



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ**  
**Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFCH**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS**  
**Programa de Pós-Graduação em História Comparada –PPGHC**

**LUCAS BUZINARO DOS SANTOS**

**A Alteração da Política Externa Estadunidense pós-11 de setembro: a Guerra ao Terror entre teorias e práticas**

**Rio de Janeiro**

**2019**

**Lucas Buzinaro dos Santos**

**A Alteração da Política Externa Estadunidense pós-11 de setembro: a Guerra ao Terror  
entre teorias e práticas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em História Comparada.

Orientadora: Monica Esmeralda Bruckmann Mayanetto

Coorientadora: Juliana Foguel Castelo Branco

**Rio de Janeiro**

**Novembro 2019**

Buzinaro dos Santos, Lucas.

A Alteração da Política Externa Estadunidense pós-11 de setembro: a Guerra ao Terror entre teorias e práticas / Lucas Buzinaro dos Santos. Rio de Janeiro, 2019.

138 f., enc.

Orientadora: : Monica Esmeralda Bruckmann Mayanetto

Coorientadora: Juliana Foguel Castelo Branco

Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Rio de Janeiro, 2019.

## **Lucas Buzinaro dos Santos**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em História Comparada.

Aprovada em:

---

Monica Esmeralda Bruckmann Mayanetto, Orientadora – PPGHC-UFRJ

---

Julia Foguel Castelo Branco - Coorientadora

---

Bruno Carvalho –PPGHC-UFRJ

---

Murilo Meihy –PPGHIS-UFRJ

## **Resumo:**

O objetivo desse estudo é fornecer uma análise de como os Estados Unidos reagiram aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e os utilizaram como argumento base para executar sua nova política externa em busca de objetivos estratégicos para esse século. Nesse projeto, a reforma das instituições de segurança e defesa corresponderam a finalidade de ajustar as capacidades militares e políticas para um novo contexto internacional, fornecendo uma política externa eficaz em um sistema internacional de maiores ameaças e de poder difuso. Nesse processo, a guerra continuava sendo o pilar para as políticas estratégicas do país, porém, se tornava necessário fazer uso da construção da ameaça e de ideologias. Compreende-se as novas guerras promovidas pelos Estados Unidos, como a do Iraque (2003), como parte dessa adaptação conjuntural, que explorava a imagem da Guerra ao Terror, em favor da ampliação do poder e hegemonia no sistema internacional.

**Palavras chaves:** Política Externa, Estados Unidos, Guerra ao Terror, Segurança e Iraque.

## **Abstract:**

The purpose of this study is to provide an analysis of how the United States reacted to the September 11, 2001 terrorist attacks and used as a base argument to execute its new foreign policy in pursuit of strategic objectives for this century. In this project, a reform of the security and defense institutions corresponds to the use of military adjustments and weapons for a new international context, providing an effective foreign policy in the international system of greatest threats and diffuse power. In this process, war remains the pillar for the country's strategic policies; however, it is necessary to use the construction of threats and ideologies. Understand how new wars promoted by the United States, as in Iraq (2003), as part of this joint adaptation, which explores an image of the War on Terror, in favor of the expansion of power and hegemony in the international system.

**Keywords:** Foreign Policy, United States, War on Terror, Security and Iraq.

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1: Reservas de Petróleo Provadas (2000-2010).....	90
Tabela 2: Total de Petróleo Produzido (2000-2010) .....	91
Tabela 3: Total de Petróleo Consumido (2000 - 2010).....	91
Tabela 4: Petróleo Importado (2000 - 2010).....	92

## SUMÁRIO

Introdução .....	01
Capítulo I: Do desenvolvimento dos Estudos de Segurança Internacional e da primazia pela guerra	
1.1 A segurança como instrumento de política externa: a afirmação da guerra .....	13
1.1.2 Principais debates no campo de segurança internacional .....	22
1.1.3 O 11 de setembro e uma nova conjuntura internacional: limitações e perspectivas as novas agendas de segurança .....	43
CAPÍTULO 2: A evolução da política estadunidense: do interno ao nacional e do nacional ao internacional - a criação das agendas de política externas do início do século XXI	
2.1 O 11 de setembro e tomada de percepção dos Estados Unidos .....	52
2.1.1 Em busca de um novo (des) equilíbrio de poder: a oposição entre as propostas balança de terror e balança de liberdade .....	53
2.1.2. A aplicação do paradigma das balanças de terror e liberdade em uma atmosfera de incerteza internacional .....	61
2.1.3 A cooperação e a democracia na formulação dos documentos oficiais .....	65
2.2 Os Relatórios Quadrienais de Defesa: formação, análise e a verificação das novas políticas de segurança .....	72
CAPÍTULO 3: Por trás do internacionalismo propagandístico de Bush: petróleo, interesses geopolíticos e a luta pela hegemonia estadunidense	
3.1 O interesse geopolítico: as estimativas oficiais de dependência e as preocupações a longo prazo.....	88
3.1.2 As tendências de regulação internacional do petróleo: a busca por uma segurança energética autônoma .....	94
3.1.3 A discurso a serviço da prática: apurando a lógica de interesse no Iraque.....	100
3.2 A dualidade da política Bush e os impasses a formação e execução da agenda de guerra para o Iraque .....	108

4. Conclusão.....	121
Bibliografia.....	125

## **Agradecimentos**

Agradeço a **Deus** por ser a razão de tudo e por ser a força maior, na qual me apoiei, em todos os momentos de percalços durante esse projeto e fase de vida.

Agradeço a minha mãe, **Lindalva Silvane Buzinaro dos Santos**, meu sentido de existir e persistir, com quem aprendi parte do que sou e a quem orgulharei infalivelmente. Apesar da distância física, todos os telefones durante esse trajeto, de desabafos, de cobranças, de indignação, mas também, de palavras de conforto e motivação foram cruciais para saber que não há a opção de desistir. Após as conversas; reflexões, e o pensamento final: Sim, eu posso e vou fazer isso!

Agradeço ao meu pai, **Claudio Paulo dos Santos**, por estar comigo e me auxiliar no possível, pelas palavras e ponderações, que me lembravam a realidade dos fatos e a lógica de parte da vida. Por acreditar no meu potencial e se orgulhar do título.

Agradeço aos meus avós, **Sylvio Buzinaro e Dalva Hipolito Buzinaro**. Ao meu vô, pelo apoio, por ser o abraço, com poucas palavras, que muitas vezes me faltou. Por saber entender o momento de capacitação, as circunstâncias e por enxergar a longa batalha da vida, da qual esse processo é apenas parte. Sem palavras suficientes e com carinho e ternura incomensurável, a minha vó, que nos deixou a pouco, mas que sabemos estar em uma melhor. A todos os momentos especiais que vivi em sua companhia durante infância e adolescência, com muita simplicidade, reclamações e sorrisos. A passadinha pós-escola e aos domingos em sua casa, que meus irmãos e eu jamais esqueceremos.

Aos companheiros de todos os momentos e, irmãos, **Camila Buzinaro e Eduardo Buzinaro** pelo “colo” e realismo cruciais para lidar com todos os momentos desse percurso, com os quais compartilho a dor da batalha e felicidade das conquistas. Pelas conversas em grupo mais sem novidade do planeta, mas da qual sempre sobram risadas, situações inesperadas para debate e diversão. À **Camila**, em especial, pelos momentos de refúgio, pela compreensão de coisas incompreensíveis, pelas viagens geográficas e mentalmente, que fizeram esse período mais leve. Ao **Eduardo**, pela plástica e franqueza das palavras, que irritam, mas fazem rir, por ser o companheiro que vi vencer com orgulho durante esses anos.

Agradeço aos meus tios, **Neuza Buzinaro** e **Aparecido Dinardi**, que, apesar de não tão presentes nesses momentos, sei que torcem por mim. Em especial a minha tia, que resguarda para si, mas se orgulha das conquistas de seus sobrinhos.

Dentre os amigos e companheiros, é custoso e complexo fazer jus a todos. Incontáveis foram as pessoas que conheci, com as quais vivi, bons e maus momentos. Muitas pessoas apenas passam, ciclo normal da existência humana; outras nos marcam, ficam ou não. Mas não há como esquecer aqueles que estiveram ali em todo momento.

À **Joice Martins**, amiga e companheira, por estar comigo nos maus e, principalmente, por celebrar os bons momentos. Por todas mensagens de: “Bom dia, que hoje seja um dia bello’s macio, abençoado e que venha a notícia maravilhosa”. Por ser o gás de ânimo e motivação diário, por lembrar o quanto já batalhamos e somos merecedores.

À **Maria Guimarães**, por ser a amizade irmã e conselheira, prova de que distância é apenas circunstância. Que entre uma caipirinha e outra, em dozes anuais e, pela interpelação: Garoto, é sério isso?, fornecia risada, felicidade e sentimento de que posso mais.

À **Isadora Pinoti**, minha amiga desde os tempos em que o fato mais descolado e impactante no mundo era poder ser “emo”. Por ouvir todas as reclamações durante esses tempos, por trocas de ideias “insanas” e por sempre ter as melhores pérolas de adolescência para nos fazer rir da nossa situação.

À **Nagila Bottos**, por compartilhar angústias e conquistas, por ser a boa amizade que fornece boas lembranças de onde vim. Pelos bons momentos jogando conversa em frente de casa com muito sorvete.

À **Monica Brukmann**, por ter acolhido e abraçado meu projeto com muitíssimo carinho e paciência. Por ter se disponibilizado a me orientar, por me motivar a concluir esse trabalho, me fazer ver e pensar como profissional pesquisador. Pelos sorrisos verdadeiros e leves, pelas reflexões instigantes e pelas melhores reuniões de orientação que vivenciei. Aos momentos pós-reunião, regados pelo equilíbrio entre a indignação com a nossa realidade e pautas de entretenimento, que vivenciamos com nossa companheira e amiga Juliana Foguel.

À **Juliana Foguel**, por ser a luz do meu projeto, por ser a palavra conselheira quando eu mais precisei, por acreditar em mim e me ajudar a fazer tudo virar realidade. Agradeço por ter coorientado meu projeto, cobrando o indispensável para o fazer com qualidade. Por me tratar

com carinho, compreensão, com todo respeito e motivação, que todo estudante de mestrado precisa desfrutar. Por ter me guiado e ensinado o valor da pesquisa científica.

Agradeço ao **Murilo Sebe**, por ter me acompanhado durante toda a trajetória acadêmica, desde meu exame de ingresso. Pelas palavras de incentivo, pelas correções e por me fazer ver o quanto tudo valia a pena.

Agradeço ao **Bruno Carvalho**, por aceitar compor a banca de defesa e por me mostrar o que é necessário melhorar para crescer como pesquisador.

Agradeço ao Programa Pós-Graduação em História Comparada (PPGHC-UFRJ) e a todos os funcionários e professores, por terem permitido minha capacitação como mestre. Agradeço ao espaço onde minhas ideias foram ouvidas e meu potencial foi desenvolvido, onde batalhas diárias foram travadas, onde houve dificuldades, mas, acima dessas, perseverança e vontade de vencer.

Agradeço ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), por ter me acolhido e fornecido uma estrutura para desenvolver meus estudos. A todos os funcionários, professores e colegas que conheci durante esse período e que, entre cafezinhos e discussões rápidas, compartilhávamos as dificuldades, as incompreensões e o valor de nosso trabalho científico. Em especial, a companheira de todas as horas, Carol Loss, com quem dividi boas conversas, onde lembrávamos a importância de estarmos ali e defender o que acreditamos.

A todos os momentos de felicidade vividos entre as quadras de vôlei e a pista de corrida, que me forneceram equilíbrio físico e mental durante essa jornada.

## Introdução

O objetivo desse trabalho é examinar a construção da política externa estadunidense no percurso até a Guerra do Iraque (2003), por meio de uma análise comparativa dos documentos de segurança nacional, utilizando como marco regulatório inicial os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e seus efeitos na primeira década de consolidação da Doutrina Bush.

Nessa busca analítica faz-se indispensável compreender a magnitude dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos e no mundo, uma vez que, eles têm conexão direta com as novas políticas de segurança e de defesa desenvolvidas em áreas de interesse estratégico daquele país, e com a condição futura em que essas regiões se encontrariam após a aplicação de tais políticas.

Defende-se a ideia de que a política externa como um instrumento a favor do Estado desempenhou o papel de fixação dos interesses geopolíticos sobre os recursos do petróleo no Iraque tendo, em contrapartida, o efeito de elevar aquele país a condição de um ator de caos e desordem local, regional e internacional. Tal qualidade, fez do Estado, na década subsequente a invasão, um celeiro de guerras assimétricas, guerras civis e ações terroristas. Esse movimento internacional estadunidense em prol de um objetivo de defesa estratégico particularista, os recursos do petróleo, se desenvolveu em contramão ao próprio discurso que explorava, de uma oposição ao terrorismo<sup>1</sup> e garantia da segurança e da ordem, ao relegar as zonas fins de aplicação da política externa estadunidense ao caos e desordem. No espectro em que fora abordada a política externa estadunidense para o início do século XXI, os casos da Guerra do Afeganistão (2001) e da Guerra do Iraque (2003) são exemplos simbólicos.

No caminho até a execução concreta do objetivo de fixação dos interesses geopolíticos do petróleo, os Estados Unidos construíram um discurso, um aparato técnico e militar e políticas de segurança que permitissem a apreensão estratégica do bem, porém, que evitassem declarar diretamente seu objetivo final, por meio da exploração da atmosfera de perigo e medo para com

---

<sup>1</sup> Existem inúmeras discussões em relação à definição do termo terrorismo, que se desdobram em debates sobre a causa política, o uso da violência, o fanatismo religioso, as disputas sectárias, etc. Nos vale ressaltar a definição do governo dos Estados Unidos, que trata o tema como: “Violência premeditada e motivada politicamente perpetrados contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente destinados a influenciar uma audiência.” Reconhecemos que há limitações, pois, essa proposta não é capaz de abarcar todos os casos, além disso ela possui uma proposta ampla e clara. Essa interpretação é tida em mente de maneira crítica, para compreender seu papel como justificativa política, de modo a permitir o governo estadunidense construir uma imagem do inimigo. São a abrangência e a limitação que exploramos para compreender a construção de incompatibilidade civilizacional e sua aplicação na tentativa de delimitar grupos como a Al-Qaeda e figuras como Saddam Hussein. Não se pretende discutir enfaticamente o que vem a ser terrorismo, mas se procura considerar o seu papel e importância enquanto um elemento utilizado pela política externa estadunidense na construção de seus objetivos estratégicos no Oriente Médio.

a ameaça terrorista, utilizando a imagem de grupos como Al-Qaeda e figuras como Osama Bin Laden e Saddam Hussein, à luz de um programa de Guerra ao Terror.

A Guerra ao Terror e a Doutrina Bush são importantes porque se constroem como pilares da nova estratégia de segurança e das relações internacionais dos Estados Unidos para com o mundo, principalmente com o Oriente Médio e a Ásia. É a partir da primeira que são tipificadas as novas ameaças, os inimigos e são refletidas as limitações das políticas estadunidense, até aquele momento, baseadas no tradicionalismo da força, do militarismo e do referencial estatal. A partir dessas, e aceitando e enquadrando as ameaças assimétricas do terrorismo como inimigo e um sujeito de um perigo iminente, que novas concepções de agenda dos estudos de segurança internacional se desenvolveram. A Doutrina Bush, por outro lado, foi a execução prática da política institucionalizada sobre a influência da atmosfera da Guerra ao Terror e com a qual os Estados Unidos levaram a frente a Guerra do Afeganistão (2001) e a do Iraque (2003).

Baseado na análise dessa atmosfera, pretende-se compreender, os percalços da imposição de uma agenda de política direta, pela necessidade de invocar recursos retóricos como o da insegurança internacional em relação ao terrorismo, as armas de destruição em massa e o cruzamento dessas com uma perspectiva de um paradigma de choque civilizacional. Tal manobra pretendia criar estereótipos dos inimigos e das ameaças, pelo uso de uma leitura que escondia intenções racionais em uma corrida internacional pela manutenção da força e pela capacidade de influenciar a ordem internacional, mediante a constatação de um panorama futuramente desfavorável a hegemonia dos Estados Unidos.

O petróleo ressoa como elemento de interesse estratégico nacional suficiente para justificar o custeio e a execução da Guerra do Iraque, mesmo na ausência do apoio total da comunidade internacional e do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Tal interesse foi articulado pela administração Bush para ser aceito em termos de uma guerra preemptiva; todavia, em decorrência do fracasso do apoio internacional, gerado pela incapacidade de sustentar e provar a existência de armas de destruição em massa, a tentativa preemptiva deu lugar a uma prática de ação preventiva<sup>2</sup>, que guardava a essência de garantir os interesses de segurança estadunidense fora e dentro do território nacional.

A relevância do petróleo para os Estados Unidos se associa a seu vital interesse nacional e ao efeito sobre a indústria internacional, como condições de fluidez dos países e de

---

<sup>2</sup> Segundo Record (2003): a preempção é um ataque indicado na base de uma evidencia incontroversa onde o ataque do inimigo é iminente. Em contraste, uma guerra preventiva é uma guerra iniciada na crença que um conflito militar, mesmo que não eminente, é inevitável, e cujo postergar envolve grande risco. A preempção é considerada uma sanção legal para guerra, já a prevenção não o é, pela falta de ameaça iminente.

desenvolvimento. Leva-se em conta ainda a crescente tendência de dependência dos Estados Unidos via mercado externo do petróleo, em relação aos países do Oriente Médio, interpretada como uma vulnerabilidade estratégica. Em contrapartida a essa condição, o Iraque, surgiria como uma opção, através de uma ingerência direta, de reequilíbrio. [Além disso, o petróleo e a guerra por petróleo, especialmente no Oriente Médio, guardam uma relação direta dos interesses dos Estados Unidos com o mercado de armas internacionais e privatização da segurança, como viria a ocorrer nos sistemas implantados pós-conflito<sup>3</sup>.](#)

O Estudo pretende demonstrar as dualidades da transição para uma nova agenda de segurança estadunidense através de uma estrutura de política externa vigente desenvolvida no período pós-Guerra Fria, e a resistência na manutenção da guerra como um instrumento central político. Tal tendência, opunha-se ao ambiente internacional cada vez mais multipolar do pós-11 de setembro, porém, atendia a perspectiva dos Estados Unidos em manter um comportamento independente no sistema internacional, resultando em um unilateralismo possível através da construção de pautas securitárias.

A escolha do estudo de caso da formação da Guerra do Iraque (2003) se deve ainda a compreensão de que as ações desempenhadas nesse processo constituíram a tentativa de uma implicação de um novo modelo de guerra e articulação política. O caso do Iraque é considerado, nesse trabalho, uma das primeiras manobras, que refletia e se expressava como uma das respostas aos novos desafios da virada do século, desenvolvida sobre uma órbita internacional mais dinâmica, de poder e ameaças mais difusos e que colocava a prova a capacidade dos maiores poderes manterem suas condições de superioridade no sistema internacional. Com sucesso executório, a guerra no Iraque, a respirar os avanços das estratégias de segurança, constituiria o modelo executório para novas intervenções e alterações de regimes internacionais favoráveis aos interesses dos Estados Unidos, ampliando sua gama de projeção em zonas estratégicas ao redor do mundo, por meio de discursos progressistas, humanitários e democráticos. Ele também servia a elevação do prestígio internacional e de alerta a possíveis tentativas de incomodar as pretensões estadunidense, seja por agentes estatais ou não estatais. Para sugerir respectiva reflexão, esse estudo utiliza-se do método analítico comparativo desenvolvido por Marc Bloch (1930), na busca de divergências e semelhanças no modo como os Estados Unidos executaram sua política externa em reflexo dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. O objetivo é verificar seus aspectos gerais, *continuidades*, e os específicos,

---

<sup>3</sup> Referimo-nos a casos como a prisão de Abu Ghraib e as forças contratadas como suporte no período de recuperação da infraestrutura iraquiana que, envolviam grande comercialização de armas e equipamentos.

*mudanças*, para a construção da Guerra do Iraque, em 2003, mediante a uma novo contexto e fenômeno internacional, o 11 de setembro de 2001.

Procuramos evidenciar que a estrutura de pensamento que se desenvolveu dentro dos Estudos de Segurança e Defesa e no setor governamental até os anos 1990, gerou uma cultura de privilégio da guerra como instrumento político no sistema internacional para alcançar poder e que, nem mesmo a nova ordem internacional exposta pelos atentados de 2001, conseguiu alterar profundamente o comportamento da política estadunidense. Verificando os avanços e as resistências na adaptação da política dos Estados Unidos por meios dos documentos oficiais e da construção de um discurso de guerra civilizacional nos anos precedentes aos ataques de 2001 e na primeira década da Doutrina Bush, com especial atenção a construção de atmosfera para Guerra do Iraque (2003), será possível alcançar a dualidade em que a administração George W. Bush se viu emersa e, pela qual foi correntemente criticada na comunidade internacional.

Para essa compreensão lançamos mãos de discussões, dentro dos estudos de segurança e defesa e de execução de política externa, que se encontram inseridos dentro de uma proposta de uma guerra civilizacional proposta pela administração Bush.

