECTIVE (NSDD) 18. *International Counternarcotics Strategy*. The White House, Washington, 1989. Disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsd/nsd18.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

NATIONAL SECURITY STRATEGY (NSS). *A National Security Strategy Of Engagement And Enlargement*. The White House, Washington, 1995. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2011.

NATIONAL SECURITY STRATEGY (NSS). The White House, Washington, 2002. Disponível em: <http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

NATIONAL SECURITY STRATEGY (NSS). The White House, Washington, 2006. Disponível em: <http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

NATIONAL SECURITY STRATEGY (NSS). The White House, Washington, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – NATO. *Guidelines for Operational Planning in Libya*. Bruxelas: Supreme Headquarters Allied Powers Europe, 2011a.

_____. *Comprehensive Operations Planning Directive for Non-Flying Zone*. Bruxelas: Shape, 2011b.

NYE JR., J. S. *Bound to lead*. New York: Basic, 1990.

_____. *O Paradoxo do Poder Americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Unesp, 2002.

_____.*Soft Power*: *The Means To Success In World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

_____. Transformational Leadership and US Grand Strategy. *Foreign Affairs*, vol. 85, n.4, p. 139-148, July-Aug., 2006.

OBAMA, B. Obama's Speech in Cairo. *The New York Times*. 04/06/2009(a). Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all>. Acesso em 27 ago. 2012.

_____.*Obama's Speech in Ghana*. America.gov Archive, 11/07/2009(b). Disponível em: <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/July/20090711110050abretnuh0.1079783.html>. Acesso em: 18 maio 2012.

_____.*Remarks by the President to Parliament in London, United Kingdom*. 25/05/2011.The White House. Office of the Press Secretary. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/25/remarks-president-parliament-london-united-kingdom>. Acesso em: 27 ago. 2012.

OCCUPY WALL STREET. *Occupy Wall Street* (website). Disponível em: <http://occupywallst.org/>. Acesso em: 01 set. 2012.

O GLOBO. Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será marolinha. *O Globo*, 04/10/2008. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>. Acesso em: 24 ago. 2012.

O'HANLON, M. E. *First-Hand Views from Iraq*. Press Briefing, 02/02/2003. The Saban Center for Middle East Policy, The Brookings Institution. Disponível em: http://www.brookings.edu/~/media/events/2003/12/02iraq/20031202iraq.pdf. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. *Hoping the best for Iraq.*CNN Opinion,22/10/2011(a). Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/10/22-iraq-ohanlon>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____.*The Consequences of the Iraq Troop Withdrawal*.Podcast,11/11/2011(b).Disponível em: <http://www.brookings.edu/multimedia#video/Videos%2f2011%2f11%2f11%20at%20brookings%20podcast?q=O%u2019HANLON%2C%20Michael>. Acesso em: 27 ago. 2012.

OLIVEIRA, A. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. *Estudos Avançados*, vol. 17, n. 48, p. 311-329, 2003.

OMESTAD, T. Why Bush Lost. *Foreign Policy*, vol. 89, p. 70-81, 1993.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES – OAS. *Foreign Trade Information System - Countries*. Database. Department of Economic Development, trade and Tourism (DEDTT), Executive Secretariat for Integral Development (SEDI). Disponível em: <http://www.sice.oas.org/countries_e.asp>. Acesso em: 28 maio 2012.

OSGOOD, K. Hearts and Minds: The Unconventional Cold War. *Journal of Cold War,* vol. 4, n. 2, p. 85-107, 2002.

OSPINA, H. Selon ce que vous serez. *Le Monde Diplomatique*, vol. 51, n. 5, p. 19, fev., 2005.

OUDENAREN, J. Containing Europe. *National Interest*, n. 80, p. 57-64, Jul-Sept., 2005.

OWEN, J. M. How Liberalism Produces Democratic Peace. *International Security*, vol. 19, n. 2, p. 87-125, Fall, 1994.

PAIVA, C. C. *O cinema de Hollywood e a invenção da América Mídias e interculturalidades locais e globais.* Universidade Federal da Paraíba, 2005. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/paiva-claudio-hollywood-invencao-america.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

PANIZZA, F. Introducción. El populismo como espejo de la democracia. In: PANIZZA, F. (Comp.). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE, 2009.