Como veremos, Samuel Huntington (2010) nos oferece uma leitura de ordem internacional que vigorou dentro da política estadunidense no pós-Guerra Fria, onde a disputa bipolar seria substituída por lógica de incompatibilidade civilizacional baseada na cultura. A civilização ocidental estaria ameaçada pela oposição entre “o Ocidente e o resto”, sendo o resto as civilizações: japonesa, confuciana, islâmica, latino-americana, eslava ortodoxa, hindu e africana. Essa leitura permaneceu presente na lógica da política externa nos Estados Unidos, no pós-11 de setembro, pois permitia incorporar os novos inimigos, como o terrorismo, formando um discurso de ameaça aos seus interesses. Porém, como reconhecemos as limitações dessa teoria e seu uso tendencioso pela administração Bush, a confrontamos com perspectivas que não partem de uma visão ocidentalizada para interpretar a conjuntura internacional. Essas visões interpretam o comportamento dos Estados Unidos pós-11 de setembro como uma reação a uma ordem multipolar e o aproveitamento desta em favor dos interesses estratégicos. Nesse sentido, Monica Bruckmann (2014) nos oferece a compreensão da nova política externa estadunidense em busca do objetivo de garantir os recursos energéticos em zonas estratégicas no mundo. Com atenção principal a influência na América Latina, a autora aponta o porquê de os elementos energéticos passarem a ser objeto de segurança nacional nesse século, podendo seu raciocínio ser, em analogia, aplicado as demais regiões como o Oriente Médio. Em seu trabalho no livro *“Recursos Naturales y la Geopolítica de la Integración Sudamericana”*

(2014) a autora analisa as vulnerabilidades dos Estados Unidos, através do estudo dos minerais estratégicos e o seu desdobramento na construção de projeto que pretende reorganizar a hegemonia estadunidense. Esse projeto ocorre em um contexto de luta pela soberania, gestão econômica e científica dos recursos naturais e energéticos, onde não se pode menosprezar a emergência de novas potências internacionais.

Partindo de uma linha similar de raciocínio Ana Ceceña (2010) aponta que as políticas dos Estados Unidos buscam os recursos energéticos e, sobretudo, o petróleo, porque esses continuaram sendo a base do crescimento dos países ricos, cujo controle do recurso desencadeia a capacidade de poder e de ditar regras no sistema internacional. Luis Fernando Ayerb (2004), que também propõe uma leitura crítica dos discursos e da política estadunidense, utiliza a visão civilizacional de Huntington para apontar como decorreu a construção do discurso e sua associação à segurança nacional e hegemonia dos Estados Unidos em termos regionais, enfatizando que, apesar dessa leitura civilizacional, a busca de poder tem base em uma visão realista das relações internacionais.

Ayerbe (2004) e Huntington (2010) nos oferecem uma explicação sistêmica, sendo o primeiro mais crítico e realista conquanto as dificuldades de os Estados Unidos trabalharem seu declínio de poder. Porém, é na reflexão Nial Ferguson (2002), que encontramos a desordem dos períodos de transições internacionais refletindo no comportamento de política externa. Para o autor, desde o fim da Guerra Fria, se passava por uma fase de transição, em que ainda não se havia fixado o padrão da ordem e de distribuição dos poderes internacionais. Essa característica, de uma transição em curso, foi finalizada, porém, complicada e replicada com o 11 de setembro, em 2001. O evento, ao pôr fim a essa transição, gerava um futuro ainda mais incerto para o destino do sistema internacional. O 11 de setembro evidentemente havia mudado a ordem e o comportamento dos atores internacionais, mesmo que não fosse ainda possível mensurar em quais dimensões. O reconhecimento de mudança, mas a incerteza do futuro e de como agir, explicaria o comportamento de resistência, mesclada as adaptações da realidade, na busca dos objetivos estratégicos e do poder no início do século XXI.

Para representar a conexão entre o uso dessa conjuntura internacional e a dualidade política estadunidense associada aos interesses do petróleo, nos valem de Juliana Foguel (2018), que oferece uma noção de segurança energética como parte de uma lógica da demanda e oferta, influenciada diretamente pelas capacidades produtivas e pela política doméstica de cada país, componentes importantes para compreender o mercado de petróleo e indispensáveis de serem considerados nas políticas estratégicas dos Estados Unidos. Já a discussão sobre a origem do

termo e a complexidade de se definir segurança energética é promovida por Cheester (2009) que, ao expor os vários aspectos que o conceito pode incorporar, nos permite visualizar como foi possível explorar seu viés político e ideológico, o tornando matéria de segurança nacional. A interpretação entre essa construção racional de um uso de segurança energética, quer dizer, o tornando matéria de interesse nacional, como já refletia Bruckmman, também está presente nas ideias de Klare (2004), Jhaveri (2004), Mercille (2008) e Deese (2014). Utilizando a lógica de avanço direto dos Estados Unidos em relação a países terceiros como o Iraque, em busca de suprir sua demanda energética e, por conseguinte, minimizar sua vulnerabilidade estratégica, Deese (2014) mostra como a segurança energética é considerada um elemento de política externa e internacional, que se articula com vários eixos dentro do Estado, em especial com a força militar. Seguindo essa visão, Simon (2008) faz a conexão entre as projeções de potenciais ganhos em ocupar o Iraque e o crescimento de um possível mercado privado a favor dos Estados Unidos, o que, para o autor, seria um incentivo suficiente a agir no território para apreender diretamente o recurso.

A relevância geopolítica e geoestratégia do Iraque nos interesses estadunidenses é proposta por Mercille (2009) e por Jhaveri (2004). O primeiro enfatiza que o petróleo tem sido de longe o fator mais importante que motiva a intervenção dos Estados Unidos no Oriente Médio, desde as ações na Guerra do Golfo (1991); já para Jhaveri essa intenção é decorrência de um preceito chave, que perpassa as gerações da política externa estadunidense, de que: o papel do Oriente Médio como centro gravitacional em termos de petróleo nunca se perde.

Partindo dessa mesma lógica de continuidade de interesses dentro dos governos de Washington, sobre a importância de influir no Oriente Médio, Klare (2004) associa tal comportamento a reprodução de um modelo que se iniciou com a Doutrina Carter, em 1980. Para o autor, a Doutrina Carter é uma referência histórica como medida de política externa que busca garantir o petróleo em zonas estratégicas e que está na raiz de várias considerações da Doutrina Bush, que seguiria natureza similar, porém, em um contexto diferente, pós-11 de setembro. Keohane (1984) sintetiza o comportamento dos Estados Unidos em uma máxima altamente pertinente, ao afirmar que o petróleo é o ponto central de redistribuição da hegemonia estadunidense.

A maneira como essa centralidade seria trabalhada no pós-11 de setembro, usando uma construção oportunista civilizacional para agir em áreas estrategicamente relevantes é apreendido por trabalhos como de Chomsky (2002) e de Quinn (2010). Quinn propõe que os governos do presidente George W. Bush se utilizaram da construção de uma retórica progressista e democrática com o fim de prover uma ordem cooperativa sobre sua liderança,

que não desprezava a acusação e a intervenção em outras locais para fazer valer sua utopia internacionalista. Para ele, ações como a Guerra do Iraque (2003) eram manobras para enriquecer tal ordem e que, os fins das doutrinas e dos métodos propostos nos documentos de estratégia nacional descreviam a busca de um balanço favorável ao poder dos Estados Unidos. Aproximando-se dessas visões, Chomsky (2002) conclui que o pós-11 de setembro e os casos de intervenção dos Estados Unidos acabaram por criar um sistema em que a busca de tal ordem explorava a associação entre terrorismo e emprego da força militar, que se propunha a fixar um modo comportamental de exercer política externa no século XXI. Soares e Silva (2011) complementam o raciocínio de Chomsky ao concluir que os Estados Unidos exploraram essas ações por meio de uma cultura global usando a influência midiática para atingir o projeto de reconfiguração da geopolítica do Oriente Médio.

Nogueira (2004) faz a tradução da conjuntura internacional e dos interesses estadunidenses a prática das relações internacionais ao se preocupar em refletir que o 11 de setembro de 2001 provocou um amplo debate cujo impacto foi medido a partir das consequências para a imagem dos Estados Unidos. A partir disso, os relatórios nacionais, as doutrinas de política externa e a estratégia nacional foram pensados de modo reativo a essa imagem e para a manter, visando a superioridade e a hegemonia do país.

Os documentos oficiais reagem a essas considerações trabalhando os efeitos do pós-11 de setembro de 2001. Ao fazermos o comparativo das considerações pré e pós-11 de setembro de 2001, que afetam as noções de segurança e defesa a se desdobrar na política externa, avançamos no sentido de refletir as inovações e permanências da política e perquirir a necessidade de construção do medo e da insegurança internacional para suprir a falta de argumentos e a materialidade das ameaças apontadas que, em seu fim, puderam ser substituídas pela força dos Estados Unidos, de modo a fazer valer sua vontade.

A maioria dos debates em termos de segurança e defesa que utilizamos no decorrer desse trabalho tem valor representativo de expor a natureza do campo de estudo e suas limitações de diversificação de uso e pautas, em virtude de reconhecerem a inescapável vinculação ao Estado e o uso por esse como um instrumento de política. Trabalhos como de Walt (1991), Buzan (1997)<sup>4</sup>, Rudzitis e Nogami (2010) gravitam sob uma lógica interpretativa realista em que a guerra continua a ser o elemento referencial para os Estados desenvolverem suas políticas de segurança. Para Walt (1991) não há o que se duvidar enquanto os objetivos de segurança e os

---

<sup>4</sup> Buzan apresenta uma perspectiva mais ampla em termos de segurança, da delimitação do objetivo, levando em conta a construção das ameaças baseadas em condições realmente existentes. Contudo, o autor não ignora os pressupostos realistas, que admite o Estado como o ente referencial do estudo de segurança.

fins de uso para os Estados, ele compartilha da máxima trazida por Baldwin (1995), onde a segurança é direcionada a usar a guerra em favor do aprimoramento do poder do Estado. Buzan (1995) não nega o elemento estatal e a guerra, mas, diferentemente de Walt, para quem a expansão das agendas perderia sentido dada que a natureza da segurança era unicamente a guerra, há uma abertura para novas discussões. O mais importante do proposto por Buzan é conferir o caráter da construção da ameaça para se desenvolver uma guerra, ou seja, por meio de securitizar um perigo, o tornando o centro da política de segurança, uma estratégia que seria utilizada pelos Estados Unidos, através da exploração do terrorismo.

Já Ruzit e Nogami (2010) nos ajudam a compreender a lógica que está imersa na nova política estadunidense pós-11 de setembro e que confunde, certa maneira, sua execução a resistência de pensar ameaça em âmbitos internos e externos separadamente. Veremos que essa foi uma das questões limitadoras da execução da política estadunidense, ainda que trabalhando em um cenário globalizado, onde uma rígida divisão interno-externo se perde.

De maneira divergente dos trabalhos acima, que partem do Estado e da guerra como centro de pesquisa, surgem estudos de segurança que buscam escapar dessa natureza. Axerold e Keohane (1985), Ayoob (1991), Kenneth Booth (1991), Helga Hafterdorn (1991), Jessica Mathews (1989) e Robert Jervis (2014) são proposta nesse sentido, considerados dentro do campo como tendências progressistas ou de agenda expansionista. Ainda que, em conjunto, eles não rejeitem a lógica racionalista estatal buscam, cada qual, propor agendas que não partem de um negativismo quanto a ordem internacional, ou seja, ela não precisa ser exatamente conflituosa e regida pela guerra, o que proferiria uma possibilidade de reconhecimento de outros temas relevantes na comunidade internacional. Essas visões expansivas e alternativas encontram voz na sistematização proposta por Booth (1991) através dos conceitos de *roadening* (ampliação) e *deeping* (aprofundamento), discussões que conferem voz a setores fora do Estado e são trabalhadas por Hafterdorn, quando essa procura compreender e dar espaço as concepções, aos significantes e aos significados do que é segurança (1991).

O trabalho de Axerold e Keohane (1985) traz uma segurança em termos coletivistas, onde é possível existir cooperação entre os Estados para se buscar, por exemplo, a paz e estabilidade internacional. Essa visão se completa com a proposta de Jervis (2014) de se formarem regimes de segurança como provedores de cooperação e estabilidade internacional. Por outro lado, menos otimistas em termos da capacidade da comunidade internacional gerir regimes e pautas coletivas sem apoio dos Estados ou conseguirem pressioná-los para serem inclusos como voz nos debates de construções de agendas, temos Ayoob e Mathews. Essa última está preocupada

com a elevação das pautas ambientais, que paralelamente considera questões energéticas e cuja falta de resolução de impasses é motivador de guerras. Já Ayoob quer dar voz a um discurso que pretende escapar da construção de segurança Ocidental, pois todo esse pensamento estratégico parte de concepções que não são aplicáveis a outros povos e suas particularidades regionais, que possuem pautas emergenciais específicas.

Essas discussões permitiram refletir os avanços e limitações que existem nos documentos oficiais estadunidenses de segurança, bem como a resistência em pensar a estratégia de política externa através de um realismo e centralidade estatal, buscando na guerra a solução a uma nova conjuntura internacional multipolar.

Essa reflexão será possível com a análise dos documentos Quadrennial Defense Report Review, de 2001, 2006 e 2010, bem como da Estratégia de Segurança Nacional dos anos 2002, 2006 e 2010. Para os primeiros se aplicará uma reflexão sobre as classificações inimigo, ameaça e segurança nacional, evidenciando como foram construídas de acordo com a conjuntura e para coincidir com os interesses estratégicos dos Estados Unidos. A partir da maneira como foram construídos e analisados, esses documentos fornecem as condições materiais, de avanços técnicos, que seriam necessárias para uma política estadunidense considerada eficiente por meio da guerra. A Estratégia de Segurança Nacional, então, reflete tais documentos para tecer o arranjo discursivo da política externa que o Estado promoverá. Para análise dessas se adicionará dados levantados e tabelas criadas do setor petrolífero internacional, em termos de: oferta, reserva, produção e importação, para aferir os interesses dos Estados Unidos em uma região rica desse recurso, como o Iraque.

As análises desses termos contam com uma visão crítica, que procura verificar a real intenção desses parâmetros no alcance dos objetivos e, ao propor a comparação desses elementos nos momentos pré-11 e pós-11 de setembro, sobre as bases nas quais se construíam os preceitos de segurança e política externa dos Estados Unidos, contribuir para uma reflexão dos atores estatais e não-estatais, mediante uma conjuntura internacional multipolar em processo de formação, que sofreu direta influência e ainda herdará inúmeras questões e problemas decorrente da busca pela afirmação da hegemonia estadunidense. Para alcançarmos tal proposta o estudo será esquematizado da seguinte maneira:

O capítulo primeiro sugere o debate dos atores em disputa, envolvidos na questão de segurança internacional; se dedica a discussão das assimetrias globais, das ameaças, a busca por zonas estratégicas e a opção pela guerra na manutenção do poder. Propõe-se a exposição da conjuntura das discussões sobre segurança e a construção do discurso de Guerra ao Terror promovido pelos

Estados Unidos da América após o 11 de setembro. Analisa-se a tentativa de construir uma nova agenda internacional de segurança associada a um discurso de insegurança nacional e internacional estadunidense e a utilização da securitização dos temas do terrorismo e das armas de destruição em massa, para atingir objetivos geopolíticos em outras regiões, como ocorreu no Iraque em 2003.

O capítulo segundo é dedicado a evolução histórica dos objetivos da política externa dos Estados Unidos da América durante os governos do presidente George W. Bush (2001-2009), através da incorporação e da elevação dos novos atores internacionais, visto como ameaçadores, a agenda e a execução da guerra como solução prática a atingir os fins da administração Bush. Expõem-se os documentos referenciais bases da construção da segurança nacional que, através de um recorte específico sugerido, para a zona de interesse do Oriente Médio, permitem analisar os desdobramentos e os resultados da execução das propostas de reformas das políticas de segurança, durante o período em que a Guerra do Iraque é o referencial para o desenvolvimento da segurança dos Estados Unidos.

O capítulo terceiro preconiza os impasses enfrentados pela administração Bush durante os seus anos de existência, pela interseção entre teoria, crenças políticas expressas nos documentos, discursos oficiais e a realidade factual da aplicação no caso da construção de uma atmosfera favorável a Guerra do Iraque (2003). Ele repercute a conveniência do uso do recurso ideológico da Guerra ao Terror e das armas de destruição em massa que, cada vez mais, deixava claro suas limitações, a recair, por fim, no retorno ao apelo do uso da força como instrumento da política internacional na busca por recursos estratégicos. As limitações da aplicação da política externa são representadas por um esboço da realidade internacional em termos de interesse do petróleo, com a acentuada vulnerabilidade dos Estados Unidos, e pela análise do porquê o Iraque passou a ser o direcionamento de suas políticas. Essa tênue relação se desdobrou em inúmeras críticas da comunidade internacional, que só puderam ser contornadas pelo uso de uma retórica de insegurança internacional e pelo recurso último da superioridade da força material.

Ao fim desses três capítulos será possível compreender que a abordagem internacional da Guerra ao Terror e a Doutrina Bush foram ferramentas políticas, que reagiam a uma mudança circunstancial de ordem internacional ilustrada pelos ataques de 11 de setembro de 2001 para, se aproveitando dessa atmosfera, tornar mais factíveis pretensões estratégicas anteriormente já existentes.

## **CAPÍTULO I: Do desenvolvimento dos Estudos de Segurança Internacional e da primazia pela guerra**

### **1.1 A segurança como instrumento de política externa: a afirmação da guerra**

A importância da guerra como instrumento político para fins de segurança e de sobrevivência do Estado se solidificou através da criação de planos de segurança nacional, que intencionavam sistematizar e institucionalizar o processo para garantir os interesses essenciais. As considerações teóricas e práticas do uso da guerra como instrumento da instituição estatal encontraram espaço no campo das Relações internacionais, dentro do eixo dos Estudos de Segurança e Defesa, a partir dos anos 1940. A análise do desenvolvimento dos Estudos de Segurança e Defesa, a partir de sua cronologia é indispensável para compreender o privilégio dado a guerra, como ferramenta central, na execução das políticas estatais. Dentro dessa licença atribuída a guerra, a evolução da segurança nacional se fortificava enquanto vista pelas administrações e governantes como a institucionalização dos melhores meios de vencer os adversários a partir da reflexão e da incorporação das conjunturas internacionais.

Para analisar o fortalecimento dos debates de segurança e defesa como instrumentos políticos a serviço dos Estados, de um modo como ainda o é empregado contemporaneamente, como nas políticas internacionais dos Estados Unidos da América no pós-11 de setembro de 2001, é possível sugerir o desenvolvimento do campo por meio dos seguintes períodos: de surgimento, nos anos 1940, a refletir o final e o pós-Segunda Guerra Mundial; de maturação, entre 1955 a 1965, quando se fixou a atmosfera de Guerra Fria; de autorreflexão, sobre a própria essência do termo e a abertura ou não a novas pautas, entre 1980 e, mais expressivamente, após 1990, na absorção e no tratamento das mudanças decorrentes do fim da Guerra Fria e, por último, um período pós-11 de setembro de 2001, com desdobramento ainda em curso, mas cujos resultados iniciais foram um reordenamento de prioridades estadunidenses e dos modelos de ingerência com potencial capacidade de afetar os debates internacionais.

Os Estudos de Segurança Internacional emergiram, em 1940, na efervescência da Segunda Guerra Mundial, como um subcampo das Relações Internacionais, compreendidos como em essência **por um**: estudo da natureza, causa, efeito e prevenção da guerra. (BALDWIN, p.119, 1995). Em virtude do emergente contexto de guerra, o surgimento do campo sofreu influência direta dos debates da corrente **realistas de relações internacionais**, que circundavam a temática.

O desenvolvimento desse estudo foi diretamente influenciado pelos departamentos estatais, que canalizavam todas as políticas de guerra. Esse desenvolvimento fez com que a influência do setor militar, visto como um símbolo da força material do Estado e com o domínio sobre as armas e as estratégias de guerras, se consagrasse como núcleo rígido das discussões sobre as definições em matéria de segurança e como norteador para os conflitos nos quais os governos viessem a se envolver. Em seu início, os Estudos de Segurança se destinavam a proteger os Estados contra, principalmente, as ameaças externas, decorrendo com isso, sua preocupação primária com a atividade da guerra, a materialização do exército e das armas, considerados basilares para combater o perigo estrangeiro.

A elevação da guerra a um papel central dentro dos Estudos de Segurança decorreu da visão de política surgida aos interesses do Estado e que associava o objetivo de manutenção de seu poder por condições materiais a um emprego da força e do conflito direto. Essa concepção encontrava ainda justificativa como um instrumento de política externa em prol de minimizar as inseguranças dos Estados em um contexto internacional em que se aceitava a anarquia e onde imperava a influência de uma visão realista da máxima clausewitziana<sup>5</sup> expressa na visão da guerra como: *a continuidade da política por outros meios* (CLAUSEWITZ, p.97, 2010). Os Estudos de Segurança eram, pois, até aquele período, um debate que se focava em direcionar uma estratégia e uma política de defesa nacional dos Estados por meio de seus instrumentos de guerra.

A centralidade militarista e a base exclusivamente estatal como suportes aos governos nacionais, aceita pelo campo dos Estudos de Segurança, dariam origem, paralelamente, a um ciclo que imporá uma barreira para a futura abertura a demandas para além da guerra. Uma vez que os assuntos da guerra e da proteção territorial eram restritos ao círculo de profissionais militares, acadêmicos do campo e a estudos da história militar e diplomática, todos os avanços tendiam a se referir a crenças pré-estabelecidas, que eram realimentadas por uma gama de posicionamentos e soluções fornecidas previamente para responder aos problemas de segurança militarizados. O movimento se fortalecia na desconsideração da participação de grupos particulares e sociais, pela exclusão de pautas não-belicosas, pois todas as soluções aos possíveis problemas deveriam emanar e serem respondidos a partir da percepção militar, ou seja, do primado da força e da guerra.

---

<sup>5</sup> Nos referimos aqui as ideias que tem síntese na obra clássica “Da Guerra”.

Essa lógica referencial, entrelaçada pelas visões realistas e militarmente estatizadas, continuaria a ser o eixo gravitacional dos debates no período posterior a Segunda Guerra Mundial. Apesar disso, influenciados por um desgaste pós-conflito, houve espaço para se refletir a essência de segurança, com considerações de temas para além da guerra, o que permitiu, uma das poucas vezes nos debates, destoar a segurança e defesa de uma necessidade imperativa de buscar a proteção a partir da força e da vitória em conflitos. Isso foi possível porque, no pós-1945, o fim da Segunda Guerra Mundial trouxe a preferência pelos temas de arbitragem, autodeterminação nacional, desarmamento, segurança coletiva e promoção da paz (BALDWIN, 1995). Esse momento ressalta que as agendas de segurança acabam por traduzir a conjuntura internacional, de modo reativo a mesma. Porém, a exemplo do que correu nesse ínterim, o surgimento de novos ânimos não se traduz automaticamente em criação de política por meio da priorização estatal, padecendo referidos temas de um apoio para que a descrença no realismo pós-guerra conseguisse alterar a natureza da visão de segurança e defesa.

Superado o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estudos de Segurança e Defesa viram surgir um novo referencial a partir de 1955, quando a aceleração de novas discussões já lançava luz de uma atmosfera que refletia a incorporação do cenário internacional da Guerra Fria. No período de 1955 a 1965, quando o realismo da disputa voltou a substituir o entusiasmo liberal do pós-guerra e o apelo às instituições internacionais como alternativas para estabilidade, os Estudos de Segurança, estando envoltos na disputa entre dois atores internacionais opostos ideológica, material e economicamente, os Estados Unidos da América e a União Soviética, alcançaram o apogeu. Nesse “ápice”, conhecido como “Era de Ouro”<sup>6</sup> fixaram-se as ideias principais que norteariam o campo, consagrando o militarismo, a guerra e o referencial estatal para formação de uma política pragmática de defesa e aumento da força dos Estados, institucionalizando a ideia de segurança nacional.

A fixação das referências principais durante a “Era de Ouro” foi resultado dos primeiros anos do cume das disputas da Guerra Fria, que estabeleceu uma atmosfera de incerteza internacional, proporcionada por uma ordem mundial bipolar envolvendo as tensões de uma imprevisibilidade do comportamento dos Estados Unidos da América e a União Soviética em relação à detenção e uso de armas de destruição em massa.

No período da Guerra Fria, a estrutura da ordem internacional oferecia certa inteligibilidade para os Estudos de Segurança e para os Estados, uma vez que havia duas propostas claras e opostas a partir das quais os governos teriam que desenvolver suas práticas de segurança. A Guerra Fria era sobre uma rivalidade entre dois sistemas mutuamente excludentes de política e economia sobre o futuro da sociedade industrial. Quando o conceito de segurança nacional foi formado, o desafio era não apenas militar, mas também ideológico, social e econômico. Todavia, essa visão mais ampla perdeu espaço para a afirmação do foco militar oferecido pela pressão das armas nucleares, fazendo com que, até os anos 80, a corrida armamentista e a teoria da detenção dominassem os Estudos de Segurança e Defesa (BUZAN, 1997).

Naquele contexto bipolar, a consolidação dos Estudos de Segurança se dava de modo indissociável da compreensão da conjuntura internacional de imprevisibilidade dos inimigos e, o papel da discussão era fortalecer o Estado nacional frente as ameaças do externo. Em termos mais defensivos do que ofensivos, o papel dos estudos era ser base as políticas, as estratégias e os armamentos pertinentes para manutenção do poder do Estado. A segurança das fronteiras, do território dos Estados, das zonas de interesses externas e as ações de outros atores internacionais, que poderiam configurar ameaças, eram os problemas principais, que deveriam ser respondidos por planos de defesa para quais os debates de segurança prestavam suporte.

Os anos de maturação dos Estudos de Segurança, entre 1955-1965, baseados na preocupação do desenvolvimento de armas nucleares, elevaram o campo de uma fase, onde ainda se discutia a essência do termo, em 1940, para um debate onde, já se tendo fixa a natureza referencial da força militar, dava-se espaço as discussões das aplicações, ou seja, sobre como empregar armas como um instrumento eficaz da política estatal. Esse deslocamento da teoria à prática, na busca da redução das incertezas no contexto bipolar fortaleceu e fixou a centralidade do Estado e a força nas políticas de segurança como um padrão. Assim, a perspectiva de uma segurança nacional se consolidou relacionada indissociavelmente à capacidade das forças, dos armamentos e da própria imagem criada pelos adversários sobre as condições dos inimigos, em um período em que todas as atividades do governo se direcionavam a superá-las e dissuadir possíveis ataques.

Durante a Guerra Fria, apesar da existência de uma perspectiva psicológica de ameaça, foi no primado do racionalismo, do materialismo, do realismo e do militarismo que os debates se consolidaram. O debate ideológico ou econômico perdia espaço para a ênfase na corrida armamentista em relação a qual as demais questões pareciam gravitar ao redor, de modo

secundário. Por conta disso, a existência de outras demandas: psicológicas, culturais, ambientais e organizacionais eram relegadas a uma importância inferior dentro das discussões de segurança. Mais uma vez, o campo de segurança traduzia um cenário internacional, que refletia as tensões principais entre Estados Unidos e a União Soviética, onde as demandas somente conseguiam se tornar políticas, pela condição de serem vistas como primordiais ao interesse nacional do Estado. Até aquele momento, a conjuntura bipolar resultava em uma associação direta entre proteção e vitória na guerra, sendo ausente a possibilidade de alcançar segurança através de uma paz, como ocorreria nos debates futuros em agendas cooperativistas e pós-positivistas.

A relevância da “Era de Ouro” para o campo de estudo decorre de que tais anos sintetizaram o que se consagrou como a visão tradicional dos debates acadêmicos e estatais: a posição de segurança internacional de um Estado era considerada como uma tradução dos interesses nacionais, onde as ações de política externa resultavam, nada menos, do que a elevação de um tema de discussão a um nível de essencialidade. Nesse nível, se pressupunha que referido problema era uma preocupação comum, de caráter emergencial, indispensável de uma ação prática dos governos. Essa tendência era conduzida e definida pela seara estatal e causava a minimização de outras questões que, mesmo sendo consideradas importantes para grupos particulares, eram incapazes de se fazer incluir como objeto referencial, em decorrência do predomínio da atmosfera de guerra.

A força da validade dos pressupostos fixados durante a “Era de Ouro” se provou na resistência a episódios que colocavam em dúvida os preceitos racionalistas e estratégicos militares sobre a natureza das guerras. Eventos como a Guerra do Vietnã (1959-1975), apesar da inesperada derrota das forças militares estadunidenses, não foram suficientes para alterar a modo como se pensava segurança e defesa. Dentro do período da Guerra Fria, a Guerra do Vietnã (1959-1975) conquanto um dos casos em que a superioridade da força material e militar estadunidense não saiu vitoriosa durante o contexto da Guerra Fria, se consolidou como um debate que se desviava da discussão central do período, ou seja, da lógica nuclear e da guerra indireta. As reflexões sobre esse conflito no campo da Segurança e Defesa apresentava um enfraquecimento na crença da superioridade material dos exércitos como meio de sucesso para impor as vontades aos inimigos. As consequências de tal conflito afetaram o que se cria como base de aplicação de política de segurança e de modelo de guerra, tendo o resultado adverso gerado críticas e declínio nos debates de segurança estadunidenses.

A questão da Guerra do Vietnã, enquanto uma possibilidade de mudança na perspectiva interpretativa do campo dos Estudos de Segurança revela a limitação desse, ao se constituir um exemplo de resistência entre os principais círculos em incorporar ou enxergar para além do lente macro do desafio ideológico e material da guerra entre Estados. Uma vez que, apesar da derrota imposta pelas forças vietnamitas esboçar o fracasso do modelo de guerra proposto pelos Estados Unidos, o fato de não estar prevista nos grandes círculos fazia com que permanecesse minimizada como uma espécie de “ponto fora da curva”, mais do que promovesse uma real reflexão, incorporação de críticas e propostas de avanços. O caso dessa guerra reforça ainda que dentro do campo dos debates havia uma tendência dos temas não relacionados ao tradicionalismo ganharem espaço em episódios nos quais as principais crenças se encontravam em crise, contestadas pelas realidades factuais, sem conduto, serem capazes de adquirir força suficiente para permanecerem como pauta de formulação política dentro dos Estados.

O desfecho desfavorável do Vietnã para os Estados Unidos desmotivou a produção acadêmica e enfraqueceu a referência militar. Ao expor as abstrações teóricas do campo, esse período contribuiu, paralelamente, para o intercâmbio com outras áreas, uma maior atenção à história, para um embasamento com validade no aprendizado do passado, fazendo com que as políticas de segurança procurassem maior fundamento, levando em conta as realidades das áreas de aplicação. Apesar de pouco debatido e, mesmo sem ser eficaz em afetar as visões tradicionais, o período contribuiu refletir que crenças de segurança e defesa não eram mais ou menos homogêneas e que o dito tradicionalismo expunha as visões ocidentais e ou estadunidenses, que não necessariamente eram corretas ou eficazes. Tal situação revelava a possibilidade de haver agendas distintas, com objetivos e organizações divergentes das visões tradicionais, mas que, nem por isso, eram menos eficazes na busca de seus objetivos de proteção e segurança.

A resistência a novas realidades e atores internacionais foi diminuída nos anos 1980, com um maior movimento em direção ao progresso no campo dos Estudos de Segurança Internacional, atingindo seu momento de inflexão a partir dos anos 1990, sobretudo, após o fim da Guerra Fria e a queda da União Soviética. Esses dois acontecimentos estabeleceram um novo marco reflexivo para os debates devido a mudança da ordem internacional, onde a nova conjuntura trazia demandas e atores, que não poderiam ser ignorados ou incorporados baseados nas visões já consagradas.

O fim da estrutura bipolar, na qual estava referenciada a essência de uma segurança primada no interesse realista dos Estados em busca do poder e afastamento de inimigos, trouxe a

perspectiva de um período em que fosse, de fato, possível levantar debates até então qualificados como secundários. Apesar da aparente transposição do paradigma bipolar dentro dos Estudos de Segurança não produzir a alteração do Estado como o principal objeto referencial das políticas, ela abriu espaço para pautas ambientais, cooperativista, pacifistas, energéticas, feministas, dentre outras. Essa integração de novas discussões parecia refletir as novas características de um modelo, que vinha a se configurava internacionalmente, mais tendente a multipolaridade e a uma ideia de globalização. Nesse primeiro momento de adaptação à nova realidade internacional, permanecia viva a noção da superioridade e ingerência inabalável dos Estados Unidos da América como a única grande força dentro do sistema internacional capaz de alterar a ordem, concepção que passaria a ser contestada mais enfaticamente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

Vale ressaltar que o modo como se desenvolveram os Estudos de Segurança nesse recorte, dos anos 1940 até 1990, encaminhou para a preservação da noção de que os interesses nacionais constituíam o imperativo a defesa dos Estados e não poderiam ser desviados da centralidade dos debates, apesar do reconhecimento, cada vez mais acentuado, de que outras discussões também não poderiam mais ser ignoradas. A defesa dos recursos, a segurança de fronteiras, a preservação de tradições, o fortalecimento da cultura e o crescimento da economia compõem algumas das preocupações fundamentais, que se consagraram de modo permanente no período para o pensamento de política estatal no objetivo de proteção e poder e tinham no setor militar e na guerra seus principais aliados. Mesmo a inclusão de novas discussões em 1990, dependeria do grau de importância atribuído pelos Estados a essas, tendo os governos, com suporte dos setores militares, a qualidade de transformar as preocupações em objetos de políticas.

Como ver-se-á adiante, a partir das principais discussões dentre os acadêmicos dos Estudos de Segurança, a incorporação das mudanças, de modo gradual, preserva a atenção a redução dos problemas internos e a prevenção contra ameaças externas. Os Estados resistem como referenciais através da noção de que são representantes máximos dos indivíduos na esfera internacional na garantia de seus interesses em um contexto internacional anárquico, marcado pela ausência de autoridade regulatória. Para essas crenças, são frente as mudanças internacionais da ordem que a segurança reage, como campo de estudo, concebido pelos Estados como instrumento político na busca de adaptação aos novos desafios para garantir o que se considera essencial. Junto a permanência do Estado como referencial, a guerra se consagra como opção predominante na busca da sobrevivência dessa entidade política, quando ausentes ou desconsideradas resoluções harmônicas.

### **1.1.2 Principais debates no campo de segurança internacional**

Como depreende-se do exposto acima, o desenvolvimento do campo dos Estudos de Segurança, em seus termos clássicos, esteve imerso em uma conjuntura de guerra referenciada nos Estados, que buscava tanto esboçar a realidade da conjuntura internacional, bem como influenciá-la. Assim, em decorrência de eventuais mudanças na conjuntura internacional, o campo de Segurança é forçado a um exercício de reflexão, que prima por sua sobrevivência, ou seja, a um imperativo de reajuste, que responda aos novos desafios conjunturais e que permita a manutenção da validade para os Estados. Em termos de ampliação de pautas, decorre uma limitação do descolamento do campo em relação aos interesses dos Estados, pois o reconhecimento desses é um imperativo da validade para os que temas se tornem políticas de segurança. Então, decorre uma durabilidade da referência estatal no caminho até a elevação dos temas de agendas de segurança em políticas, pois ao mesmo tempo em que os novos temas pretendem a diminuição da figura dos Estados, raras são as pautas que conseguem se impor sem sua a proteção. Ao serem incluídos nas agendas de segurança estatais, os temas adquirem a precaução necessária como questões emergenciais e fundamentais, avançando para além da discussão civil.

A exemplo do ocorreu no pós-1945, em que a passagem pela ruptura da ordem internacional pós-Segunda Guerra para Guerra Fria provocou mudanças nas concepções de segurança e interesses estatais influenciados pela corrida armamentista e pelo sistema bipolar, pode se interpretar o trabalho estadunidense, sob a atmosfera dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, como uma tentativa de universalização das crenças e das políticas de segurança nacional nas agendas internacionais, utilizando o argumento de combate ao terrorismo. Essa tentativa passaria pela dualidade de um fortalecimento do aparato estatal, a necessidade de incorporar o sistema multipolar e os atores não-estatais, ao mesmo tempo em que se reforçava o papel da guerra e da segurança a serviço da política, no intuito de encobrir, na busca pela universalização da Guerra ao Terror, o objetivo de facilitar a fixação de interesses estratégicos daquele país no longo prazo.

O fim da Guerra Fria e o surgimento de uma nova ordem global alterou a condição de busca por segurança, que não poderia mais se basear no sistema bipolar. A mudança da ordem internacional impunha um ambiente de incertezas, com crescimento da sensação de insegurança sobre os desafios futuros. Os debates de segurança estavam expostos, então, a uma reordenação

da lógica, passando de uma manutenção de segurança para a minimização da insegurança. A insegurança tornava-se múltipla e variável. Não havia mais um ator único responsável por colocar em risco os interesses nacionais e provocar o medo, ao contrário, havia variados atores potenciais, com origens e motivações diversas, podendo atentar de dentro ou de fora nos Estados. O caso da nova política de segurança nacional dos Estados Unidos é um reflexo dessa dinâmica, pois ao se construir a ameaça terrorista e o inimigo assimétrico, que poderiam agir tanto de dentro quanto de fora do território, aumentava-se a complexidade e a necessidade de políticas menos rígidas, que refletissem as constantes mudanças dos inimigos. Os inimigos deixavam de ser simbolizados por um território fixos, por métodos tradicionais militares e com objetivos minimamente declarados, sob os quais era possível construir uma política ofensiva e defensiva.

Na abordagem da ameaça terrorista nas agendas estadunidenses, uma característica acentuada foi a influência das vontades estatais na construção da securitização. O terrorismo tornou-se uma pauta considerável de debate internacional após a instrumentalização de uma estratégia de política e defesa por parte dos Estados Unidos. A capacidade estadunidense no sistema internacional interconectado elevou o terrorismo a ameaça internacional, de modo que os demais atores não pudessem mais desprezá-lo direta ou indiretamente como ameaça. A formação da nova política de segurança estadunidense também não poderia deixar de considerar a mudança da natureza da guerra, que se caracterizava cada vez mais assimétrica em termos de poder e organização dos inimigos. Não obstante a nova natureza do conflito como uma ameaça terrorista, que somente poderia ser combatida eficazmente por métodos adaptáveis, levando em conta recursos tecnológicos e elementos para além das capacidades dos exércitos, os debates dos campos de segurança enfrentaram resistência em minimizar a presença estatal. Independentemente de a campanha contra o terrorismo ser posta como uma agenda de preocupação doméstica e internacional, que deveria ser combatida coletivamente, a absorção de uma nova realidade ficaria enfraquecida, enquanto a administração mantivesse sua centralização em termos de definição do que é e como deve se aplicar a segurança.

A defesa do interesse nacional continuava a encontrar solução a partir das políticas de segurança e defesa com base estatal. Em paralelo, se tornava cada vez mais claro que a subjetividade se tornaria um dos elementos que incorreria e que substituiria a materialidade das ameaças em um sistema internacional multipolar global, de inimigos variáveis e difusos como o terrorismo. A subjetividade seria uma característica para o desenvolvimento do perigo e do inimigo, que variaria pela compreensão do que cada situação representava em termos de risco

para uma nação. No próprio caso da securitização do terrorismo pela agenda estadunidense, através da formação de uma política de Guerra ao Terror vê-se que, apesar da capacidade de elevar o tema a centralidade internacional, as respectivas compreensões do quanto ele representava em perigo ou mesmo do que caracterizava terrorismo estavam distantes de representar alguma homogeneidade. O ambiente multipolar internacional permitia uma maior margem para que os países definissem suas prioridades, que se desenvolveriam em decorrência de suas demandas e características particulares.

O período pós-11 de setembro e a própria dinâmica da ordem internacional acentuava as variações de segurança entre os Estados. Essa condição permitiria que pautas antes secundárias para os grandes países fossem elevadas a securitização por Estados menores em decorrência de sua conjuntura. Contudo, em ambos os casos as mudanças internacionais de ordem não acabavam por gerar sintonia entre agendas internacionais de segurança e os Estados, independentemente de seu porte. A agenda internacional de segurança e dos Estados se mantém autônoma, ainda que os cruzamentos e as capacidades de influência de uma em outra não possam ser desprezados. Os próprios Estados passavam a formar suas prioridades de segurança com ordem variáveis, sem uma definição compartilhada dos princípios e sendo influenciados por questões locais, as quais sejam atribuídas importância primária. Um mesmo problema pode ser subestimado ou superestimado por Estados diferentes. Os graus de perigo são variáveis. Segundo Wolfers:

É um fato bem conhecido que nações e grupos dentro das nações, diferem amplamente em sua reação a uma mesma situação externa. Alguns tendem a exagerar o perigo enquanto outros o subestimam. Em retrospecto, às vezes é possível dizer exatamente até que ponto eles se desviaram de uma reação racional ao estado real ou objetivo de raiva existente na época. Mesmo que, por nenhuma outra razão, essa diferença na reação a ameaças semelhantes seja suficiente para tornar provável que os países diferirão em seus esforços para obter mais segurança. Alguns podem achar o perigo a que estão expostos inteiramente normais e de acordo com suas modestas expectativas de segurança, enquanto outros consideram insuportável viver com esses mesmos perigos. (WOLFERS, p.485-6, 1952)<sup>7</sup>

Essa leitura de Wolfers, mais realista, na ponderação das variadas realidades estatais e, por conseguinte, de segurança, não se traduziu, entretanto, em uma rápida evolução conceitual para os estudiosos do campo e no comportamento dos Estados.

---

<sup>7</sup> Tradução Livre

O conhecimento de algumas das principais visões dentro do campo de segurança permite compreender as barreiras desse processo e o modo como os Estados e, especificamente, os Estados Unidos através da proposta de Guerra ao Terror, manipulam e constroem as ameaças em favor de seus interesses estratégicos no curto e longo prazo, usando conscientemente esse panorama trazido por Wolfers.

De modo sistemático, os debates que emergiram no pós-Guerra Fria dividiram-se em duas correntes, que permeiam a contemporaneidade, os programas dos tradicionalistas e dos ampliadores da agenda de segurança<sup>8</sup>. Os tradicionalistas viam a importância na busca do poder, como o elemento provedor da segurança. A defesa nacional e a segurança internacional estão, para eles, sob uma órbita de disputa de poder, de jogo de interesses e dependeriam das capacidades materiais dos armamentos dos Estados e da sua política de execução. Os Estados estariam em busca de poder para garantir sua segurança e, quando um Estado atingisse um grau maior, próximo a uma hegemonia, teria capacidade de gerir e controlar as relações. Os idealistas expansionistas acreditavam, pelo contrário, na paz como ordenadora das relações de segurança. A paz não se alcança pela força e sua condição duradoura proveria segurança para todo o sistema.

Segundo Stephen Walt (1991), defensor da agenda tradicional, os avanços no campo de Segurança Internacional não devem se afastar do tema da guerra para não perder sua essência e validade intelectual. Para Walt, não cabem discussões quanto ao objetivo dos estudos, pois ele é, sem dúvida, a matéria da guerra, fazendo-se impossível para os estudiosos esquivarem-se do estudo da ameaça, do uso da força militar e do papel do Estado. Ele admite que existem questões para além do poder e para as quais há políticas correlatas, porém, com relevância menor.

A resistência de Walt, correspondia aos que hesitavam em distinguir entre estudos estratégicos e estudos de segurança, alegando que não havia sentido de distinção, como pressupunham os ampliadores da agenda de segurança. Para estes, a distinção significava a centralidade militar para os estudos estratégicos, enquanto os estudos de segurança seriam um conjunto mais amplo, sendo o militar mais um dos setores, dividindo espaço com a segurança econômica, a segurança ambiental e segurança societal (MESSARI, 2004).

---

<sup>8</sup> Posteriormente, dentro de uma perspectiva pós-positivista crítica surgiram os *Estudos Críticos de Segurança (SSC)*, onde se propõe um questionamento amplo sobre a estrutura em que se desenvolve o conceito de segurança. Essa corrente plantou a ideia de que os problemas de segurança internacional não estão meramente relacionados com aspectos objetivos que ameaçam os Estados, mas diretamente com as relações entre indivíduo e emancipação humana. (VILLA, p.194, 2008).

O pensamento de segurança continuaria, para Walt, relacionado ao controle de armas, a diplomacia, ao gerenciamento de crises e as ações dos representantes dos Estados, em uma síntese das medidas tomadas pelo Estado para preparar, prevenir ou entrar em guerra. O autor resume suas ideias refutando a ampliação para muitos temas: definindo o campo dessa maneira pode-se destruir sua coerência intelectual e tornar mais difícil criar soluções para esses problemas importantes (WALT, p.213, 91).