PAPE, R. Soft Balancing Against the United States. *International Security*, vol. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.

PARDO, D.; TICKNER, A. B. El problema del narcotráfico en el sistema interamericano. In: TICKNER, A. B. (comp.). *Sistema Interamericano y Democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Bogotá: Uniandes, 2000.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Carta de 2002 Compromisso com a Mudança*. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/images/stories/arquivos/compromissocomamudanca.pdf>. Acesso em: 03 set. 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Eventual vitória do PT na eleição de 2002 e consequências*. Fundação Perseu Abramo. Arquivos. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324. Acesso em: 25 maio 2012.

PASSETTI, E. *Das 'fumeries' ao narcotráfico*. São Paulo: Educ, 1991.

PAYNE, K. B. The Nuclear Posture Review: setting the record straight. *The Washington Quarterly*, vol. 28, n. 3, p. 135-151, Summer, 2005.

PEARSON, G. (comp.). The Red Scare: A Filmography. Seatle: University of Washington Libraries, 1998.

PECEQUILO, C. S. A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional (mimeo). II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Texto apresentado no seminário "Estados Unidos: atualidades e desafios". Rio de Janeiro, julho, 2007.

_____. A Política Externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2, p. 136-151, 2008.

_____. *A Política Externa dos Estados Unidos.* 3ª edição ampliada e atualizada. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

_____. *As Relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PEIXOTO, A. C. Desventuras de um império global. *Estudos Avançados*, vol. 16, n. 46, 2002.

PEIXOTO, F. *Hollywood: episódios da histeria anti-comunista.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

PERCY, S. *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*. London: Oxford University Press, 2008.

PEREIRA, P. J. R. A influência da religiosidade sobre as políticas públicas no governo Bush. In: SILVA, C. E. L. (Org). *Uma nação com alma de Igreja: religiosidade e políticas públicas nos EUA*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

PERL, R. F. *International Drug Trade and U.S. Foreign Policy*. Washington: Congressional Research Service (CRS), 2006.

PERLE, R; FRUM, D. *UN Should Change – or U.S. Should Quit. Los Angeles Times*, 23/01/2004. Disponível em: <http://articles.latimes.com/2004/jan/23/opinion/oe-frum23>. Acesso em: 27 ago. 2012.

PEW RESEARCH CENTER. *Issues and the Presidential Choice.* Pew Research Center for the People & the Press. Report, 17/04/2012. Disponível em: <http://www.people-press.org/2012/04/17/with-voters-focused-on-economy-obama-lead-narrows/4-17-12-2/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

PICHARDO, N. New Social Movements: A Critical Review. *Annual Review of Sociology*, n. 23, 1997.

PINTO, E. C. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In: LEÃO, R. P. et al (orgs). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos.* Brasília: IPEA, 2011

PLETKA, D. *Iraq, Conflict, and Beyond*. AEI Online, 03/12/2003. American Enterprise Institute. Disponível em: <http://www.aei.org/speech/foreign-and-defense-policy/regional/middle-east-and-north-africa/iraq-conflict-and-beyond/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

PLETKA, D.; KAGAN, W. F.; KAGAN, K. *Iranian Influence in the Levant, Iraq, and Afghanistan.* AEI Online, 19/02/2008. American Enterprise Institute. Disponível em: <http://www.aei.org/papers/foreign-and-defense-policy/regional/asia/iranian-influence-in-the-levant-iraq-and-afghanistan/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. *Obama Traded Stability in Iraq for Votes.* AEI Online, 13/01/2012. American Enterprise Institute. Disponível em: <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/middle-east-and-north-africa/was-the-us-withdrawal-from-iraq-premature/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

POLLACK, K. *American Policy Toward Iraq After 2011.* Testemony to the Committee on the Armed Services, United States Senate, 15/11/2011. Disponível em: <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2011/11%20November/Pollack%2011-15-11.pdf. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. Next Stop Baghdad? *Foreign Affairs*, vol. 81, n. 2, March/April 2002(a).