Como se verá no decorrer do trabalho, a nova política de segurança nacional estadunidense de 2002, a partir da qual se executaria a Guerra do Iraque no ano posterior, mantém a essência do pensamento realístico de Walt, uma vez que não despreza a existência de novas condicionantes sobre o desenvolvimento das políticas de segurança, mas as instrumentaliza para as fazer viáveis aos seus objetivos, sem, contudo, permitir a essas ocuparem o papel da força e da guerra na busca final de intenções. O objeto gravitacional continua sendo a guerra, mesmo que escondam novos fins, como a ação capaz de superar os inimigos, tendo a diplomacia e o gerenciamento de crises papéis complementares no fortalecimento e na recuperação das alianças e conjunturas regionais pós-guerra.

Por esses motivos, continua válida a lógica de Walt, que gravita no argumento de que o reconhecimento de outras demandas, não retira a centralidade da guerra, ou seja, não é porque existem outros perigosos, que a guerra deixará de ser uma preocupação essencial do Estado, porque a violência está e é uma qualidade da humanidade e: os preparativos para guerra tem sido uma preocupação de políticas ao longo da história (BOOTH, 1991)

Uma das discussões em termos holísticos e epistemológicos, que pressupõe a expansão das agendas válida para as discussões teóricas, mas pouco considerada como alvo do processo de construção da nova política externa estadunidense pós-2001, é a proposta por Kenneth Booth (1991), através dos termos *broadening* (ampliação) e *deeping* (aprofundamento). Com esses termos, o autor busca encorajar a discussão a fugir do padrão, ampliando para além da centralidade do Estado e a tornando propícia para adesão da opinião de outros setores. Ao reduzir a influência dos pensamentos militaristas de Clausewitz, que estariam enraizados de modo dado na visão clássica de segurança, ele propõe que seja repensada criticamente a própria construção do campo. Assim, o termo *broadening* (ampliação) busca expansão, sugerindo incorporar outras visões no debate, para além da segurança militar e do Estado. Já a denominação de *deeping* (aprofundamento) sugere outras formas de abordagem política, se deslocando da associação quase imediata de política e poder. A ampliação e o aprofundamento

são imperativos de reforma, em virtude da própria alteração da conjuntura internacional das ameaças e, a falta desse exercício, faria com que muitos conceitos e visões se tornassem defasados, sendo esvaziados de sentido para uma aplicação atual.

Os ampliadores<sup>9</sup> defendem, a exemplo de Booth (1991), em graus e com visões variadas, a expansão das pautas que devem ser tratadas como primordiais e cuja defesa e proteção são fundamentais para o futuro das instituições estatais e vida das sociedades. A incorporação de novos temas, nada mais seria que um processo natural da evolução da atmosfera que está sendo apresentada aos Estudos de Segurança e que esses, como instrumento político, devem responder em um ambiente de ordem internacional multipolar e global. Os estudiosos sugerem, por vezes, a minimização do Estado como o único sujeito referencial, dando voz as sociedades, aos indivíduos e suas capacidades, crendo nas relações transfronteiriças potencializadas pela globalização. No caso estadunidense, por mais que a formação da nova política de segurança aceite a incorporação de uma ameaça e um inimigo não tradicional, de um grupo terrorista assimétrico, essa ampliação não se aproxima as concepções de Booth, pois é incapaz de retirar a centralidade da administração estadunidense sobre os destinos e investimentos da política de guerra e nem ao menos cogita a participação de discussões particulares e sociais, mesmo que se fortalece a partir do apoio desses setores.

Para os defensores da ampliação, a segurança deixa de ser territorial, exclusiva e negativista, ou seja, vista como instrumento de um Estado para proteger seus domínios contra os interesses externos, onde a maximização de um é a perda de outro. A diminuição da centralidade do Estado não se torna imediatamente um consenso, porém, os estudiosos não puderam refutar-se da nova conjuntura global na qual existem fluxos e relacionamentos que fogem ao controle estatal. É inegável que a adaptação das preocupações de segurança dos Estados e sociedades, bem como a noção de ameaças precisam ser tomadas em uma análise de sistema global. Como ressalta Holsti (1995), a dinâmica de um sistema global impõe uma indiscutível condição de interconexão entre as unidades estatais, de modo que, independentemente da natureza e do modo como foram organizados os Estados, todos estão compelidos a uma interação mútua, embora as condições dessas influências, ou seja, as capacidades de resistir ao externo são assimétricas entre os Estados. Disso, depreende-se que as agendas e os interesses políticos de segurança de um Estado não podem ser construídos ou vistos de modo isolado. Por outro lado,

---

<sup>9</sup> Dentre eles: Kenneth Booth, Jessica Mathews, Robert Jervis, Keohane e Nye

quanto mais forte e autônomo o Estado o é, maior será sua capacidade de defender suas vontades, ainda que seja desfavorável o cenário e não desfrute do apoio internacional.

A possibilidade de interconexão entre as unidades do sistema internacional abre outra abordagem dentro do estudo de segurança. No intuito de potencializar as trocas entre os agentes globais, Robert Jervis (2014) propõe a possibilidade de regimes de segurança como provedores de cooperação e de estabilidade internacional. Ao superar os limites da exclusividade estatal, o autor propõe a necessidade do fortalecimento de regimes de segurança, possíveis de serem criados pelo compartilhamento e reconhecimento de interesses mútuos, que poderiam ser promovidos por agentes estatais ou não estatais. Sua visão impõe que regimes são “aqueles princípios, regras e normas que permitem que as nações sejam restringidas em seu comportamento, na crença de que outros irão retribuir” (JERVIS, p.357, 2014).<sup>10</sup> Para um regime de segurança efetivo, dentro de uma agenda de segurança ampla, seria preciso ultrapassar a visão de um conflituoso sistema internacional, em que a distribuição dos poderes militares e econômicos resulta obrigatoriamente em um ambiente de risco, onde não há ganhos conjuntos e um sentimento permanente de desconfiança mútua, da busca de um *status quo* e ampliação de poder. Jervis depreende o vínculo indissociável entre os interesses externos e o poder nacional com resultados indiretos, existindo nesse trajeto um espaço para discussão e criação de instituições que produzem o regime construtivo e compartilhado de interesses.

Os regimes de segurança propostos por Jervis avançam ao vislumbrar a possibilidade de serem construídos coletivamente pela sociedade internacional com ou sem o apoio do Estado. Eles são representados pelos ambientes como organizações internacionais onde os indivíduos podem fazer-se representar. Esses regimes, contudo, demandariam que os Estados atribuíssem confianças em um sistema conjunto para relegar parte de suas preocupações a outros. Para a nova estratégia de segurança estadunidense no pós-11 de setembro a crença no coletivo era explorado em virtude de angariar apoio tanto doméstica quanto internacionalmente, dando como única opção estar ou não a favor do combate global do terrorismo. O coletivo e os regimes, dentro da estratégia estadunidense, eram recantos de fortalecimento de políticas nacionais, não fóruns de discussões para formação de novas políticas, como pretendia Jervis.

Para Keohane e Axerold (1985) a adoção de um regime seria uma das forças vistas para garantir a cooperação e ultrapassar as desconfianças mútuas de um ambiente anárquico internacional. Ambos veem a criação de segurança como um trabalho conjunto, com visões compartilhadas

---

<sup>10</sup> Tradução livre.

sobre o que trata a matéria e suas estratégias, verificando condições de consequências e ganhos mútuos. Também estão preocupados com a superação das divisões tradicionais. A ideia de segurança se mostra, na visão dos autores, positiva e coletivista ou invés de negativista e individualista; ela é formada pela cooperação e não pelo confronto pela busca do poder. É visível que existem temas que não podem ser respondidos de modo exclusivos por Estados, os ambientais, os que envolvem questões transfronteiriças, econômicas, porém, estes recaem na problemática da dependência do grau de prioridade atribuído por cada país, resultando que a cooperação, mesmo em temas mais propensos, seja dificultada.

A discussão proposta por aqueles autores busca resistir as particularidades das agendas ao argumentar que, a cooperação, através de interesses compartilhados, não pressupõe a ausência de conflitos, uma diminuição da insegurança, ou ao menos resulta em uma paz permanente. O visualizar de uma possibilidade de cooperação não implica, para Keohane e Axerold, em uma negativa de racionalismo, da realidade e de uma suposição de que os Estados alterem substancialmente suas matérias de segurança nacional e internacional e esqueçam o elemento da guerra. A ausência de um governo legítimo acima dos Estados, que configuraria a anarquia internacional, não pressupõe, tampouco, um caos generalizado.

A compreensão dessas duas colocações permite uma abertura para promoção de uma segurança mais abrangente, em que os Estados, mesmo com prioridades distintas, poderiam chegar a um consenso cooperativo se difundida a ideia de um combate imprescindível. Fora pela tentativa de exploração desse consenso coletivo que, os Estados Unidos, por meio de uma política de Guerra ao Terror, tencionavam a universalidade da ameaça terrorista, ainda que a proposta fosse formulada com base em suas crenças particulares do porquê o terrorismo era um perigo que deveria ser eliminado por meio de uma guerra global.

A dupla de autores, contudo, refuta-se ao reconhecimento de que o campo da segurança e a cooperação sob esses termos é decorrência das realidades físicas e percepções dos governos, de natureza variável e que a contribuição de um país para com outro ator internacional persiste em um raciocínio de ganho, o cálculo do que potencialmente pode se extrair em virtude do que é preciso fornecer para gerar uma cooperação. Dessa perspectiva, uma política para alcançar a cooperação teria que ser atraente o suficiente para que diferentes governos acreditassem na possibilidade de extrair ganhos ou prevenir perdas ao deixarem de agir só. Infere-se, por outro lado, que a impossibilidade de cooperação de um referido tema pode ser substituído pela força material suficiente para valer um interesse particular de um determinado Estado. Fora essa

condição que permitiu os Estados Unidos executarem a Guerra do Iraque na incapacidade de utilizar a seu favor os regimes cooperativos.

Para os autores, o pensamento de segurança continua relacionado ao controle de armas, diplomacia, ao gerenciamento de crises e ações dos representantes dos Estados, em uma síntese das medidas tomadas pelo Estado para preparar, prevenir ou entrar em guerra. Não obstante, defendem que “o mundo político não é um estado homogêneo de guerra e a cooperação varia entre questões ao longo do tempo” (KEOHANE e AXEROLD, p. 226, 1985). Os autores não ignoram a racionalidade ao argumentarem que o prejuízo a prática de uma agenda de segurança cooperativa advém da dificuldade dos Estados verificarem qual o ganho mútuo potencial, influenciados por uma tendência que se replica, de interpretar as relações em termos de perdas e ganhos. Levando essa perspectiva a um contexto internacional multipolar de ameaças e inimigos mais difusos, no pós-11 de setembro, a cooperação, apesar de poder gerar ganhos ao interesse nacional, estaria fadada a inescapável condição de desconfiança mútua, de modo que poderia ser frequentemente reconsiderada, em virtude das mudanças de interesses e atmosferas que envolvem os Estados. Logo, nesse cenário, a administração do presidente George W. Bush se valeria de uma cooperação seletiva, em que os aliados e os inimigos eram classificados pelo fato de se posicionarem favoravelmente ou não as políticas estadunidenses de Guerra ao Terror. Como se veria na política externa estadunidense no pós-2001, a cooperação seria tratada não como um fim, mas como um instrumento político para fortalecer a contribuição e a aceitação de Estados terceiros na difusão dos objetivos finais da manutenção do poder dos Estados Unidos, por meio de uma política direcionada as zonas estratégicas de interesse, na Ásia e no Oriente Médio.

Reconhecidas as dificuldades dos debates sobre cooperação, pelos riscos de mudança de interesses, em um primeiro, e, seguindo as mudanças internacionais do pós-Guerra Fria, vale ressaltar que outros autores apresentam um olhar mais progressista e positivista<sup>11</sup>. Eles enxergavam a superação da preocupação e da necessidade quase exclusiva de aplicar todas os esforços dos Estados na temática da guerra, como permissivo para que os campos, outrora marginais, explorassem forças libertas de instrumentos e atenções políticas para suas discussões, mesmo que esse exercício não implicasse em ignorar ou superar as ideias dos tradicionalistas. Para essa abordagem, a atenção, em termos de segurança, recaía sobre a reforma das pautas, não dos agentes executores. A intenção dos mais progressistas era voltada

---

<sup>11</sup> Aqui refere-se a Helga Hafterdorn, Jessica Mathews e, em menor grau, Axerold.

a potencialização de soluções e a incorporação de agentes eficazes no combate as variadas demandas. O interesse era explorar favoravelmente o ambiente multipolar e os atores que pudessem contribuir para causas, tanto as já consagradas por políticas estatais, quando as menores, ainda restritas a grupos particulares. Em decorrência disso, a preocupação em alijar o Estado da centralidade era dispensável a esses debates, pois as questões de segurança deveriam ser combatidas tanto por agentes estatais quanto não-estatais.

Por aquele caminho, Helga Hafterdorn (1991) preocupava-se em destacar o debate sobre os pilares do termo de segurança; qual o sujeito visto como ameaça e como ministrar o uso da força militar. Para ela, há uma necessidade conceitual, de formulação de novos significantes e significados, que tornem mais realistas o cotidiano das sociedades. Malgrado o reconhecimento da dificuldade que essa reforma dos termos impõe, repensá-los seria elementar para um ajuste mais real da teoria à prática, incluindo concepções regionais a partir de um olhar multifocal. A sustentação de seu argumento não está na negação da anárquica hobbesiana do sistema internacional e nos obstáculos que impõe a superação da visão realista e racional nos Estados, mas, a partir desse reconhecimento, superá-las com um institucionalismo de eficiente participação dos indivíduos. É a formação de relações cooperativas por meio de segurança coletiva e a recusa dos Estados como um objeto dado de estudo, que justificam suas críticas, sem, contudo, ignorar a importância dos mesmos.

Seguindo a expansão das agendas, a autora Jessica Mathews (1989) recorda, ao propor a inclusão de assuntos ambientais, de recursos e demográficos, que há questões que só encontram seu fundamento em uma visão coletiva e que, por isso, só podem ser compreendidas através de um desenvolvimento e entendimento global. O desenvolvimento global, como ressalta a estudiosa, é um imperativo que não pode ser negado e impõe uma nova realidade aos estudos de segurança ao modificar o cenário internacional em que as sociedades e os Estados, sujeitos do campo, estão emersos. A defesa da inclusão da demografia e do ambiente caminha na transposição da visão na qual as fronteiras nacionais são marcos limitantes para se pensar segurança. Surge espaço, assim, para o fluxo de informações, aos movimentos de capitais e demais questões catapultadas pela globalização, que não podem ser respondidas individualmente. Não obstante, o reconhecimento dos Estados do potencial da globalização não os afasta de priorizarem seus elementos e interesses nacionais, procurando preservar sua soberania quando se veem prejudicados pelo contexto internacional ou interesses de grupos ou Estados terceiros. Isso implica que o reconhecimento das difusões globais não é capaz de alterar a essência da visão de segurança como uma política de luta pela sobrevivência.

Mathews está preocupada diretamente com o equilíbrio entre os recursos e o desenvolvimento das sociedades globalmente, com a preservação de ambiente favorável as gerações futuras. Assim, a autora sugere que a garantia por recursos deve ser vista como decisiva e protegida pelos Estados e sociedades, ou seja, estar na ordem principal dos debates de segurança, originando políticas específicas. Pode-se inquirir, a partir das ideias da autora que, em uma visão onde as forças dos fluxos globais encontram-se no grau máximo, a divisão rígida entre ambientes internacionais e domésticos, entre política externa e internacional e interna se desfaz, resultando em uma necessidade dos Estados considerarem a influência de troca mútua entre sociedade doméstica e internacional, a presença de agentes não-estatais, bem como resoluções de organizações e fóruns internacionais. Esse cenário oferece base para se refletir o porquê a nova agenda de segurança internacional, apesar de optar pela guerra como instrumento tradicional de busca por segurança, não podia, sob outra perspectiva, ignorar e deixar de incorporar os fluxos globais, o que pressupunha levar em conta interesses e a necessidade de apoio de terceiros.

Afora a advertência da preservação ambiental, as reflexões da autora deixam claro que temas macros, como o meio ambiente, só podem ser combatidos globalmente, com ação colaborativa entre agentes estatais, não-estatais e indivíduos. Fazendo uso dos exemplos ambientais, a autora conclui que, a ausência de resposta as diversas questões de segurança se traduzem em conflitos. A necessidade de transformar temas em políticas de segurança é um imperativo também dentro dos Estados, ou seja, muitas vezes os problemas iniciam no ambiente doméstico. Contudo, o potencial expansivo dos problemas para além das fronteiras demanda um pensamento conjunto. Como mesmo reflete a autora, a própria dinâmica da globalização impõe novos desafios, como temas, que por sua natureza, são iminentemente coletivos, entretanto, isso não os fazem ser objetivo imediato de uma ação conjunta entre Estados. Nesse caso, revelam-se discordâncias que poderiam ser revertidas por políticas conjuntas atrativas.

Partindo-se daquele princípio, embora existam temas que são por excelências questões transfronteiriças como, por exemplo, o narcotráfico, o terrorismo ou meio ambiente, a visão global, se não bem amparada por uma política aceita, pode produzir um efeito contrário. Ao invés do impulso a cooperação, os Estados mais fracos, que se sintam ameaçados pelo que considerem desvantagens, podem buscar se precaver com a formação de políticas contrária aos fluxos globais, explorando ganhos circunstanciais sem se comprometer na defesa universal de dado valor. A essência defendida pela autora pode ser subentendida desde o lançamento da

estratégia da segurança nacional estadunidense em 2002, dentro da visão da administração Bush na qual a nova conjuntura internacional oferece tanto desafios como oportunidades.

O exemplo utilizado pela autora expõe como os temas de segurança estão conectados uns aos outros. Em sua ilustração, o impacto de questões ambientais influencia diretamente em questões de econômica e prejudica, por fim, a estabilidade política. Suas considerações fazem depreender que as causas políticas e econômicas, em um ambiente multipolar e global, não podem ser vistas e tratadas com políticas unitárias. Os conflitos ambientais têm como suas causas principais, a não-priorização da defesa dos recursos, minimizadas pelos diferentes enfoques dados pelos Estados, fazendo com que os governos não combatam em sua essência; Mathews conclui que:

Se os recursos e as tendências populacionais não foram direcionados, como eles não são em muitas partes do mundo hoje, o resultado do declínio econômico conduzirá a frustração, ressentimento e insurgência doméstica ou guerra civil. O sofrimento humano e o tumulto tornam os países propícios a governos autoritários ou intervenções externas. (MATHEWS, p.168, 1989)<sup>12</sup>

A atenção as questões ambientes e sua capacidade de interferir em outras preocupações como a economia e a estabilidade política pode ser estendida, por analogia, as questões de recursos energéticos estratégicos. Com isso, é possível enquadrar o papel do petróleo nas controvérsias das intenções estadunidense no Oriente Médio, através da Guerra do Iraque (2003) e compreender a tentativa da construção de uma política de guerra, partindo do princípio que o petróleo influía diretamente nos interesses estadunidenses em termos políticos e econômicos no longo prazo.

Algumas das tendências propostas pela autora se fizeram presentes na agenda dos Estados Unidos da América no pós-11 de setembro. A administração do presidente George W. Bush ao propor uma guerra global contra o terror elevou o terrorismo como uma discussão de segurança internacional e, ao exortar a invasão do Iraque em 2003, abrindo possibilidade as críticas sobre os interesses energéticos estratégicos do petróleo, fez com que ambas as questões incorporassem a inescapável dinâmica do imperativo da influência global nos estudos de segurança. No primeiro caso, os Estados Unidos exploraram o seu potencial global utilizando, para a construção dos inimigos e da ameaça, a ideia de um perigo coletivo a todos os Estados e indivíduos. Já as críticas em relação aos interesses estadunidenses na invasão iraquiana

---

<sup>12</sup> Tradução livre.

esboçavam uma preocupação da comunidade interconectada de Estados e de indivíduos para com os desdobramentos de uma questão regional que envolvia o recurso energético mundialmente indispensável do petróleo, bem como expressavam o reconhecimento dos possíveis efeitos da invasão, que poderiam afetar seus interesses particulares ou coletivos, em termos regionais e internacionais.

No caminho dessa construção de política de segurança, os Estados Unidos souberam usar de modo favorável aos seus interesses os valores dos significantes e significados de segurança propostos por Helga Hafterdorn, reformando-os para coincidir com uma imagem de vulnerabilidade local e internacional frutos de uma ameaça terrorista, que deveria ser minimizada por meio do combate a zonas estratégicas classificadas como de origem e de projeção do terrorismo, o Afeganistão e o Iraque e o grupo terrorista al-Qaeda, entrelaçados por uma âmbito que explorava a incompatibilidade civilizacional entre Ocidente e Oriente.

A formação da nova política externa estadunidense no pós-11/09 aponta para uma circunstância que ao mesmo tempo une e expõe uma limitação do trabalho dos ampliadores das agendas de segurança; mesmo reconhecendo a importância dos indivíduos e a noção de conexão além das fronteiras nacionais, tanto Mathews, quanto Hafterdorn, Keohane e Axerold e, em menor grau, Jervis recaem, como os demais progressistas, na impossibilidade de dissociar segurança e centralização do Estado. É no Estado e dependerá dele, como representante máximo dos indivíduos em escala internacional, levar a frente questões como a dos recursos ambientais e do planejamento demográfico. Isso, deve-se ao fato de que a matéria de segurança não escapa de sua essência política (BALDWIN, 1997).