_____. The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq. New York: Random House, 2002(b).

_____. Why America Should Promote a New Liberal Order in the Middle East. *Blueprint Magazine*, 22/07/2006. Disponível em: <http://www.brookings.edu/articles/2006/0722middleeast_pollack.aspx>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. *After Saddam: Assessing the Reconstruction of Iraq*. Analysis Paper N. 1, January, 2004. Saban Center Analysis Paper Series, Brookings Institution. Disponível em: <http://www.brookings.edu/views/papers/pollack/20040107.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

_____. *The Road Map and the Reconstruction of Iraq: Where Does the United States Go from Here?* Press Briefing, 03/09/2003, Brookings Institute. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~/media/events/2003/9/03middle%20east/20030903>. Acesso em: 27 ago. 2012.

POWELL, E. *Freedom and Reality*. Farnham: Elliot Right Way Books, 1969.

POWER, T. Brazilian politicians and neoliberalism: mapping support for the Cardoso reforms, 1995-1997. *Latin American Politics and Society*, vol. 40, n. 4, July-Sept., p. 51-72, 1998.

PRESIDENTIAL DECISION DIRECTIVE (PDD) 42. *International Organized Crime*. Washington: The White House, 1996. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd42.htm>. Acesso em: 05 set. 2012.

PROCÓPIO, A. *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópolis: Vozes, 1999.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

QUICK GUIDE ON GROUP DYNAMICS IN PEOPLES ASSEMBLIES. *Take the square*. Disponível em: <http://takethesquare.net/2011/07/31/quick-guide-on-group-dynamics-in-peoples-assemblies/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

RAMÍREZ, S. *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

RAVELO, R. *El narco en México: historia e historias de una guerra*. México: Grijaldo, 2011.

RENOU, X. *Private Military Companies Against Development*. Oxford: Oxford Development Studies, 2005.

RESENDE, E. S. A. *Da contenção à prevenção: reflexões sobre a legitimidade da estratégia de segurança nacional norte-americana no pós-Guerra Fria*. Jundiaí: Paco, 2011.

REUTERS. *Clinton warns against new colonialism in Africa*. Reuters, 11/06/2011. Disponível em <http://www.reuters.com/article/2011/06/11/us-clinton-africa-idUSTRE75A0RI20110611>. Acesso em: 22 ago. 2012.

RICE, C. Rethinking the national interest - American realism for a new world. *Foreign Affairs,* vol. 87, n. 4, Jul.-Aug., 2008.

_____. America must remember it is not just any other country. *Financial Times*, 27/07/2012.

RODRIGUES, T. *Narcotráfico, uma guerra na guerra* (2ª edição). São Paulo: Desatino, 2012.

_____. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004.

_____. Narcoterror e o warfare state. In: PASSETTI, E.; OLIVEIRA, S. (orgs.). *Terrorismos*. São Paulo: Educ, 2006.

RODRÍGUEZ LUNA, A. La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas: pasado y presente. In: BENÍTEZ MANAUT, R. (Ed.). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las*

relaciones México-Estados Unidos. México: Casede, 2010.

ROHTER, L. Brazil Jails American Airlines Pilot Over Fingerprinting Snub. *The New York Times*, 15/01/2004.

ROMERO, S. Leaders of Venezuela and Colombia, Ideological Opposites, Are Tightening Ties. *TheNew York Times*, 19/10/2007.

ROSCOE, R. Agroenergia: uma nova era na agricultura brasileira. *Embrapa*, 28/03/2006. Disponível em: <http://www.embrapa.br/embrapa/imprensa/artigos/2006/artigo.2006-03-28.5134771600>. Acesso em: 01 set. 2012.

ROSETT, C. *The United Nations Oil-for-Food Scandal*. 8/12/2004. Disponível em: <http://www.aei.org/files/2004/12/08/The-United-Nations-Oil-for-Food-Scandal.html>. Acesso em: 27 ago. 2012.

ROTHKOPF, D. Inside the Committee That Runs the World. *Foreign Policy*, n. 147, p. 30-40, March-April, 2005.

ROUSSEAU, J.J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

RUBIM, A. A. C. *Comunicação e Política*. São Paulo: Hacker, 2000.

RUBIN, M. Iraq and the Democratization of the Middle East. *La Rivoluzione Democratica Contro Il Terrorismo*. 14/10/2005. Disponível em:<http://www.michaelrubin.org/953/iraq-and-the-democratization-of-the-middle-east>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. Iraq's Iran problem, Iran's Iraq problem. *CNN Security Clearance*. 14/11/2011. Disponível em: <http://www.michaelrubin.org/10706/iran-iraq-problem>. Acesso em: 27 ago. 2012.