Essa condição tanto entre os debates expansionistas, como no próprio círculo político em que se definem as ações de segurança, fez com que as políticas, mesmo reconhecendo um contexto internacional multipolar, se limitassem a agir baseadas na eficácia passada, onde o Estado concentrava todo poder e ação de segurança. O comportamento acabava por prejudicar a capacidade executória no contexto atual, em que controle do governo não é mais capaz de responder efetivamente a todas as questões. A política externa do governo Bush conviveu com essa duplicidade, entre incorporação de inovações, por um lado, vital para combater as ameaças assimétricas e, por outro, a resistência, na crença de que a superioridade da força imporá derrota a quaisquer inimigos. Essa duplicidade limitou sua capacidade de atingir o objetivo declarado de derrota do terrorismo e de estabilização das regiões invadidas.

Esse impasse, que impedia a total adaptação as novas realidades e demandas na política externa estadunidense, era resultado da compreensão da segurança como fato político e esteve relacionada ao elo criado entre segurança e Estado, ou seja, as questões se desdobrando em uma política de segurança nacional, um instrumento do Estado para combater as ameaças e diminuir suas vulnerabilidades.

Muito embora os autores da visão expansionista da agenda não se preocupam em negar tal correlação, essa compreensão resulta em uma leitura limitante, de que o agente potencial e exclusivo para produzir segurança é única e exclusivamente o Estado. Assim, os Estados resistem em incorporar novas demandas, uma vez que podem explorar o fato de que todas as pautas, em menor ou maior grau, encontram-se vinculadas a defesa do poder do próprio aparato do Estado, da qual o progresso daquelas depende.

A divergência entre os debates dos estudiosos e os temas considerados pelos Estados como relevantes para serem alvos de políticas revelam ainda a separação entre as agendas de segurança e as agendas políticas dos Estados, tendendo os Estados a incorporar novas discussões dos principais círculos somente em decorrência de potencial ganho, caso a caso. Além disso, a nova política externa estadunidense antiterrorista evidencia a capacidade de os interesses estatais moldarem as agendas e afetarem os debates internacionais.

Nesse sentido, a distinção entre ameaças e vulnerabilidades (RUDZIT e NOGAMI, 2010) permite compreender como se construíam e ainda se constroem a segurança estatal, em duas frentes: externa e interna. Embora a pressão imposta pelo impacto da globalização torne mais porosa a delimitação territorial como condicionante para separação de Estados e interesses, é ainda sob os aspectos físicos das fronteiras e sob visão unilateral de divisão interno-externo, que se constroem as políticas de defesa dos Estados e seu posicionamento no cenário internacional.

A praxe de ver segurança através da separação de ambientes internos e externos é discutida por Rudzit e Nogami <sup>13</sup>, através das conotações de ameaças e vulnerabilidades, que orientavam a formação da política de segurança a partir desses riscos. Como ameaças, se supõe as questões externas que inquietam os interesses dos Estados. Por vulnerabilidades, se compreende as fragilidades internas e domésticas que enfraquecem as estruturas e os governos. Assim, o pensamento de segurança veria a ação estatal em duas vias separadas: para fora, enfraquecendo

---

<sup>13</sup> Ibid.

suas ameaças por meio de ataques ou negociações e, para dentro: através da diminuição das vulnerabilidades em questões estruturais. O resultado seria a formação de uma política de defesa nacional com dois enfoques. A superação dessa divisão rígida e a condição para um tema ser compreendido como internacional, englobando ambos os ambientes, interno e externo e formando uma política de segurança não somente nacional, mas internacional, dependeria, para os autores, de sua elevação a tal ponto de debate que fizesse a mesma se tornar uma preocupação imediata e emergencial para o Estado. No caráter emergencial estariam implícitas consequências políticas, ameaça ao território e as fronteiras, as instituições e a alteração na capacidade de agir e organizar as forças, baseado em uma concepção de que os perigos são fluidos, sem localidade precisa, podendo vir de dentro ou fora.

A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos lançada em 2002 utilizava a divisão proposta pelos autores. De fato, a Guerra ao Terror consentia nas dimensões de abordagem interna e externa. Para a primeira, criou-se o Departamento de Homeland Security para garantir a segurança dos cidadãos e evitar novos ataques; para a segunda, a representação decorria da política externa de derrota do terrorismo em Estados específicos. Porém, apesar da teoria, na prática, a divisão da nova política de segurança estadunidense pós-11 de setembro era mais rígida do que a separação representada pela fronteira nacional, ela propunha e impunha o tempo em que haveria ameaça e quem deveria representar o inimigo, associado diretamente ao terrorismo. Apesar disso, o perigo era propagado como universal e fluido, sendo a ameaça terrorista enquadrada como uma questão global, o que impossibilitava a setorização completa e concentrada em um único departamento de combate ao perigo. Desse modo, os Estados Unidos utilizaram os conceitos de vulnerabilidade e de ameaça, respondendo a cada um deles por medidas específicas. Contudo, ao mesmo tempo, a partir do momento em que elevaram a discussão e o combate ao terrorismo a esfera internacional, a fixação da política pretendia utilizar os efeitos internacionais para construir e influenciar nos ambientes internos e regionais, fazendo com que a noção de uma divisão entre os âmbitos, com políticas específicas e não correlacionadas deixasse de existir.

A necessidade de politizar um tema, torná-lo discutível pelo Estado e entendido como essencial para sua sobrevivência, foi resumido nos estudos de por Barry Buzan e Ole Waever através da proposta do termo *securitização*. A securitização das ameaças é o nível mais extremado que uma discussão política pode alcançar. O elo entre politização e securitização, sendo o último o nível máximo, é fornecido por Gunther Rudzitz (2005) em seu texto *O debate teórico em segurança internacional – mudanças frente ao terrorismo*.

Ao analisar a proposta de securitização de Buzan, Rudzít descreve-a como o movimento que eleva as políticas para além das regras do jogo e que licenciaria o Estado para agir acima do padrão normalmente aceito. Para o Rudzít, todo tema gravita entre dois pontos de um espectro: um não-politizado e um politizado. O não politizado incorpora temas que não interessam o governo ou não necessitam da intervenção do Estado e, logo, não resultam em uma ação direta, uma política pública; por outro lado, o eixo do politizado, contempla questões tratadas como preocupação estatal, de natureza fundamental e que originam uma política pública.

A *securitização* corresponderia a elevação de um assunto já politizado a um grau emergencial, de modo que seja considerado como uma ameaça existencial ao Estado, o que demandaria políticas e ações de caráter especial para garantir a sobrevivência de suas estruturas, a integridade de governo, de seu território, dos recursos e o bem-estar de seu povo. Essa qualificação, apesar de não se fazer referência ao termo securitização, foi a utilizada pelos Estados Unidos na construção de sua estratégia de segurança nacional no pós-11/09. A administração estadunidense securitizou a ameaça terrorista e todos os possíveis apoiadores, fazendo uma pauta já existente, pois o perigo terrorista não era desconhecido, se tornasse emergencial, de modo a reordenar todas as políticas e instituições de segurança a partir da centralidade dessa ameaça. A Guerra ao Terror, lançada através da Doutrina Bush, que fixava as condutas de política externa no lançamento da nova estratégia de segurança nacional em 2002, ao promover uma guerra internacional global contra o terrorismo e seus apoiadores, elevava o grau da questão o que, nessa perspectiva, qualificava a administração a tomar medidas extraordinárias, como decidir pela invasão de outro Estado.

Diferentemente de Buzan e Waeber, para quem a securitização demanda uma existência de ameaça real, para Rudzít a ameaça não necessariamente existe, mas o que importa é ser apresentada como tal. Sua visão vai de encontro com a construção da ameaça e a aceitação perante os indivíduos da sociedade, que concedem aval para o Estado agir. A securitização dependeria da intersubjetividade dada à referida ameaça para que desencadeasse efeitos políticos e fosse aceita pela sociedade a que fosse proposta, impulsionando a aplicação de ações especiais. Para esse caso, a securitização não depende somente da percepção estatal, mas ainda do convencimento do elemento doméstico. No caso da nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, a administração de George W. Bush trabalhou com as duas perspectivas:

a da materialidade<sup>14</sup>, de Buzan e Waever, e a da construção, de Rudzic. A escolha da perspectiva decorria da conjuntura internacional e dos objetivos a serem alcançados, quer dizer, a construção da ameaça a ser securitizada se fazia útil quando da incapacidade de comprovar a existência da matéria causadora do perigo. Dentro da Guerra ao Terror, os Estados Unidos utilizaram a necessidade da construção e a elevação política emergencial da ameaça, da securitização, para levar a fim sua intenção de invasão no Iraque (2003). Nesse intuito, a construção da ameaça do terrorismo associado às armas de destruição em massa e a hostilidade do regime de Saddam Hussein intentavam substituir a incapacidade de provar a materialidade da existência de armas de destruição em massa. Por outro lado, essas medidas não foram indispensáveis para Guerra do Afeganistão (2001), também sob a política de Guerra ao Terror, porém, para qual os ataques terroristas sofridos foram suficientes para justificar suas ações.

Barry Buzan e Ole Waever (2003) ainda contribuem para refletir segurança em uma perspectiva regional. No livro *“Regions and Powers – the structure of international security”*, apontam para a impossibilidade de pensar a segurança como universal e global. Os autores estão preocupados em uma divisão geográfica das zonas internacionais de segurança, através do que denominaram complexos regionais de segurança. Segundo esse conceito, o sistema global é dividido em zonas geograficamente delimitadas e os países territorialmente próximos estariam de tal forma entrelaçados em suas questões de segurança, que a segurança nacional de um não poderia ser considerada sem levar em conta a influência de outro. A proximidade física entre os países imporia uma condição de indissociável influência, ou seja, países territorialmente próximos ao desenvolverem suas políticas não poderiam deixar de considerar os interesses vizinhos, pois a proximidade espacial, muitas vezes, impunha a condição de problemas compartilhados. A política de um Estado consideraria não somente seus interesses internos, mas também a capacidades e influência de outros ou a incapacidade daqueles em sanar um obstáculo comum. Para Buzan, o maior fator para definir complexo de segurança é o alto nível de ameaça e o medo entre dois ou mais Estados.

Em relação ao enquadramento regional proposto pelos autores, a política externa estadunidense pode ser lida de acordo com seus desdobramentos nas áreas invadidas, pois tantos os interesses externos, dos Estados Unidos, quanto os efeitos locais e regionais dependiam do modo como a

---

<sup>14</sup> A materialidade aqui se refere a tentativa da administração Bush em promover um discurso de real ameaça, com base nos atentados terroristas de 2001, ou seja, elevar um evento concreto a maior ameaça a ser combatida. Contudo, isso não ocorreu em 2003, com a tentativa de securitizar as armas de destruição em massa, onde se fez necessário construir um ambiente de insegurança sem a possibilidade de provar que o Iraque, o inimigo, tinha reais intenções de agir.

guerra ocorreria e afetaria os países-chave invadidos. No caso do Iraque, o modo como se teceu a política de guerra e decorreu a instabilidade local, no pós-guerra, afetaria diretamente os países vizinhos. Pela condição de instabilidade iraquiana, a existência de políticas ineficientes, afetaria não somente os cidadãos iraquianos, mais ainda os interesses estadunidenses pelos recursos energéticos do petróleo. Paralelamente, a situação resultaria em problemas correlatos para os vizinhos, como o aumento da violência, o tráfico, as migrações, a diminuição do comércio, etc. O raciocínio dos autores é válido ao acercar que as políticas de um Estado direcionadas a uma ameaça securitizada, como o terrorismo e as armas de destruição em massa no Iraque, não podem ser vistas, se não condicionadas pelos elementos e condições regionais.

Apesar da consideração regional, que contribui para pensar segurança internacional de modo a não excluir as particularidades locais e regionais e compreender como a avaliação das prioridades e das circunstâncias geográficas implicam em amarras circunstanciais para a delimitação e a priorização dos temas de segurança dos Estados, as visões de Buzan e Waever não avançam sobre a discussão de como os problemas dos Estados são criados através de sua formação histórica. São nos estudos de Mohammed Ayoob (1991), que se encontra a reflexão de que, para se pensar segurança, para compreender a formação de uma política de segurança e, mesmo uma atmosfera de insegurança, é indispensável refletir sobre a natureza dessas instituições, os Estados, que são os referenciais interna e internacionalmente.

A ideia de Mohammed Ayoob passa inicialmente pela conclusão de que os conceitos e o pensamento de segurança, que foram consagrados como tradicionais e são recorrentemente usados, se baseiam em uma leitura Ocidental sobre as ameaças, riscos e poder e que as replicações diretas dessas crenças não podem ser utilizadas para analisar universalmente a perspectiva de segurança de todos os Estados. Ao argumentar que as realidades encontradas por inúmeros países são completamente divergentes dos celeiros onde foram criados os debates e consagrados os estudos de segurança, defende que é preciso rediscutir o “conceito ocidental de segurança” (AYOOB, 1991). Preocupado em localizar o discurso e reivindicar atenção ao terceiro mundo, expõe que muitos dos países e das realidades que emergiram com o pós-Guerra Fria não eram de um Estado-nação ocidental com suas estruturas desenvolvidas a tipificar sua segurança a partir de ameaças externas. Sua crítica está baseada na máxima de que: diferentes realidades e, graus de desenvolvimentos divergentes alcançados por cada Estados, resultam em particulares agendas de segurança.

Na argumentação de Ayoob, como as questões de segurança para os países não ocidentais e do terceiro mundo são diferentes, suas preocupações de defesa e segurança internacional também o são. Na síntese de seus pensamentos, a diferença entre as construções de segurança ocidentais e não ocidentais são fruto do fator tempo de desenvolvimento. Os Estados do terceiro mundo, geralmente ex-colônias, ainda não atingiram seu completo desenvolvimento (State-Building), seu completo processo de autoconstrução e fortalecimento, plenitude das instituições e, nem ao menos, conseguiram o apoio massivo das sociedades para com seus regimes. Para o autor essa construção é uma questão temporal e histórica, pelas quais já passaram os países hoje considerados desenvolvidos. Ocorre que, na maioria dos discursos, o tempo de desenvolvimento dado aos terceiro-mundistas está dilatado em comparação com o grande período em que os países ocidentais atingiram seus padrões elevados. Assim, uma visão de segurança típica, ocidental, não se encaixa para países não desenvolvidos, de incompleto “State-Building”.

As ameaças as quais estão expostos esses países vem do seu próprio interior; enquanto para os desenvolvidos elas são, por regra, ameaças externas. Para o autor, é preciso ver por uma dimensão internacional de segurança, em que estão ligadas, de modo inseparável, as ameaças externas ao processo de formação do Estado (State-Building). O fracasso desse último, por vezes, é resultado de um passado de ações externas de outros países. O State-Building passa a ser, nessa visão, o núcleo variável que determina a problemática de segurança para os não-desenvolvidos. Nessa leitura, uma distinção exata entre ameaças e vulnerabilidades, entre graus de importâncias dos riscos, entre interno e externo, se perde por conta da confusão de inúmeros processos que ainda estão em curso de desenvolvimento, bem como conflitos de natureza mista. As guerras surgidas dentro desses Estados, rumariam, por conseguinte, para tornar-se problemas transnacionais e interestatais, pois a fraqueza das instituições e capacidade de contenção das ameaças traduz-se em um transbordamento dos problemas para além das fronteiras nacionais. A fraqueza dos Estados em desenvolvimento se traduz, por fim, nas principais causas para o elevado número de conflitos ao redor do globo e se coaduna em justificativas para intervenções de atores terceiros nesses países.

Esse seria o panorama para o Iraque, cuja instabilidade do pós-guerra se relacionou a maneira como os Estados Unidos propuseram políticas a partir de uma visão externa e que não levava em consideração a tipicidade local na formação e na execução das medidas de reconstrução. Os apontamentos levantados por Ayoob são úteis para compreender o desajuste entre as novas políticas de segurança propostas pelos Estados Unidos para o caso da invasão iraquiana,

verificando-se como o uso de crenças e práticas tradicionais para executar a guerra e propor a restauração do território foram ineficazes como resultado da desconsideração e da dificuldade de incorporar as realidades iraquianas<sup>15</sup>, não contemplando a perspectiva dessas sobre o conflito e o futuro do país. A tentativa de impor e executar o que o governo estadunidense julgava eficaz, a partir de uma visão externa do fato, fornece argumentos a proliferação dos problemas que se intensificaram no Iraque desde a invasão em 2003.

Os autores considerados anteriormente, apresentam posicionamentos diversos em suas concepções sobre qual devia ser a matéria central dos debates de segurança e sua metodologia prática. Entretanto, seus pensamentos não são necessariamente excludentes. Todos estão presos a inescapável politização das questões de segurança, a qual atribuiu aos aparatos estatais as forças capazes de dar curso as ações práticas das novas agendas de discussão.

Se para Walt a centralidade da guerra como objeto de estudo do campo de segurança é certa, para os demais, ela é diminuída ou questionável. Gunther Rudzitz, reconhece a importância da discussão, porém, põe em dúvida se este será sempre um tema acima e intocável, exceto em regiões em que os conflitos sejam óbvios. Para Ayoob e Mathews os Estados ainda são elementos referências e as questões de segurança estão correlacionadas ao subdesenvolvimento e a não-securitização dos recursos ambientais, respectivamente. Barry Buzan e Oliver Waever apresentam ideias mais fluidas; em suas visões de securitização cabe a habilidade dos Estados convencerem suas sociedades e aparatos militares da emergência dos problemas e para onde canalizar a forma material. Baseando-se em construtivismo Rudzitz. Haferkamp, Keohane, Axerold e Jervis estão direcionados a evolução, preocupados na reflexão para a construção de uma agenda de segurança positiva, quer dizer, uma visão coletivista, através da busca de harmonia e interesses compartilhados, que podem ter seu auge na construção de regime de segurança, afastando-se a associação entre segurança e guerra.

As considerações dos autores referidos anteriormente foram válidas e permitiram captar em graus específicos as mudanças conjunturais da ordem internacional nos debates dos anos 1990, no fim da Guerra Fria, continuando úteis para compreendermos a reação dos Estados Unidos na construção de sua nova agenda após o 11 de setembro. Tal validade se relaciona ao fato de que a proposta de uma nova política de segurança e defesa resguarda muito das discussões

---

<sup>15</sup> Um dos grandes desafios do governo estadunidense, durante o período de transição para um Iraque democrático era conciliar harmonicamente os interesses dos grupos étnico-religiosos xiitas, sunitas e curdos e das várias minorias que compunham a população, de modo a propor um equilíbrio político entre tais grupos.

tradicionais, mesmo que pressupunha ser inovadora em termos de incorporar os novos atores e as conjunturas e a ameaça terrorista em uma perspectiva de guerra global.

É com essas discussões e seus impasses em mente e, sobremaneira, a primordial importância de responder as mudanças do sistema internacional e ser capaz de garantir os interesses considerados essenciais para os Estados, no curto e longo prazo, que as políticas de segurança dos Estados Unidos no pós-11 de setembro devem ser compreendidas. É a luz desse aporte, na tentativa de manter o patamar econômico, político, militar e, até mesmo, o prestígio internacional, além de avançar para ampliá-los, que será possível compreender as novas guerras projetadas pelos Estados Unidos no início do século XXI.

### **1.1.3 O 11 de setembro e uma nova conjuntura internacional: limitações e perspectivas a novas agendas de segurança**

Consonante exposto nas discussões precedentes, a compreensão da Guerra do Iraque (2003) passa, inicialmente, pela tentativa de securitização do terrorismo pelos Estados Unidos, em uma ótica que levava em conta as novas ameaças e inimigos em um período de alteração do sistema internacional, com o objetivo de reduzir as fragilidades e vulnerabilidades estadunidenses incorporando políticas estrategicamente pensadas para manter e, se possível, ampliar o poder do Estado no longo prazo. É legítimo, e, até certo ponto, discutível, se os ataques de 11 de setembro alteraram completamente os debates das agendas internacionais. Esse momento preservava a base realista e militarista, primando por uma proposta de estratégia nacional tendo a guerra como norteadora da nova política, ainda que tenha sido capaz de revolucionar os aparatos e visões de segurança dentro dos Estados Unidos. Tal dualismo se refletia nas dificuldades da administração Bush até a invasão do Iraque, sendo uma ação criticada pela sociedade internacional e imposta pela condição de superioridade material do Estado.

Ainda que mantidas as ideias tradicionais, principalmente pela escolha da guerra como um instrumento fim para se alcançar a segurança nacional estadunidense, parecerá, ao se analisar os interesses na Guerra do Iraque, cada vez mais sustentável, por outro lado, refletir que a estratégia de segurança dos Estados Unidos lançada nos anos 2002, valia-se da variedade de abordagens e métodos, na medida em que pudessem ser instrumentos efetivos na atração de apoio doméstico e internacional, não desprezando as novas condições internacionais. Fosse no apelo ao discurso do medo, do perigo e da insegurança, fosse por meio do uso da retórica democrática, dos direitos humanos, da exigência do cumprimento de leis internacionais ou do

cooperativismo para o contorno e fixação de interesses regionais, os Estados Unidos procuram se acercar dos mais variados arranjos para fazer executável seus objetivos estratégicos.

Na estruturação de uma agenda de segurança para a Guerra do Iraque (2003), vale sustentar que o governo dos Estados Unidos tentou, em primeiro lugar a validação da guerra por meios internacionalmente aceitos, alegando que suas ações seriam meios de prevenção a uma ameaça macro, as armas de destruição em massa, com o intuito de um efeito positivo que poderia ser alcançado explorando-se a rejeição internacional pela proliferação. O sucesso, desse modo, atribuiria aos Estados Unidos uma melhor condição e imagem internacional, criando a atmosfera ótima: a validação através da comunidade internacional<sup>16</sup> para exercer uma guerra que, simultaneamente, por meio de objetivos alegados como coletivos, proveria segurança global contra armas de destruição em massa e, deixaria implícitos os reais objetivos da administração Bush, sobre a fixação dos recursos energéticos em zonas estratégicas do Oriente Médio.