RUBIN, M. et al. What's Going Right in Iraq. *Los Angeles Times*, 24/10/2004. Disponível em: <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/middle-east-and-north-africa/whats-going-right-in-iraq/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, vol. 46, n. 3, 1992.

SANGER, D. E. Bush links trade with democracy at Quebec talks. *The New York Times,* 22/04/2001. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2001/04/22/world/22SUMM.html?scp=1&sq=quebec%20april%202001&st=cse>. Acesso em: 01 set. 2012.

SANTANA, A. *El narcotráfico en América Latina*. México: Siglo Veintiuno, 2004.

SANTOS, M. *O conflito colombiano e o Plano Colômbia*. Boa Vista: Editora UFRR, 2011.

SCHAHILL, J. *Blackwater:A ascensão do exército mercenário mais poderoso do mundo*. São Paulo: Cia das Letras, 2008.

SCHEINMAN, L. Disarmament: have the five nuclear powers done enough? *Arms Control Today*, vol. 35, n. 1, Jan.-Feb., 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Scheinman.asp>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SCHILLER, H. L. As corporações multinacionais de mídia e a transição democrática na América Latina. In: HAUSSEN, D. F. (org.). *Sistemas de comunicação e identidades da América Latina*. Porto Alegre: Editora Puc-RS/Intercom, 1993.

SCHONBERG, K. K. *Constructing 21st Century U.S. Foreign Policy: Identity, Ideology and America´s World Role in a New Era*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

SCHWARTZ, D. *The Iron Curtain Review*. Ozus´World Movie Reviews, 1999. Disponível em: <http://www.sover.net/~ozus/ironcurtain.htm>. Acesso em: 13 nov. 2006.

SEABROOKE, L. *US power in international Finance: the victory of dividends.* New York: Palgrave Macmillan, 2001.

SELLEY, O. El Banco del Sur. *La Jornada*, 13/12/2007. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/13/index.php?section=opinion&article=032a1eco>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SENNA, O. *Discurso do secretário Orlando Senna no Seminário Internacional de Cinema e Audiovisual***.** Salvador, 28/03/2005. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2005/03/28/discurso-do-secretario-orlando-senna-no-seminario-internacional-de-cinema-e-audiovisual/>. Acesso em: 26 jul. 2012.

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. (org). *O poder americano.* Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, vol. 11, n. 2, p. 237-253, 2002.

SHARMA, S. Why China Survived the Asian Financial Crisis?*Revista de Economia Política,* vol. 22, n. 2 (86), abril-junho, 2002.

SHAW, T. The Politics of Cold War Culture. *Journal of Cold War Studies*, v. 3, n. 3, p. 59-76, Fall, 2001.

SHIFTER, M. Latin American Democratization: The Civil Society Puzzle. In: OTTOWAY, M.; CAROTHERS, T. (Ed.). *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

SICSÚ, J.; CARVALHO, F. C. Experiências de controle de fluxo de capitais: focando o caso da Malásia. In: SICSÚ, J.; FERRARI FILHO, F. (org). *Câmbio e controle de capitais: avaliando a eficiência de modelos macroeconômicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

SILVA, C. E. L. (Org). *Uma nação com alma de Igreja: religiosidade e políticas públicas nos*

EUA. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

SILVEIRA, J. R.; BARROS, M. A. *Alca e as Identidades Culturais nas Américas: as influências no campo comunicacional.* América Terra de Utopias, Desafios da Comunicação Social. Universidade Federal da Paraíba, Setembro, 2002.

SILVER, N. Police Clashes Spur Coverage of Wall Street Protests. Five Thirty Eight, Nate Silver's Political Calculus. *The New York Times*. 07/10/2011. Disponível em: <http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2011/10/07/police-clashes-spur-coverage-of-wall-street-protests/>. Acesso em: 24 ago. 2012.

SINGER, P. W. *Corporate Warriors: The rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press, 2008.

SKLAR, R. *História Social do Cinema Americano*. São Paulo: Cultrix, 1975.

SKOPOL, T.; WILLIAMSON, V. *The Tea Party and the remaking of Republican Conservatism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SOLOMON, R. *O sistema monetário internacional*, *1945-1976*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

SPIEGEL, S. L. *The Other Arab-Israeli Conflict*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

SPLC Intelligent Report. *Southern Poverty Law Center*, n. 145, Spring, 2012. Disponível em: <http://www.splcenter.org/get-informed/intelligence-report/browse-all-issues/2012/spring>. Acesso em: 27 ago. 2012.

ST. JOHN, R. B. *Libya: From Colony to Revolution*. Washington: Oneworld, 2012.

STANGLER, J. TJ-SP mantém condenação a American Airlines por gesto obsceno de piloto. *Estado de São Paulo*, 26/11/2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,tj-sp-mantem-condenacao-a-american-airlines-por-gesto-obsceno-de-piloto,803326,0.htm>. Acesso em: 18 jun. 2012.

START. *National consortium for the study of terrorim and responses to terrorism*. University of Maryland. Disponível em: <http://www.start.umd.edu/start/>. Acesso em: 01 set. 2012.

STATEMENT OF AUTONOMY. *New York general assembly*. (#OWS) 2012. Disponível em: <http://www.nycga.net/resources/statement-of-autonomy/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

STETSON, B. *Human Dignity and Contemporary Liberalism*. WestPort: Praeger Publishers, 1998.

STRAUSS-KAHN, D. *The International Monetary System: Reforms to Enhance Stability and Governance.* International Monetary Fund. International Finance Forum. Beijing, China, November 16, 2009. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/

speeches/2009/111609.htm>. Acesso em: 27 ago. 2012.

STREET, P. L; DiMAGGIO, A. *Crashing the Tea Party: mass media and campaign to remake American politics*. Herndon: Paradigm Publishers, 2011.

SYLVAN, D.; MAJESKI, S. *US foreign policy in perspective*. London: Routledge, 2009.

SWATOS, W.H. Civil Religion. In: SWATOS, W.H. (Ed.) *Encyclopedia of Religion and Society*. Walnut Creek: AltaMira Press, 1998.

TALBOTT, S. A Brookings Institution: Como Funciona Uma Think Tank. *Agenda de Política Externa dos EUA. Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA,* vol. 7, n. 3., Novembro, 2002. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpp/ijpp1102.htm>. Acesso em: 19 jun. 2012.

TAVARES, M. C.A retomada da hegemonia norte-americana*. Revista de Economia Política*, n. 5, vol. 2, p. 5-15, 1985.

TAVARES, M. C; MELIN, L. E. A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES; FIORI (1997).

TEIXEIRA, C. G. P. *O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

TEIXEIRA, T. *Os Think Tanks e sua influência na Política Externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TEIXEIRA JR., A. W.; NOBRE, F. R. Plano Colômbia: implicações para o Brasil. *Tensões Mundiais*, v. 06, n. 11, p. 265-285, 2010.

THE ANTI-DEFLAMATION LEAGUE - ADL. *Extremism in America*: *introduction*. Disponível em: <http://www.adl.org/learn/ext_us/>. Acesso em: 01 set. 2012.

THE NEW AMERICAN CENTURY. *Statement on Post-War Iraq.* 19/03/2003: Disponível em: <http://www.newamericancentury.org/iraq-20030319.htm>. Acesso em: 27 ago. 2012.

THE NEW AMERICAN CENTURY. *Second Statement on Post-War Iraq*. 28/03/2003. Disponível em: <http://www.newamericancentury.org/iraq-20030328.htm. Acesso em: 10 jul. 2012.

THE WASHINGTON POST. *The War Over The Wonks.* 02/10/2007. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/opinions/documents/the-war-over-the-wonks.html>. Acesso em: 27 ago. 2012.

THOMPSON, H. *China and the Mortgaging of America Economic Interdependence and Domestic Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

THOMSOM, J. *Mercenaries, Pirates, Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

TOCQUEVILLE, A. *Da Democracia na América*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.

TODD, E. *Depois do Império. Ensaio sobre o declínio do sistema americano.* Rio de Janeiro: Record, 2003.

TORRES FILHO, E. Japão: Da Industrialização Tardia à Globalização Financeira. In: FIORI, J. L. (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 2000.

TOSTES, A. P. Associativismos de Extrema Direita na Era Pós 11 de setembro. *Mediações*, vol. 16, n. 2, p. 123-139, Jul./Dez., 2011.