Vale propor, pensando em tal condição “ótima”, que a Guerra do Afeganistão (2001)<sup>17</sup>, ou melhor, a construção da política da Guerra ao Terror, como uma estratégia para execução de uma política externa, adiantaria uma estrutura base na qual os Estados Unidos pretendiam executar outras intervenções internacionais. O caráter da Guerra ao Terror, então, teria intuito de transcender sua primeira execução prática em terras afegãs, sendo pensada para apoiar e enquadrar outras possíveis ameaças aos interesses dos Estados Unidos. Afora os resultados que fossem alcançados no Afeganistão, a ação tinha o caráter de fixar e testar minimamente as bases em que se executariam a partir de então as políticas da nova estratégia de segurança nacional. É desse intuito que advém as características superficiais encontradas em algumas passagens do discurso oficial dos Estados Unidos, tal qual:

Nossa estratégia também reconhece que a Guerra ao Terror é um tipo diferente de guerra. Desde o início, tem sido uma batalha de armas e uma batalha de ideias. Não apenas combatemos nossos inimigos terroristas no campo de batalha, mas também promovemos a liberdade e a dignidade humana como alternativas à visão perversa dos terroristas de opressão e governo totalitário. O paradigma para combater o terrorismo agora envolve a aplicação de todos os elementos de nosso poder e influência nacionais. Não apenas empregamos poder militar, usamos atividades diplomáticas,

---

<sup>16</sup> Aqui, nos referimos à validação da guerra por meio do Conselho de Segurança Internacional da ONU, esperando-se reação similar ao que ocorrer no caso do Afeganistão.

<sup>17</sup> A equivalência nesse trecho parte do princípio que a Guerra do Afeganistão (2001) ao ser a primeira executável no âmbito do terror global desenhado pelos Estados Unidos, seria o referencial para as demais, que viessem a ser feitas com mesmas justificativas.

financeiras, de inteligência e de aplicação da lei para proteger a Pátria e estender nossas defesas, interromper operações terroristas e privar nossos inimigos do que eles precisam para operar e sobreviver (ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL PARA O COMBATE AO TERRORISMO, 2006)

O amplo escopo em que se propunha o combate ao terrorismo em resposta a uma conjuntura internacional pós-ataques terroristas intencionava, pois, a exploração futura de outras áreas, que pudessem ser identificadas com o terrorismo. Essa generalização que envolvia uma nova política externa pretendia acionar a aplicação de todos os elementos de poder e influência nacional, validando também a pretensão de se usar a guerra para invadir e controlar territórios como o Iraque, que seriam trabalhados de encontro as essas noções de perigos moldáveis. Enquanto as zonas de interesses dos Estados Unidos fossem trabalhadas por meio das ideias de perigo a pátria e defesa nacional, poderia ser legitimada, através do discurso oficial, o uso de quaisquer meios.

A Guerra do Iraque foi formulada dentro do esforço onde a guerra contra o terrorismo possuía um forte e indispensável viés ideológico. Nesse exercício a ideologia estava associada a atmosfera de incompatibilidade cultural civilizacional entre Estados Unidos (Ocidente) e Iraque (Oriente Médio), lançada a base dos pensamentos de Samuel Huntington. Mesmo que a administração de George Bush procurasse dissociar-se dessa concepção em seus discursos oficiais, ela foi intencionalmente acionada para fortalecer o uso do medo e do estereótipo de um inimigo tido como terrorista extremista, para o Afeganistão, e, posteriormente, terrorista extremista opressor de direitos humanos e possuidor de armas de destruição em massa, para o Iraque. Nesse arranjo, decorria também implicitamente as concepções de ordem e de progresso associadas ao Ocidente, como civilização mais desenvolvida e, do caos e desordem como subproduto do regresso das demais sociedades.

A construção da manobra estadunidense no Iraque suscitou, assim, que o governo incorporasse de fato, novas abordagens e métodos para tecer a emergência da pauta de segurança. Os Estados Unidos tentaram explorar complementarmente, à luz dos acontecimentos do 11 de setembro, um ambiente de medo em relação ao potencial uso de armas de destruição em massa, conciliando com a propaganda anti- Saddam Hussein em prol dos direitos humanos e contra o terrorismo. Como ressalta Dillon (2008), foi possível que o governo dos Estados assim trabalhasse, pois há uma relação correlata e íntima entre política e perigo. Essa relação é potencializada através da comunicação, existindo variados meios pelos quais é possível formular o perigo como o social, o político, o econômico e as instituições religiosas: o perigo

é, portanto, uma das moedas mais importantes da política. O perigo mobiliza as pessoas, ajuda a direcionar suas ações, apoia e elimina a oposição (...) isso é porque políticos investem no medo e no perigo (DILLON, p.338, 2008).

A validade da utilização do medo, lançada ainda em 2001, pós-ataques terroristas ao World Trade Center, se manteve para a nova política de segurança estadunidense a partir de 2002 expressa na Estratégia de Segurança Nacional, onde tal recurso se fazia cada vez mais importante a medida que se tornava menos evidente a real materialização das ameaças. Como a Guerra do Iraque (2003) e a crítica a existência do perigo de uso de armas de destruição em massa geravam discordância internacional em relação a necessidade do conflito, o uso dos atributos do medo e do arranjo internacional da incompatibilidade civilizacional surtia efeito para obter o apoio doméstico, considerado fundamental e licenciador da política externa estadunidense, que se colocava a serviço da segurança nacional ao ir de encontro aos interesses e pela proteção dos indivíduos.

A perspectiva do medo e do perigo usados instrumentalmente a serviço do interesse nacional para suprir o apelo a materialidade, cruzava-se com a leitura do choque civilizacional, que, por sua vez, intencionava reforçar novamente o apoio doméstico e internacional. O choque civilizacional de Samuel Huntington constituía uma proposta de interpretação de ordem internacional, onde o mundo não seria mais marcado pela divisão ideológica, como o fora na Guerra Fria, mas, então, por traços culturais. A disputa seria não mais ideológica e geográfica, capitalismo a Oeste e socialismo ao Leste, mas, se imporia pelas fricções das divergências entre a cultura considerada dominante, fundada nos traços ocidentais, e as demais: japonesa, confuciana, islâmica, latino-americana, eslava ortodoxa, hindu e africana.

De acordo com Soares e Silva (2011) aquela crença marcou o panorama internacional no pós-1991, se configurando em um contexto de profunda ideologia e valores ocidentais baseados na capacidade do Ocidente, capitaneado pelos Estados Unidos, de impor seus objetivos e valores ao mundo todo, em uma leitura na qual a supremacia da cultura ocidental, vistas nos moldes “*huntigtianos*“, garantiria a paz e expressaria um mundo mais pacífico. Os ataques terroristas em 2001, em uma atmosfera onde estavam elevados os valores ocidentais por uma cultura global, deram condições para os Estados Unidos enquadrarem a perspectiva civilizacional e explorarem, por meio da magnitude midiática, o horror e o medo do extremismo terrorista, para realizar um projeto já anteriormente pretendido: “a reconfiguração geopolítica do Oriente Médio e do Próximo Oriente” (SOARES e SIVA, p.70, 2011).

Todas essas questões em torno da construção da ameaça e do inimigo para a pauta da nova agenda de segurança, que seriam a base para a política externa estadunidense no início do século XXI, se relacionam ao fato de que o fim da Guerra Fria criou a necessidade de um novo paradigma referencial para a política externa dos Estados Unidos e para o desenvolvimento de sua segurança, que somente foi ocupado pela ameaça terrorista no pós-11 de setembro, com o terrorismo e a al-Qaeda substituindo a União Soviética e a corrida armamentista:

Os atentados terroristas contra as torres gêmeas e o Pentágono provocaram um amplo debate sobre um leque diversificado de questões da política mundial atual, que vão desde as implicações da constatação da vulnerabilidade do território norte-americano a ataques armados até as repercussões do evento sobre a configuração da ordem internacional do pós-Guerra Fria (...) o impacto dos atos praticados em setembro de 2001 foi, portanto, medido a partir das suas consequências para a posição e imagem dos EUA no sistema internacional (NOGUEIRA, p.46, 2004)

A atmosfera dos atentados terroristas demandou o trabalho com outro pilar da nova estrutura da política de segurança. Ela revelou a necessidade de uma apuração de capacidades técnicas estadunidenses para assegurar o território, resultando nos Relatórios Quadrienais de Revisão de Defesa (Quadennial Reports of Defense Review), que forneciam substratos também a execução da política externa em uma nova conjuntura de poder difuso e de ameaças assimétricas. De acordo com Ceceña (2002) o comportamento se dá porque a tecnologia, bem como o território, ainda que elementos de natureza diversa, são pilares fundamentais da definição da competência internacional e construção da hegemonia<sup>18</sup> (CECEÑA, 2002). Por isso a proteção, pensada pela inovação dos meios tecnológicos nos documentos quadrienais, fazia-se ferramenta indispensável na segurança nacional e projeção externa, na luta contra o declínio da hegemonia americana, incorporando a apuração de métodos eficazes que seriam utilizados para combater os inimigos resultantes da atmosfera de Guerra ao Terror.

A busca pela manutenção da hegemonia, aponta o objetivo da execução das invasões em regiões como o Iraque e a importância de construir uma política permissiva por meio da Guerra ao Terror; ela coloca em jogo outras dimensões, que visam encobrir os reais motivos da

---

<sup>18</sup> A autora faz parte de um visão terceiro-mundista que defende a vigência da hegemonia estadunidense e seu fortalecimento estratégico a partir de núcleos paradigmáticos ou equivalentes gerais que regem o desempenho do sistema geral.

administração de Bush no Oriente Médio. Segundo Ceceña (2002) estava em jogo o papel como influenciador, a capacidade das empresas estadunidenses e do Estado em concentrar e organizar os recursos e processos mundiais que se mantem sustentadas e que se fortaleceu nos últimos anos: a imbricação entre as dimensões econômica, militar e cultural da hegemonia permite aos Estados Unidos não somente manter sua preeminência, salvo também reconstruir seus mecanismos e âmbitos de dominação e se reposicionar territorial e economicamente (CECEÑA, p.168, 2002).

Por essa linha de raciocínio, pode-se tomar como verdade, então, a necessidade e o potencial de adaptação das estruturas de segurança internacional visando manter a hegemonia estadunidense a partir da tomada de um novo referencial de construção de agenda internacional, o terrorismo, simbolizado nos atentados de 11 de setembro. O terrorismo oferecia, oportunamente, na virada do século, em um ambiente de novas ameaças e desenvolvimento de outros Estados, uma qualidade que o fazia elegível para ser a base da construção da nova política estadunidense, ele afetava mutuamente o doméstico e o internacional ao trazer a sensação de insegurança a ambos, podendo o governo estadunidense utilizá-la como estandarte de campanha nacional, com possibilidade de receber apoio internacional.

Foi no ajuste das políticas em vias de manter os privilégios de uma hegemonia estadunidense, que a linha de pensamento tradicional de segurança conseguiu se manter como um aspecto marcante da estratégia de segurança. As adaptações circunstanciais tecnológicas, por exemplo, estavam emersas em uma concepção de poder e maximização de força, de influência realista, que ia de encontro a centralidade da guerra, implícitos na noção de hegemonia. Esse caráter de intenção de poder hegemônico que permeava a administração de Bush fazia com que as mudanças estratégicas, gravitassem em termos de como executar e garantir o sucesso da guerra. As inovações e novas pautas, em momento algum foram direcionadas a transpor o referencial estatal; o intuito era proteger as condições estruturais estatais, de modo a fortalecer os Estados Unidos.

A fixação de ameaça como o terrorismo continuava fazendo referência as estruturas tradicionais de segurança e não alterando sua lógica; no caso da Guerra contra o Terror, a política lançada partia de uma associação desse perigo à figura de um Estado, para o Afeganistão (2001), e posteriormente, para o Iraque (2003), mesmo se tendo o conhecimento de que os perigos não emanavam única e exclusivamente daqueles. O trabalho feito pela administração Bush com a associação espacial da ameaça e do perigo permitia um referencial mais claro tanto

internacional como domesticamente e de mais fácil aceitação. No caso do Iraque, a acusação de possuir armas de destruição em massa reconhecia a possibilidade de uso de grupos terroristas, mas a ameaça era vista partindo do Estado, ente que teria a capacidade de desenvolvimento e difusão desse perigo, ainda que os grupos terroristas pudessem buscar a tecnologia nuclear ou alcançar a qualidade de ameaçar outros, tanto ou mais que um ente estatal.

Segundo Villa e Reis (2006) as maneiras como foram formadas as políticas se explicam ainda como tentativa de manter o poder distinto dos Estados Unidos, pois o fim da Guerra Fria elevou os Estados Unidos a condição de única superpotência que reunia, simultaneamente, força militar e hegemonia na estratégia global. Essa posição provocou um debate sobre a configuração de poder que se sucederia à dissolução da União Soviética, para o qual não havia consenso entre os analistas em relação ao sistema predominante, variando entre unipolaridade e multipolaridade e, até mesmo, a defesa de um hibridismo. O único consenso que parecia existir era o de que a questão de segurança internacional dificilmente podia ser apresentada nos mesmos moldes da Guerra Fria, demandando novas dimensões, a englobar dois componentes:” mudanças na natureza das relações de poder e o impacto da distribuição de poder na configuração do sistema internacional, especialmente na relação entre balança de poder e segurança internacional” (VILLA e REIS p.20, 2006). As ações estadunidenses seriam, por conseguinte, uma reação a possibilidade de perda de poder e a capacidade de influenciar internacionalmente.

O exposto pelos autores demonstra que, apesar da tentativa de atmosfera baseada nos valores da civilização ocidental, representada pelos Estados Unidos, no pós-Guerra Fria, surgiram impasses circunstanciais, como os atentados terroristas, que compeliavam os Estados a repensarem tanto a dinâmica da ordem internacional, como seu papel na garantia dessa. Porém, por outro lado, permite pensar que as mudanças na natureza das relações internacionais podiam ser interpretadas como uma diminuição do poder estadunidense, tendo o país que evitar tal processo. Nesse caso, o apelo a essência das visões tradicionais de segurança pode configurar uma resistência ao próprio reconhecimento de que haveria uma possibilidade de mudança de poder e da lógica nas relações internacionais.

De acordo com Messari (2004) os ataques terroristas aos Estados Unidos resultaram em três consequências principais: primeira, um debate sobre o que se entende por segurança; segunda, transformação do terrorismo como novo principal inimigo dos Estados Unidos e terceira, reelaboração de uma estratégia de defesa dos Estados Unidos. As três são conectadas, pois a

nova estratégia decorre da elevação do terrorismo como novo inimigo do país, que por sua vez decorre de uma nova/velha<sup>19</sup> postura americana sobre segurança. A partir do Messari refere, é possível compreender a transição dos debates de segurança para o início do século XXI nos Estados Unidos. Porém, a construção de novas agendas estadunidenses resvalava na dificuldade de se adaptar à nova atmosfera internacional, com resistência nas concepções clássicas, ou seja, o primado da força e da busca de interesses pela guerra, apesar de que a característica do inimigo terrorista indicasse a necessidade de abordagens distintas pela natureza e métodos do próprio perigo, que não era evidentemente um Estado, como em termos clássicos no cenário internacional. Isso decorria, porque as adaptações eram um processo gradual e, porque a política externa dos Estados Unidos escondia, sob a imagem de uma Guerra ao Terror, objetivos de fixação estratégicas regionais previamente calculados, mas que, teriam sua facilidade de execução se preparados de modo eficaz e apresentados em uma condição em que os Estados Unidos fossem impelidos a agir em outros locais mediante motivos internacionalmente aceitos e dada sua superioridade de força material.

A gradação das agendas de segurança estadunidense se expressa, por exemplo, no discurso do RMA (Revolution in Military Affairs)<sup>20</sup>, a conviver com a execução de estratégias iniciais de guerra que se valiam do quantitativo e do poder de fogo, do aprisionamento por batalhões mais do que bombardeios indiretos. Ela também esteve presente na inclusão de condições e características as zonas de perigo e tipificação do inimigo, com a adesão da ideia, em 2003, de que Estados falidos, terrorismo, regimes antidemocráticos e armas de destruição em massa faziam parte de um grande conjunto de condições a serem explorados por inimigos na formação de ameaças internacionais.

Do mesmo modo como ressalta Baldwin (1997), quando no pós-Guerra Fria o mundo estaria mal armado para manter o paradigma centrado no Estado e no pilar realista como referencial para os estudos e questões de segurança e havia a resistência de incorporar novas questões; é pertinente propor que o mundo, ou de modo mais específico, os Estados Unidos, no pós- 11 de setembro de 2001, de maneira análoga, resguardadas as proporções, ao sofrerem baixas consideráveis de um agente não estatal, tiveram exposta sua fraqueza quanto à segurança, mostrando estarem similarmente despreparados para enfrentar o momento internacional.

---

<sup>19</sup> Velha refere-se a permanência e predominância do pensamento tradicional na condução dos assuntos de segurança.

<sup>20</sup> A revolução militar RMA (Revolution in Military Affairs) trabalha centralmente a relação entre a incorporação eficaz da tecnologia e a execução de uma guerra rápida e eficaz, envolvendo baixo custo material e de vidas.

Entretanto, mesmo havendo limites em termos dos debates de segurança, o momento surgido pelos ataques de 11 de setembro teve indiscutível papel na abertura de caminhos a projeção dos interesses do país em outras áreas, permitindo, por exemplo, formação de políticas que garantissem a segurança também em termos energéticos, questão estrategicamente relevante e implícita nas pretensões civilizacionais e antiterrorista da administração Bush.

As políticas de planejamento estadunidenses surgidas com a Estratégia de Segurança Nacional demonstram uma tendência que conduziria seus interesses e ações na primeira década do século XXI. Como proposto por Ceceña (2002), elas se caracterizam por políticas desenvolvidas para os fins de apreensão dos recursos estratégicos energéticos e se constroem sobre uma base tão amplas, quer dizer, embebidas em diversos argumentos e associada a outras causas de modo que, muitas vezes impedem perceber a sua conexão com propósitos articuladamente declarados do Departamento de Defesa, entre os quais estão os de garantir o acesso a todos os recursos necessários para sua defesa nacional e velar pelos interesses dos Estados Unidos sem se importar o lugar do planeta onde se encontrem (CECENÑA, 2002). Por esse raciocínio, se faz compreensível a instrumentalidade do uso da atmosfera de Guerra ao Terror e de armas de destruição em massa para projeções de interesses estratégicos dos Estados Unidos, quaisquer deles que fossem vistos como fundamentais para a defesa nacional e necessitassem ser garantidos ao redor do mundo. É palatável, então, que por traz dos discursos sobre o medo e o perigo mundial que atentaria contra todos, como as armas de destruição em massa, se possa inquirir a existência de interesses materiais como o petróleo, para justificar a execução Guerra do Iraque em 2003 e sua posterior ocupação.

Ainda de acordo com o que defende Ceceña, o fim do petróleo pode ser visto como de importância indiscutível, permitindo racionalmente compreender os interesses dos Estados Unidos, uma vez que o imenso movimento industrial mundial e as sociedades como um todo são dependentes do recurso e, desde a crise da OPEP, na década de 1970, tal dependência se tornou um objeto de cuidado e de uma política especial por parte das agências governamentais estadunidenses, que passaram a tratar esse objeto como parte da responsabilidade pela segurança nacional. Por isso, é argumentável que o petróleo seja mobilizador não apenas de atividades diplomáticas, financeiras, de inteligência, mas, também, da força militar para garantir os interesses ao longo prazo dos Estados Unidos, e que a construção de política de segurança nacional se apoiava em elementos e justificativas que permitissem mais executável tal objetivo, o fosse por meio civilizacional, pelo medo, pelas armas ou por ambos.

## **CAPÍTULO 2: A evolução da política estadunidense: do interno ao nacional e do nacional ao internacional - a criação das agendas de política externas do início do século XXI**

### **2.1 O 11 de setembro e tomada de percepção dos Estados Unidos**

No dia onze de setembro de 2001 os Estados Unidos sofreram o maior atentado terrorista infringido por um elemento externo ao seu território: o sequestro de dois aviões tripulantes e seu direcionamento a dois dos prédios mais emblemáticos do país, as torres gêmeas do World Trade Center e um terceiro, que se dirigia ao Pentágono, mas foi impedido por tripulantes que se voltaram contra os sequestradores, resultando na queda antes de atingir seu objetivo final.

Os atentados atribuídos a rede terrorista Al-Qaeda e sob alegado comando de Osama Bin Laden marcaram profundamente a memória dos cidadãos americanos, de seus políticos e de toda comunidade internacional. Esses acontecimentos foram responsáveis pela ruptura da sensação de segurança nos Estados Unidos e deram impulso a uma reformulação política e estratégica do país em busca de um melhor posicionamento frente aos desafios emergentes do início do século XXI.

A perplexidade civil, acadêmica e política de ataques contra humanos inocentes, nacionais de inúmeros países, que se concentravam em um dos epicentros simbólicos do capitalismo global americano, o World Trade Center, executando o que devia ser mais um dia comum de trabalho, resultou em estudos para compreender os motivos dos ataques e as falhas no sistema de segurança estadunidense, incapaz de prever e evitar ataques como o que sucedera.

As reflexões e os caminhos para fazerem os Estados Unidos mais efetivos frente as ditas ameaças, como o terrorismo, e garantir os seus interesses por meio das guerras, foram esboçadas na criação do Departamento de Segurança do Homeland (Department of Homeland Security – DHS), no fortalecimento de um Departamento de Defesa (Department of Defense – DoD), em seus relatórios quadrienais (Quadrennial Defense of Report Review), bem como em uma análise macro da perspectiva mundial através de estudos das tendências globais (Global Trends). As modificações expressas nos relatórios tiveram como ponto crítico as limitações do sistema de segurança e a aparente obsolescência das capacidades defensivas expostas pelos ataques terroristas ao World Trade Center, onde o Estado de maior capacidade material pode ser ameaçado por técnicas precárias e por um agente não estatal capaz de impor baixas humanas expressivas.

Para se compreender as novas dimensões estratégicas estadunidenses e como elas se desdobraram em duas guerras é primordial refletir as interpretações sobre as motivações dos atentados de 2001. A difusão das ideias terroristas regionalmente no meio oriente era vista, pelos Estados Unidos, como resultante da fraqueza dos governos e da insatisfação da maioria das populações dessa região para com seus representantes e as perspectivas de vida; um cenário em que a Al-Qaeda era capaz de explorar tais condições no recrutamento para causas como os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Para os setores de segurança estadunidenses a execução dos atentados oferecia um potencial exemplo de criação de um meio estratégico assimétrico de reversão de ordem, aplicado tanto aos Estados Unidos, quanto a outros países, que podia ser explorado por outros inimigos, condição que, demandava cautela e combate por meio de uma nova estratégia de segurança nacional. Era preciso reverter a visão de uma vitória parcial dos atentados e, segundo a administração do presidente George W. Bush, aproveitar o momento de oportunidade, que os atentados também ofereciam. Nesse panorama, o exercício da análise sobre o processo de percepção de ameaça e a construção de imperativos de segurança nos Estados Unidos é chave, pois sua capacidade de produzir tendências e as securitizar altera as agendas de outros países, eleva a pauta a dimensão internacional e afeta as regiões de aplicação.

### **2.1.1 Em busca de um novo (des)equilíbrio de poder: a oposição entre as propostas balança de terror e balança de liberdade**

O modo como foram propostos e executados os ataques pela rede terrorista Al-Qaeda podem ser interpretados em vias de uma incompatibilidade de valores e culturas, de um Oriente contra um Ocidente. A perspectiva civilizacional a reflexo da visão de Samuel Huntington<sup>21</sup> e por parte dos americanos, proporcionava um cenário em que os Estados Unidos, epicentro da civilização ocidental, eram vistos como o lado ameaçado pela reação a expansão global de seus valores. Nesse enquadramento, a ação terrorista lançada por Bin Laden engajava-se contra os valores estadunidenses, sinônimos de ocidentais, tentando desvalorizá-los para prejudicar a ordem e a influência daquele país no Oriente com o fim de recriar a organização e a hierarquia dos poderes.

Segundo Landsford e Covarrubias (2009) a perspectiva usada por Osama Bin Laden trabalhava com o apelo ideológico permeado por uma percepção em que sociedade pan-islâmica havia sido

---

<sup>21</sup> Op. Cit p.27.

explorada pelos ocidentais, tendo como o seu maior representante os Estados Unidos. O foco do discurso de Osama Bin Laden seria direcionado a trazer de volta a honra ao islã, envergonhando o Ocidente. Nessa leitura o Ocidente assume a culpa por todos os males que se abateram sobre a sociedade muçulmana e, principalmente, é culpado pelo fracasso da cultura muçulmana em seguir as regras do Alcorão. Com isso, “ a destruição do Ocidente deveria acabar com o seu domínio sobre a nação muçulmana em todo mundo”. (LANSFORD e COVARRUBIAS, p.29, 2009). Para isso, a tentativa de Bin Laden de desestabilizar os Estados Unidos doméstica e internacionalmente deveria se associar a um movimento contra globalização. Uma oposição a globalização se relacionaria a desigual capacidade de absorção dos fluxos entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, com favorecimento aos primeiros capitaneados por uma economia liberal ocidental, que fortalecia os valores estadunidenses mundialmente.

Por essa ótica, Osama Bin Laden explorava a insatisfação nas populações de países pobres orientais que, frustrados nas perspectivas vislumbradas, tornavam-se massas de recrutamento a movimentos terroristas que atribuíam culpa aos Estados Unidos, intentando difundir sua ideia de *jihad*. De acordo com Hoffman (2003) a pregação de uma guerra já era feita anos antes por Osama Bin Laden, em termos em que o sacrifício dos indivíduos de fé era indispensável para reverter os males contra o islã:

Bin Laden tem, por muito tempo, definido o imperativo da *jihad* como uma responsabilidade individual dos muçulmanos em toda parte. “Não é segredo que afastar o inimigo americano é o principal dever da fé e que nada deve ter prioridade sobre ele”, escreveu Bin Laden em sua declaração de guerra de 1996. “Sem derramar sangue, nenhuma degradação... pode ser removida da testa, lembro aos jovens do mundo islâmico”, ele havia declarado. Dois anos depois, Bin Laden reiterou como todos os ulemás: “são unânimes em dizer que é um dever individual lutar contra um inimigo invasor”. Isso foi repetido novamente em sua mensagem de 9 de dezembro de 2001, quando Bin Laden declarou que “ a *jihad* se tornou fard-ain (obrigatória) para todo e qualquer muçulmano... “Chegou o momento em que todos os muçulmanos do mundo, especialmente, os jovens, devem se unir e voar contra o kufir e continuar a *jihad* até que essas forças sejam esmagadas em nada, todas as forças anti-islâmicas são varridas da face desta terra e o do Islã domina o mundo interior e todas as outras falsas religiões” (HOFFMAN, p.5, 2003).

O trecho exposto acima, que esboça algumas passagens do discurso de “invocação” de Osama Bin Laden, ressalta a incompatibilidade religiosa para com o Ocidente e os Estados Unidos. A proposta desse discurso se encaixa em uma atmosfera de oposição civilizatória, fornecendo

incompatibilidade religiosa fundamental a cultural, que seria a tônica dos discursos opositores de Bin Laden e dos Estados Unidos, cada qual, utilizando essa incompatibilidade no intuito de propor sua ideia como a correta a ser difundida.

Para os Estados Unidos, consentir uma guerra em termos civilizacionais demandaria uma reação defensiva para reverter a tentativa de enfraquecer os valores universais que foram difundidos por eles no pós-Guerra Fria, através de um ambiente global e com o predomínio de sua economia liberal. Nesses termos, seria preciso uma contrapartida também por ações ideológicas contra a guerra lançada por meio dos ataques terroristas orquestrados por Saldam Hussein e a al-Qaeda, resguardando o prestígio dos valores ocidentais. Nos termos propostos por Bin Laden, de uma suposta *jihad*, os valores ocidentais eram onerosos ao povo do Oriente e incompatíveis com a fé islâmica, por isso, deveriam ser rejeitados, expelidos e combatidos dessas sociedades. Apesar dos desafios de consagrar uma guerra em termos civilizacionais e ideológicos, os Estados Unidos conseguiriam, nesse contexto, explorar a imagem do inimigo a seu favor, construída com base nessa sua nova política de segurança nacional e, simultaneamente gerar oportunidade de afirmar interesses estratégicos.

Nesses termos, a nova política de defesa interna estadunidense surgida em 2002, bem como a Guerra ao Terror, em 2001, incorporava dimensões ideológicas e materiais, pois era preciso combater tanto a reprodução da ideologia terrorista, quanto manter e aprimorar as capacidades para impor a derrota substancial a Al-Qaeda, aos países apoiadores e frustrar a aquisição da capacidade material de inimigos. Esse conjunto forneceria o substrato para o comportamento externo dos Estados Unidos durante a primeira década dos anos 2000. A política externa estadunidense combateria o extremismo e a distorção de valores do islã associado a uma ideia negativa de globalização. Essa associação era parte da resposta ao mistério que envolvia os ataques e as motivações contra nacionais de origens variadas nos ataques de 11 de setembro de 2001:

Para Bin Laden se tratava, se pudesse utilizar um mote, de “nós não estamos todos no mesmo barco”, como queria a visão liberal ocidental. Pretendia-se a difusão de uma visão negativa da globalização ocidental e de que esta somente prejudicava os povos mais pobres de outras regiões. Osama Bin Laden buscava reverter a ordem internacional com a supremacia dos Estados Unidos e dar ímpeto a uma nova polarização do mundo. Para ele, tratava-se de crenças (e crenças exclusivamente em sua própria versão do islã) contra infiéis. Ele era o autoproclamado messias do que talvez ainda viesse a constituir-se na profecia autorrealizável do choque de civilizações (CHANDA e TALBOT, p.11, 2002)

Se por um lado os atos praticados pela al-Qaeda e por Osama Bin Laden tentava diminuir o prestígio e associar uma imagem negativa a globalização centralizada nos Estados Unidos, por outro, os ataques terroristas contribuíam para firmar uma característica que ameaçaria à segurança do sistema internacional pós-Guerra Fria, ao expor a capacidade da difusão global de atores não exclusivamente estatais. Dentro dos debates de segurança pode-se considerar, que esse momento criado pelo 11 de setembro, refletia um contraponto a valores tradicionalmente associados como positivos à globalização ocidental e que reforçavam seus interesses internacionais através do: fluxo de bens, de pessoas, de informação e do intercâmbio cultural. Até os ataques de 2001, tais fluxos eram tidos como qualidades a favor dos interesses ocidentais. Após, aqueles passaram a ser considerados e refletidos a partir da capacidade de os agentes não estatais incorporá-los para a difusão de suas práticas e recrutamento ideológico em oposição aos interesses ocidentais. Os instrumentos utilizados nos atentados da Al-Qaeda geravam uma nova configuração de inimigos e ameaças que precisariam ser considerados na nova estratégia nacional. Os materiais a serviço da al-Qaeda se compunham de uma mistura de meios rústicos e alta tecnologia, um padrão diferente do até então predominante no sistema internacional tradicional de guerra entre Estados, indicando uma afirmação de características assimétricas:

Os terroristas foram enviados munidos das armas de mais baixa tecnologia, estiletes, para desviar uma das mais emblemáticas tecnologias do mundo moderno, um jato de passageiros, das periferias, isto é, das terras onde muitos sentem ser os perdedores do jogo da globalização – para o centro, onde os vencedores começavam mais um dia de trabalho (...) foi um assassinato em massa elevado ao status de arte performática. Sua execução e *timing* garantiram a maior cobertura possível em todo mundo. As pessoas passaram a conviver com o medo e a insegurança. Foi nesse sentido que os Estados Unidos entraram em uma idade do terror. O malcriado foi absoluto e deflagrou um impulso natural por uma doutrina recíproca e absoluta (CHANDA e TALBOT, 2002

O modo que, até então, poderia ser considerado inovador em dimensão internacional, trouxe desconfiança a um caráter exclusivamente positivo da globalização e explorou seu lado oposto para reiterar o sentimento de insegurança dentro dos Estados Unidos. Os ataques de 11 de setembro puseram em risco o aspecto positivo da globalização na figura dos Estados Unidos,

uma imagem que já era controversa antes daquele dia, e revelaram a possibilidade de seu aspecto negativo, o uso da mídia, bens, tecnologia, informação estar a favor de organizações terroristas.

O uso do aspecto negativo globalização causou efeitos permanentes e fez com que a noção de invulnerabilidade dos Estados Unidos ficasse arruinada para sempre, além de abalar a confiança do que seria o futuro da sociedade (KOH, 2002). Como os terroristas atacaram a nação que, mais que qualquer outra, havia tanto impulsionado a globalização quanto se beneficiado dela, eles conseguiram utilizar as vantagens estadunidenses da mobilidade e da abertura internacional contra os mesmos, expondo nacional e internacional suas vulnerabilidades e a capacidade de o Estado ser afetado substancialmente por agentes inferiores em capacidade material.

Como consequência, tornou-se indispensável incluir tais agentes como ameaças concretas em termos de segurança, superando a lógica tradicionalista de que as ameaças internacionais se concentravam nos Estados. A administração do presidente George W. Bush replicou os atentados de 11 de setembro definindo novas prioridades de política externa. A reação desencadeou o lançamento da Guerra ao Terror<sup>22</sup>, onde se elevava à ameaça terrorista na figura dos inimigos da al-Qaeda e de Osama Bin Laden.

De acordo com Allen (2009) o conjunto de mudanças nas políticas nacionais estadunidenses possuía o intuito de alterar os arranjos institucionais e aumentar a capacidade do governo americano na forma como os Estados Unidos respondiam ao mundo. Para isso, frente ao novo desafio de uma guerra interpretada também pelos Estados Unidos em termos civilizacionais, por um inimigo terrorista de ameaça assimétrica, era preciso uma reorganização interna de suas políticas e pensamentos estratégicos para agir onde se encontrasse esse perigo.

A linha de pensamento construída para a Guerra ao Terror contava com interpretações que creditavam ao Oriente Médio, Iraque, e a Ásia, Afeganistão, centros focais dos movimentos extremista<sup>23</sup>. Esses locais foram trabalhados pelos Estados Unidos, aproveitando-se a leitura civilizacional como uma imagem do ápice do terrorismo. O governo estadunidense perquiria o discurso de que os movimentos surgidos dessas regiões eram formados pelas insatisfações regionais gerando um engajamento anti-estadunidense, primados por uma leitura em que ocorreria uma espécie de infecção cultural, arraigada na convicção de que praticamente todos

---

<sup>22</sup> Também se verifica a utilização da denominação Guerra Global contra o Terrorismo (GWT, Global War on Terrorism).

<sup>23</sup> O Iraque somente se tornaria ponto focal, dividindo e, posteriormente, substituindo a centralidade do Afeganistão de 2002 para 2003, após o lançamento da nova estratégia de segurança nacional (2002)

os acontecimentos e problemas tinham origem em alguma conspiração externa (HILL, 2002). Por essa infecção cultural, nos termos de Hill, então, a Al-Qaeda e Osama Bin Laden trataram de transformá-la em sinônimo de um externo americanizado, o “Grande Satã”. Com essa associação, os ataques de 2001 podem ser compreendidos como uma tentativa de enfraquecer a imagem dos Estados Unidos, uma provocação: uma tentativa de incitar os Estados Unidos contra todo o mundo árabe e do Golfo, levando o público desses países a se voltarem contra os poderes constituídos, tanto na esfera local quanto na global.<sup>24</sup>

A forma como os Estados Unidos delimitaram as novas ameaças e os perigos em relação a sua segurança nacional, foi racionalmente trabalhada, pois a plena execução de uma nova política condicionaria seu predomínio em termos políticos, econômicos e militares nas próximas décadas. A então lançada Doutrina Bush redesenhou o plano de segurança estadunidense para permitir a ingerência em quaisquer locais e países em que o terrorismo e, por conseguinte, a ameaça à paz e a instabilidade internacionais se encontrassem. Os países suspeitos de apoiarem e financiarem o terrorismo tornaram-se alvos imediatos e em conjunto com a organização terrorista Al-Qaeda, o elemento inicial a ser neutralizado, vistos como inimigos:

Foi com a Doutrina de Guerra ao Terror, em resposta as tentativas de criar uma rejeição e oposição aos Estados Unidos e uma balança de terror por Bin Laden, de uma fratura inconciliável entre Ocidente e o Islã, que os Estados Unidos buscaram eliminar o terrorismo materialmente, pela guerra, e ideologicamente, defendendo uma política externa e diplomacia, para contrabalançar o terror e a noção de uma divisão desproporcional de ganhos geopolíticos entre muçulmanos e americanos (KURTZ apud PAUL, p.2, 2002).

Os Estados Unidos se utilizaram do argumento civilizacional para propor inicialmente uma leitura que balizava a Guerra ao Terror em termos de equilíbrio de duas propostas distintas de ordem. Um dos pilares da política de Guerra ao Terror seria equilibrar a tentativa de criação de balança de terror, pela Al-Qaeda, através da formação de uma balança de poder em nome da liberdade<sup>25</sup>, apoiada por aliados e amigos nas regiões e zonas de conflitos, para prevenir a proliferação do terrorismo e o seu recrutamento. A coordenação da balança de poder em nome da liberdade seria a resposta a tentativa de alteração de ordem, em uma leitura de fricções

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Esse termo aparece pela primeira vez no texto National Security Policy of the United States: Foreword by President George W. Bush, 2002.

civilizacionais, permeadas pela cultura, religião e discurso, contra um possível choque ao terror, ao qual se pode atribuir ao lançamento dos ataques terrorista de 11 de setembro.

A balança em prol da liberdade trazia ao seu favor o contexto internacional de insegurança através da reforma dos significados de inimigo e de ameaça. Ela propunha uma interpretação da ordem internacional na qual os ajustes necessários ao equilíbrio da segurança correspondiam a uma liderança efetiva estadunidense, que se via como precursora no combate ideológico e material.

Ao travar uma guerra contra o terrorismo, os Estados Unidos e seus aliados precisariam ainda convencer os demais países e, principalmente o mundo islâmico, de que a campanha contra Bin Laden e a Al-Qaeda não estava voltada contra o islã, mas contra o terrorismo, porque isso facilitaria a difusão e o apoio de suas políticas em regiões que se tornariam objetivos de intenções estratégicas. O sucesso da construção desse discurso associado ao medo e ao perigo, como instrumento a favor da política<sup>26</sup> estadunidense nas dimensões doméstica e internacional era crasso para fortalecer estrutura que se objetivaria explorar para executar a Guerra do Iraque. Na perspectiva estadunidense, o combate ideológico era mútuo e não excludente do emprego da força material através da guerra. Porém, mais que o convencimento ou o arranjo ideológico, era a superioridade militar sem precedentes que colocava os Estados Unidos a frente na condução do combate global do terrorismo para promover os valores da democracia, da liberdade comercial e dos direitos humanos.

Na essência desse embate terror *versus* liberdade pesavam a favor da balança do terror a impressão de medo e insegurança, que passaram a rondar a vida dos nacionais estadunidenses e a sensibilização internacional; Estados passaram a se preocupar com possibilidade reais de sofrerem atentados aos seus territórios. Em última instância, a realidade de que os Estados Unidos puderam ser atingidos em tamanha dimensão com gasto proporcionalmente baixo e táticas assimétricas, daria argumento a mobilização de outros grupos opositores e apoiadores. Por outro lado, para derrotar esse “mal” e em favor do predomínio do “bem”, valores democráticos ocidentais, estava o repúdio internacional aos atentados terroristas e a capacidade dos Estados Unidos em colacionarem apoiadores para coalizão antiterrorista, representados no apoio para a Guerra do Afeganistão (2001).

---

<sup>26</sup> Op. Cit.pg. 27

A sensibilização e o medo baseado na insegurança seriam demandas a um claro apelo a cooperação, fortalecimento dos laços diplomáticos e cooperativos com países fragilizados e com poderes regionais como China, Rússia e Índia, reforçando agendas multilaterais, impossibilitando a expansão do terrorismo e potencializando a perspectiva desfavorável do declínio do poder estadunidense lançada nas Tendências Globais (Global Trends) dos anos 2000:

A estratégia presidencial reconhecia que a Guerra ao Terror era uma estratégia tanto de batalha de armas quanto de batalha de ideias. Em uma batalha de ideias, da liberdade e da democracia diretamente contra a ideologia dos terroristas. Os terroristas exploram os sentimentos de alienação, enquanto a liberdade e a democracia oferecem um “pilar” na sociedade, e uma chance para de formar seu próprio futuro. Os terroristas exploram mágoas históricas, enquanto a liberdade e democracia oferecem instituições e promovem a resolução pacífica das disputas. Os terroristas exploram a desinformação, preconceito e propaganda, enquanto a liberdade e a democracia oferecem mídia independente e espaço para as ideias. E, enquanto os terroristas exploram a religião para justificar o assassinato, a liberdade e a democracia oferecem o respeito à dignidade humana e rejeição a destruição deliberada de vidas inocentes (WHITE HOUSE RELEASES, 2006).<sup>27</sup>

No modo como delimitada acima a atmosfera internacional, a ameaça e o inimigo no pós-11 de setembro, a disputa contra o terrorismo pode ser interpretada em dois vieses: um teórico-metodológico, como uma tentativa de reequilibrar os efeitos do choque civilizacional, do terror e do caos atribuídos aos atentados assumidos por Osama Bin Laden, através da promoção de uma balança em nome da liberdade; e, um segundo: material, onde os atentados terroristas encontram contrapartida na aplicação de resposta armada, por intermédio da Guerra do Afeganistão (2001) e da Guerra do Iraque (2003). A duplicidade dessa política externa revela o imperativo da impossibilidade de ignorar a conjuntura internacional pós-11/09 no desenvolvimento de estratégias de segurança mais eficazes, ao mesmo tempo em que, a segurança nacional estadunidense, apesar de utilizar os dois eixos, continuava a ser vista pelo Estado como um instrumento final da política para maximização de seu poder. Contudo, a maneira como os Estados Unidos teciam suas políticas no pós-11/09, objetivava fazê-las tão amplas e dinâmicas, por meio dos discursos, para que fosse possível reaproveitá-las em futuros contextos e casos propostos como questões de segurança nacional. O intuito esteve presente e foi aplicado na busca pelo petróleo do Oriente Médio, especificamente no Iraque, país

---

<sup>27</sup> Tradução livre

incorporado a atmosfera de políticas pós-11 de setembro, na busca de frear o declínio do poder hegemônico dos Estados Unidos, garantido domínio sobre recursos energéticos.

A surpresa causada pelo ataque terrorista e a aplicação dessas políticas de guerra na mudança das condutas dos Estados Unidos, bem como a ascensão do terrorismo a qualidade de maior ameaça global ao Estado nacional só puderam se firmar em um contexto em que a ordem internacional pós-Guerra Fria era caracterizada pela ausência de uma maior rivalidade e em que os Estados Unidos ainda respiravam o apogeu de quando eram o único poder dominante. Segundo Niall Fergusson (2002) os atentados de 11 de setembro tiveram dois pontos relevantes: acabaram e iniciaram uma nova era. Fora essa perspectiva de mudança conjuntural, onde havia a necessidade de fixação de uma nova ameaça e inimigo referenciais para o desenvolvimento da segurança estadunidense, que a política de Guerra ao Terror conseguiu se fixar.

### **2.1.2. A aplicação do paradigma das balanças de terror e de liberdade em uma atmosfera de incerteza internacional**

Como visto, os atentados terroristas acabaram por se desdobrar na afirmação de uma agenda tanto ideológica quanto material, que envolvia a construção do paradigma da busca do (des) equilíbrio entre balança de terror e balança de liberdade, em favor dos interesses dos Estados Unidos. O paradigma, a formação da nova estratégia nacional de segurança estadunidense e a política externa seriam diretamente influenciados pela própria sensação de insegurança a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, em substituição às políticas de segurança e defesa anteriores, que se consagraram no combate à União Soviética e às armas de destruição em massa.