TOTA, A. P. Os *Americanos.* São Paulo: Contexto, 2009.

TOTMAN, S.*How Hollywood projects foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

TREISMAN, D. Stabilization Tactics in Latin America: Menem, Cardoso, and the Politics of Low Inflation. *Comparative Politics*, vol. 36, n. 4, p. 399-419, julho, 2004.

TURNER, G. *Cinema como prática social***.** São Paulo: Summus, 1997.

UNCTAD. Global monetary chaos: Systemic failures need bold multilateral responses. *UnctadPolicy Briefs,* n. 12, March, 2010. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/presspb20102_en.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Declaration of Mar del Plata*: Fourth Summit of Americas. Mar del Plata, 05/11/2005. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/56901.htm>. Acesso em: 01 set. 2012.

USAID. *Latin America and the Caribbean Bureau Fiscal Year 1992 Congressional Presentation: Strengthening Democracy*. Disponível em: <http://pdf>.usaid.gov/pdf_docs/PNABI812.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. *Handbook of Democracy and Governance*. Program Indicators. Center for Democracy and Governance, 1998. Disponível em: <http://transition.usaid.gov/policy/ads/200/indhndbk.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. *Center Report on Assistance for Democracy Development*. Center for Democracy and Governance, 1999. Disponível em: <https://dec.usaid.gov/dec/content/Detail.aspx?ctID=ODVhZjk4NWQtM2YyMi00YjRmLTkxNjktZTcxMjM2NDBmY2Uy&rID=MjU4OTEx&sID=MQ==&bckToL=VHJ1ZQ==&qcf=&ph=VHJ1ZQ==>. Acesso em: 30 ago. 2012.

_____. *Conducting a DG Assessment: A Framework for Strategy Development*. Center for Democracy and Governance, 2000. Disponível em: <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnach305.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

USAID. *Office of Inspector General*. Worldwide Audit of USAID´s Democracy and Governance Activities. Audit Report n. 9-000-09-005-P. March, 2009. Disponível em:

<https://dec.usaid.gov/dec/content/Detail.aspx?ctID=ODVhZjk4NWQtM2YyMi00YjRmLTkxNjktZTcxMjM2NDBmY2Uy&rID=MzA2MTAw&sID=NA==&bckToL=VHJ1ZQ==&qcf=&ph=VHJ1ZQ==>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. *USAID Policy Framework 2011-2015*. Disponivel em: <http://transition.usaid.gov/policy/policyframework_sep11.html>. Acesso em: 27 ago. 2012.

VALIM, A. B. Missão em Moscou: notas para uma discussão sobre o Cinema e a Diplomacia Cultural estadunidense em meados do século XX. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 63, agosto, 2006.

VALOIS, A. C. Agronegócio e oportunidades. *Embrapa*, 24/01/2007. Disponível em: <http://www.embrapa.br/embrapa/imprensa/artigos/2007/artigo.2007-01-24.7477201343>. Acesso em: 01 set. 2012.

VALOR ECONÔMICO. Tesouro e Fed defendem dólar como reserva. *Valor Econômico*, 25/03/2009. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultnot/valor/2009/03/25/ult1913u103947.jhtm>. Acesso em: 27 ago. 2012.

VANDEWALLE, D. *A History of Modern Libya*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

VILLA, R. D.; OSTOS, M. P. Colômbia: evolução de sua política externa em relação aos EUA e seus vizinhos. In: VILLA, R. D.; KALIL, S. (orgs.). *Ensaios latino-americanos de política internacional.* São Paulo: Hucitec, 2007, p. 197-236.

VIRILIO, P. *Guerra e Cinema: logística da percepção*. São Paulo: Boitempo, 2005.

VISENTINI, P. F. *As relações diplomáticas da Ásia- articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

VISENTINI, P. F.; PEREIRA, A. D. *História do Mundo Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2008.

WACHTEL, H. *Os mandarins do dinheiro: as origens da nova ordem econômica supranacional.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

WALKER, I. The three lefts of Latin America. *Dissent*, vol. 55, n. 4, p. 5-12, Out/Dez., 2008.

WALT, S. *Taming American power: The Global Response to US Primacy*. New York: W.W. Norton & Company, 2005.

_____. Is America Addicted to War? *Foreign Policy*, 04/04/2011. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/04/is_america_addicted_to_war?>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WEYLAND, K. Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, vol. 46, n. 1, p.135-157, April-June, 2004.

WHEATCRAFT, G. *An Uncertain Ally on Iraq*. The New York Times, 29/08/2002.

WIKIPEDIA. *Zuccotti Park* (verbete). Wikipedia: the free enciclopedia. 2012. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Zuccotti_Park>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WILLIAMS, J. *Oil Price History and Analysis*. WTRG Economics. Disponível em: <http://www.wtrg.com/prices.htm>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WINDSOR, J. L. Mainstreaming of Democracy and Governance. In: PICARD, L. A.; GROELSEMA, R.; BUSS, T. *Foreign Aid and Foreign Policy. Lessons for the Next Half-Century.* New York: M.E. Sharpe, 2008.

WITTES, B. *First-Hand Views from Iraq*. The Saban Center for Middle East Policy, Brookings Institute, Press Briefing, 02/12/2003 Disponível em: <http://www.brookings.edu/~/media/events/2003/12/02iraq/20031202iraq>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WOHLFORTH, W. C. The Stability of an Unipolar World. *International Security*, vol. 24, n. 1, 1999.

WOLFOWITZ, P. Remembering. In: HARRIES, O. (org).*China in the national interest*. New Brunswick: New Jersey, 2003.

WOOLF, A. F. *U.S. Nuclear Weapons*: *changes in policy and force structure*. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress, 2006.

WORLD BANK. *Global Development Horizons, 2011. Multipolarity: The New Global Economy*. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22910761~menuPK:538203~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883~isCURL:Y,00.html>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. April 2005. Globalization and External Imbalances. World Economic and Financial Surveys. Washington: International Monetary Fund, April, 2005a. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/index.htm>. Acesso em: 05 set. 2012.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. September 2005. *Building Institutions*. World Economic and Financial Surveys. Washington: International Monetary Fund, September, 2005b. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. April 2009. *Crisis and Recovery*. World Economic and Financial Surveys. Washington: International Monetary Fund, April, 2009a. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. October 2009. *Sustaining the Recovery*. World Economic and Financial Surveys. Washington: International Monetary Fund, October, 2009b. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Understanding the WTO*: *settling disputes - A unique contribution.* Disponível em <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm>. Acesso em: 01 set. 2012.

XIAOCHUAN, Z. *Reform the international monetary system*. Bank for International Settlements, 2009. Disponível em: <http://www.bis.org/review/r090402c.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

XIAOLIAN, H. Successful Experiences of further reforming the RMB Rate Regime. *The People´s Bank of China Publications*, 27/08/2010. Disponível em: <http://www.pbc.gov.cn/publish/english/956/2010/20100827105109429943298/20100827105109429943298_.html>. Acesso em: 18 jun. 2012.

YERGIN, D. *The Prize, The Epic Quest for Oil, Money and Power*. New York: Simon & Schuster, 1992.

YOST, D. S. New approaches to deterrence in Britain, France, and the United States. *International Affairs*, vol. 81, n. 1, p. 83-114, 2005.

YU, Y. Managing capital flows: the case of the People's Republic of China. *ADB Institute Discussion Paper,* n. 96, March, 2008. Disponível em: <http://www.adbi.org/files/dp96.managing.capital.flows.prc.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

ZAKARIA, F. *The rise of the rest*. New York: W. W. Norton & Company, 2008a.

_____. *O Mundo Pós-americano*. São Paulo: Cia das Letras, 2008b.

_____. Foi a década perdida dos EUA, 2011. *Estadão.com.br*. 13/09/2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,entrevista-foi-a-decada-perdida-dos-eua-diz-fareed-zakaria,767815,0.htm>. Acesso em: 03 set. 2011.

ZANOTTI, J. The Palestinians: Background and U.S. Relations. *Congressional Research Service*. 17/08/2012. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL34074.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, n. 213, enero-febrero, p. 128-146, 2008.

ZIZEK, S. O violento silêncio de um novo começo. In: HARVEY, D. et al. *Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2012.

Este livro foi impresso pela E-copiadoras
Litda., para a Editora Appris Ltda., em sistema
digital, formato 14,8cmX21cm.