Nesse debate de um panorama de incerteza pós-Guerra Fria, existiram circunstâncias distinguíveis, que agiram como marcos regulatórios e referenciais internacionais afetando a delimitação das novas políticas (FERGUSSON, 2002). De acordo com Fergusson, houve um período até os atentados de 11 de setembro, classificado como uma era pós-Guerra Fria. Esse período, iniciou com a queda de uma construção, o Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, e chegou ao fim com o colapso de outra, as torres gêmeas do World Trade Center, a 11 de setembro de 2001. Diferentemente do primeiro caso, o segundo jamais poderia ter sido previsto, somente para os que planejaram os ataques. Porém, a partir do momento de sua concretização, foi forçoso reconhecer que tudo havia mudado; mudanças tanto dentro, quanto

fora, com o aumento da sensação de insegurança e o início de uma guerra armada em terras longínquas, cuja natureza permitiria se expandir para onde estivesse os terroristas e Estados apoiadores. Os atentados resultaram em um momento de reflexão da própria sociedade americana sobre o que são, como são, quais seus objetivos, quais as corretas políticas a serem tomadas, para onde vão e como devem trilhar esse caminho. “Um típico momento onde a única certeza era a incerteza consagrada na declaração de guerra sem fim ao terror pelo presidente George W. Bush” (FERGUSSON, p.23, 2002).

Pode-se argumentar que, se houvera uma unipolaridade do sistema internacional, no pós-Guerra fria, refletida na incapacidade de qualquer outro Estado desafiar as forças políticas, econômicas e militares estadunidenses, ela havia sido fraturada pelo 11 de setembro de 2001, através do sucesso da tática de alavancagem pelos terroristas, que alcançou objetos de grande dimensão com emprego de poucos recursos. Foram os atentados terroristas, que, em certa medida, contribuíram para uma transição de ordem internacional, demonstrando que os americanos não eram inabaláveis, por um lado, e, que, se quisessem continuar sua influência, teriam que se desdobrar em novas políticas, que não podiam respirar as limitações e os resquícios de segurança e defesa de um período bipolar. A referência a bipolaridade na discussão sobre a nova política de segurança estadunidense e nos debates da Guerra do Iraque é indispensável porque foram os padrões clássicos surgidos naquele período, o referencial estatal e a prevalência da guerra, que se encontraram desafiados com os ataques terroristas de 2001, e foi a mudança decorrente desse evento, com uso estrategicamente favorável do contexto internacional, que sustentaria as ações estratégicas dos Estados Unidos em outras regiões.

Os atentados de 2001 frustram uma realidade americana, na ordem pós-Guerra Fria, que estava mais perto do que nunca de consolidar um ambiente favorável, de um consenso em torno dos valores ocidentais: segurança coletiva, democracia e capitalismo. Apesar de divergência com outros centros de poder como União Europeia, Rússia, China e Japão em termos de comércio, conflitos regionais, direitos humanos, a coordenação tácita estadunidense parecia refletir um consenso mínimo (FERGUSSON, 2002). É discutível, entretanto, até que ponto essa percepção de uma possível supremacia dos valores estadunidenses conseguiria assegurar os privilégios ao país no transcurso do tempo, uma vez que, já nos anos 2000, através dos relatórios das tendências globais (Global Trends), os Estados Unidos tinham como situação constatada o declínio de seu poder. A partir dessa, surgia a necessidade de novas estratégias de segurança que tentassem se precaver contra tal projeção. Por outro lado, é aceitável propor que os atentados de 11 de setembro de 2001 foram o marco de uma mudança substancial no

comportamento dos atores internacionais, sobretudo dos Estados Unidos, e em suas percepções sobre suas capacidades e limites reais, mesmo sem saber a que caminho ou nova ordem isso levaria, e que uma guerra proposta em termos civilizacionais, para conter o declínio desse período pela elevação dos valores estadunidense, representava um modo palatável aos interesses da administração Bush.

A mudança de uma nova conjuntura internacional pós-11 de setembro, com poderes mais difusos e com concorrentes assimétricos aos interesses dos Estados demandaria uma reinterpretação do próprio papel dos Estados Unidos no sistema internacional, pela reformulação do posicionamento unilateral, no pós-Guerra Fria, partindo de um princípio que esse Estado apresentava menor capacidade de imposição. Na menor capacidade de ingerência internacional estava implícita uma atenção a potencial diminuição dos demais atores no tolerar da arrogância estadunidense, como decorria no período bipolar, em virtude de um perigo ainda maior do outro lado. A exposição de uma outra conjuntura pelo pós-11 de setembro desmantelava a realidade da ordem precedente, em que a força e superioridade desproporcional dos Estados Unidos eram sustentáculos aos seus interesses. Os Estados Unidos pareciam empenhados em reafirmar a fidelidade da era bipolar substituindo a velha ameaça soviética pelo terrorismo e a atmosfera de destruição mútua pela insegurança permanente que, somente poderia ser minimizada, por sua agenda internacional que apoiasse a execução de suas políticas no combate aos grupos, aos Estados, aos locais e líderes que fossem identificados com o terrorismo.

Como lembra Gaddis (2002) o vício do unilateralismo, um risco ocupacional que ronda as superpotências quando são as únicas sobreviventes de sua espécie, de liderar sem ouvir, um hábito que pode causar resistência mesmo entre os que anteriormente as apoiavam, dava claros sinais de desgaste, ou seja, não surtiria mais efeito em um novo arranjo internacional, onde os ataques terroristas de 2001 evidenciavam que a distribuição de forças e a capacidade de ameaçar o outro não obedeciam padrão sequer ou rigidez previsível; um Estado de grande magnitude acabava de ser afetado por um agente assimétrico de menor capacidade material. Os Estados Unidos deveriam, por conseguinte, transpor o unilateralismo para fortalecer a cooperação necessária para combater um rival mundial, incerto e difuso como consideravam o terrorismo. (GADDIS, 2002).

A superação da ordem pós-Guerra Fria foi seguida também pelo desenvolvimento de uma percepção de insegurança doméstica. De modo concreto, a administração do presidente George

W. Bush deu atenção à ameaça ao cotidiano civil, crendo no papel último de que essa poderia substituir e, ao mesmo tempo legitimar, a falta de apoio internacional, caso fosse adequadamente construído o ambiente de medo. Essa reinterpretação e readaptação da administração decorria da inevitável ruptura da ordem bipolar. O episódio de 2001, foi um dos símbolos, mas não o único fator, em termos internacionais, do período de transição. O que o governo de George W. Bush pretendia era manter os privilégios alcançados até os anos 1990, porém, era cada vez mais evidente a tendência multipolar do sistema internacional.

Durante a insegurança da Guerra Fria, os americanos não estavam ameaçados em suas rotinas diárias; a esfera das discussões e dos resultados era estatal e a ideia dos efeitos sociais eram distantes. Por mais claro e presente que fosse a divisão bipolar, o solo americano não era considerado alvo, pela política entre Estados Unidos e União Soviética, que afastava o confronto direto<sup>28</sup>. A própria expressão segurança nacional, cunhada durante a Segunda Guerra Mundial e posta em uso extremamente frequente durante a Guerra Fria, sempre encerrou a noção de que as ameaças e as vulnerabilidades permaneciam fora do país, fazendo com que as forças militares e de inteligência fossem configuradas com base nesse pressuposto (FERGUSON, 2002). E, após o 11 de setembro, não somente se adotou segurança interna como sinônimo de segurança nacional, mas também como sinônimo de segurança internacional. Como os cidadãos estadunidenses ingressaram em uma nova fase de sua história, onde a segurança não era mais dada como certa, onipresente e perene, sendo necessária garanti-la nos âmbitos interno e externo, a administração Bush soube usar favoravelmente a divisão dessas esferas, ressaltando o doméstico no momento em que não havia consenso internacional.

A deterioração da sensação de segurança interna possibilitou explorar a imagem do inimigo e da ameaça internacional terrorista por meio da difusão em massa na mídia dos ataques da al-Qaeda. O uso da mídia também contribuiu para fixar os ataques assimétricos nas pautas internacionais como uma preocupação real dos Estados ocidentais, servindo de condição para se reavaliar suas estruturas de segurança frente ameaças globais. De acordo com Bracken (2002) isso decorre porque: o onze de setembro constituiu um divisor de águas na compreensão do que seria necessário para assegurar a estabilidade do sistema internacional e o que basta para que os inimigos a perturbem (BRACKEN, p.176, 2002).

---

<sup>28</sup> Apesar de não ser o objeto desse estudo, vale ressaltar que, àquela condição não implicava na ausência de conflitos entre as partes, com atividades diretas nas extremidades daqueles territórios, em seus países vizinhos e, principalmente, em países do dito “terceiro mundo”, como produto da disputa pela supremacia internacional.

Os atentados terroristas, com o uso da estratégia assimétrica de uma rede global coordenada pela Al-Qaeda, trouxeram uma nova reflexão sobre a ampliação dos possíveis desafios ao Estado-nação, não representado exclusivamente por seus similares e, aumentaram a complexidade de produção de política de segurança dos Estados ao redor do mundo:

Apesar do terrorismo não ser um fenômeno novo no mundo político, e terroristas terem devastado os estabelecimentos de Estados em várias partes do mundo por décadas, a magnitude dos ataques, a instantaneidade dos seus impactos, as mortes massivas e a intensidade da destruição causada, o alto valor natural dos alvos (símbolos do capitalismo global americano, o World Trade Center, e os quartéis dos estabelecimentos militares americanos, o Pentágono), todos deram aos ataques um maior significado que os episódios terroristas precedentes (PAUL, p.49, 2002)<sup>29</sup>

Os atentados terroristas facilitados pelos fluxos das redes globais catapultaram a ameaça terrorista para o ambiente internacional e, atingiram a centralidade de atenções quando conseguiram afetar o principal poder do sistema, os Estados Unidos, gerando alterações em suas políticas principais de segurança a resultar na doutrina Bush.

O fato das novas ameaças se utilizarem das inovações tecnológicas ocidentais em direção ao centro de sua civilização, os Estados Unidos da América, evidenciaram a limitação das políticas de segurança e prevenção de ameaças. A necessidade de repensar as vulnerabilidades e as ameaças e, por conseguinte, originar um novo comportamento interno e externo desencadearia a formação do departamento de segurança interna, o Homeland Security e a nova Estratégia de Segurança Nacional (2002), como instrumentos da política externa, que intentariam instrumentalizar a condução das ações estratégicas, fazendo valer o paradigma das balanças de terror e de liberdade. A exploração de tais discursos se condicionava ao desafio dos interesses estadunidenses estarem emersos em um período de transição para uma ordem pós-11 de setembro.

### **2.1.3 A cooperação e a democracia na formulação dos documentos oficiais**

Dentro da criação da nova política pós-11 de setembro, a estratégia nacional, que estabelecia a visão do presidente de como alcançar os objetivos da política externa estadunidense, deveria fornecer os caminhos efetivos para vencer as ameaças correntes e triunfar no predomínio dos interesses do país. As mudanças nas políticas dos Estados Unidos deveriam ser capazes, atentas ao contexto de incerteza e dos equilíbrios ideológicos, de retomar o prestígio a imagem do país,

---

<sup>29</sup> Tradução livre.

afastar a associação negativa do “american way of life” e capitanear apoio as suas políticas. Segundo o posicionamento oficial da administração Bush, “os Estados Unidos precisam restaurar sua credibilidade como presença internacional pela estabilidade e segurança, sem isso, não conseguirão diminuir a base do terrorismo e angariar apoiadores as suas causas” (WHITE HOUSE RELEASES, 2006).

Como exposto anteriormente, o ajuste estadunidense iniciou-se com a alteração da defesa nacional, a adoção de uma nova estratégia, o desenvolvimento do conceito e do departamento de proteção do território nacional, o Homeland Security (DHS), a criação e mudanças no Departamento de Defesa (DoD) e produção de estudos como Relatório Quadrienais de Defesa (QDRF) para estimar o melhor posicionamento frente as ameaças. Esses três eixos: a Estratégia de Segurança Nacional, o Homeland Security e o Departamento de Defesa completavam e davam corpo a resposta teórico-ideológica da política de Guerra ao Terror expressando as preocupações e o reposicionamento do governo na busca do predomínio global, aceitando as novas condições em que superioridade militar, a política e a economia já não mais eram capazes de repelir ameaças e que o inimigo não se limitava unicamente a Estados-nacionais com motivos previamente identificáveis.

A análise do documento Quadrennial Report Defense Review (2001) sintetiza as discussões acima e permite visualizar o caminho traçado pelo departamento de segurança estadunidense no fortalecimento das capacidades militares na defesa, no desenvolvimento do pensamento de segurança e na proposição dos meios de execução. Uma das funções do Quadrennial Defense Review era identificar novas abordagens para ajustar e gerenciar os riscos, apoiando a transformação das forças armadas americanas e melhorar o gerenciamento das atividades do Departamento de Defesa (DoD). Segundo o Secretário de Defesa, Donald H. Rumsfeld, a proposta de reforma no relatório, para fortalecer a defesa dos Estados Unidos, era clara: garantir a segurança e o bem-estar de todos os americanos e honrar os compromissos da América no mundo todo. (QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW, p8, 2001)<sup>30</sup>.

De modo complementar ao fortalecimento interno, através da criação do Departamento de Homeland Security, e ao surgimento de um novo pensamento e comportamento em matéria de segurança e defesa, os Estados Unidos precisavam, através da política externa e da diplomacia reverter o desprestígio a sua imagem, evitar que a insegurança se tornasse uma sensação

---

<sup>30</sup> Tradução livre.

permanente dentro de seu território e, mutuamente, superar a visão do isolacionismo geográfico como proteção, que erodira de 2001:

Por causa dos benefícios favoráveis da geografia e do tamanho continental, ataques diretos contra o território em si tem sido raros ao longo da história. Contudo, eventos desde o ataque do 11 de setembro, 2001, nos lembram da rápida proliferação das tecnologias destrutivas combinadas com ideologias potenciais de extremismo violento, prognosticando um futuro em que todos os governos terão que manter auto nível de vigilância contra as ameaças terroristas, além disso, Estados adversários tem adquirido novos meios de atingir alvos a longas distâncias das fronteiras e com alta letalidade. (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT, p.18, 2010)<sup>31</sup>

Até 2001, devido atmosfera pós-Guerra Fria, as alianças estadunidenses continuavam fortes com os países anteriormente associados à sua ideologia e, apesar do aumento da concorrência em um ambiente global diminuir a aceitação tácita dos objetivos estadunidenses, não havia ameaça declarada aos Estados Unidos, que condicionasse um esforço específico de segurança.

A ruptura da visão de proteção geográfica, dado os atentados de 11 de setembro, demonstrava um novo perfil de inimigo e ameaça internacional, antes fixado na proteção contra ameaça dos mísseis soviéticos e na corrida armamentista. Os novos atores inimigos, estatais ou não, demonstravam-se cada vez mais capazes de adquirir tecnologias tão danosas quanto da época bipolar, como a inteligência de desenvolver armas de destruição em massa para se voltar contra os Estados Unidos (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT, 2010). Desse modo, as políticas de defesa asseguradas de dentro, pelo Departamento de Homeland Security e institucionalizadas e desenvolvidas com novos meios tecnológicos nos estudos quadrienais deveriam responder a função de também prestar forças a manutenção das alianças internacionais e incitar uma segurança que levava em conta não somente o próprio território, mas também aliados e amigos do país. Tal intuito objetivava iniciar um movimento de reciprocidade para com a defesa dos interesses estadunidenses em outras regiões.

Dentro da lógica da Guerra ao Terror, os documentos oficiais trabalhavam a balança de poder em prol da liberdade como um arranjo diplomático com o propósito de atribuir um caráter humanitário a execução da política externa, para que se produzisse difusão e apoio universal as ideias da Doutrina Bush. Na construção dos documentos oficiais, os Estados Unidos, devido sua superioridade material, seriam os representantes mais óbvios e capazes de promover e defender valores minimamente compartilhados como universais. Por isso, preceitos como o da

---

<sup>31</sup> Tradução Livre.

liberdade e da justiça apareciam para adicionar valor ao discurso estadunidense, através do lançamento de considerações como: “todos as sociedades buscariam educação para as crianças, vida livre da pobreza e da violência, fim da opressão, da servidão, um elo mínimo a ser garantido e explorado pelos representantes” ou “Os Estados Unidos não negociariam os princípios fundamentais de uma dignidade humana, das regras da lei; limites ao poder absoluto do Estado; liberdade de fala; liberdade a força de trabalho; equidade de justiça; respeito as mulheres; respeito a religião; tolerância étnica e respeito à propriedade privada” (WHITE HOUSE RELEASES, 2002). O apelo ao discurso da liberdade ia de encontro a tentativa de suavizar as guerras que os Estados Unidos trabalhariam através da doutrina Bush, adicionando mais um argumento que contornasse os objetivos estratégicos.

Tecendo esse arranjo humanitário a política externa pós-11 de setembro, o documento U.S National Security Strategy: Work with others to Defuse Regional Conflicts, de 2002, insistia no argumento de que a proliferação das ideias em favor da democracia e a promoção de governo que as defendessem se ligava a percepção de que nenhuma nação poderia criar um ambiente de segurança interno e internacional sem levar em consideração os demais países. Para entrelaçar o arranjo humanitário as zonas de interesses futuro nesse mesmo documento, a administração Bush concluía que os regimes de governos democráticos seriam uma solução para afastar o extremismo de áreas mais propícias a colaboração internacional, fazendo alusão, entrelinhas, a Ásia (Afeganistão) e ao Oriente Médio (Irque). A insistência no argumento humanitário e democrático procurava se acercar de um modelo mais aceitável as pretensões estadunidenses, que apareceriam futuramente em um escopo de compartilhamento de responsabilidade na reconstrução das regiões que viessem a intervir, por meio de apoio de organizações internacionais e acordos bilaterais ou multilaterais.

Ao argumentar que nações preocupadas poderiam agir ativamente em regiões de disputas críticas, para evitar o escalonamento explosivo dos conflitos e o sofrimento humano, o referido documento mais do que se preocupar em garantir um ambiente de propício ao apoio futuro, atentava-se em alegar uma condição ímpar, que, apesar de se impor em genéricas palavras, somente encontraria capacidade de execução pelos Estados Unidos. Essa condição abria um imperativo para os Estados Unidos lançarem como intrínseca a relação entre terrorismo e governos regionalmente frágeis, a coincidir com suas áreas de interesses, fornecendo pretextos as suas intervenções e guerras: (...) quando a violência humana irrompesse e os Estados falhassem em garantir a segurança dos seus civis, os Estados Unidos poderiam trabalhar, juntos

com seus aliados, para aliviar os sofrimentos e restaurar a estabilidade de regiões terceiras (NATIONAL SECURITY STRATEGY, p.1, 2002).

O entrelaçamento dos argumentos permitiria os Estados Unidos justificarem sua intervenção em Estados considerados como incapazes de propiciar a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade política, que fossem opressores dos direitos humanos, que se aliassem ou fossem incapazes de impedir o crescimento do terrorismo. Assim, mesmo a ausência de ataque direto não era um limitante de ação, caso houvesse a possibilidade de se alegar um caráter em prol da diminuição do sofrimento civil e a defesa universal dos direitos humanos, apreciados pela comunidade internacional. Na nova política externa pós-11 de setembro os Estados Unidos equilibrariam, quando necessário, a ausência de um elemento factual, materialmente concreto, como foram, por exemplo, os atentados terroristas de 11/09 se desdobrando em uma guerra de resposta (Afeganistão), pela construção de um comportamento preventivo, antecipatório, em possíveis regiões-chave justificado pelo combate do medo e dos problemas correlatos ao terrorismo, intentando manter a base de apoio da comunidade internacional e uma justificativa ao apelo militar.

Antes de conseguir exprimir essa prática era importante que os setores militares e do governo estadunidenses cruzassem o caminho em direção a inovação e de superação de políticas de segurança enraizadas no tradicionalismo para gerar uma política externa efetiva frente aos novos desafios. Nesse trajeto estava a superação da obsolescência das doutrinas de segurança até o momento dos ataques de 2001. O impasse do avanço era representado pela superação de uma visão de segurança e defesa envoltas em cenário mais estático como o era na Guerra Fria e no pós-Guerra Fria, para qual os Estados eram vistos em uma perspectiva clausewitziana racional de guerra, predominante nas estruturas militares ocidentais<sup>32</sup>.

As políticas de segurança e defesa estadunidenses têm sido estadocêntricas, refletindo a crença que eram os Estados os maiores desafiadores a segurança uns dos outros no cenário internacional e o eixo central para pensar a matéria. As visões de Clausewitz pressupõem ver a guerra com uma guerra total, onde ameaças ditas menores, como o terrorismo, por não serem recorrentemente estratégias oficiais dos Estados, encontram-se creditadas a um debate secundário pormenorizado ou visto como questões de países não-desenvolvidos.

---

<sup>32</sup> A visão Karl Von Clausewitz a que se refere ao autor parte da premissas de que a “a guerra é a execução da política por outros meios” e que “é através da guerra, da superioridade material e tática que impomos nossa vontade aos adversários”. A guerra é vista como um instrumento político para maximizar os ganhos territoriais, econômicos e políticos de um Estado.

O olhar estadunidense para uma política de segurança, antes do lançamento do National Security Strategy (2001), que elevou o terrorismo a sujeito de preocupação política nacional e internacional, oferecia pouca atenção a exploração das vulnerabilidades internas de seu Estado, pela possibilidade da infiltração de elementos desestabilizadores em sua sociedade. As ameaças eram vistas habitualmente como externas, representadas por Estados terceiros. Os únicos capazes de alterar ou romper a segurança eram os Estados-nações. Naquela leitura, os atores subestatais podiam até se engajar em atividades na periferia dos países subdesenvolvidos, ameaçando a segurança, a ordem e o bem-estar social, porém, não eram considerados atores potencialmente capazes de ameaçar o ambiente doméstico dos Estados em áreas como América do Norte e Europa.

Essa tendência no pensar de segurança e defesa afastava a ameaça terrorista como uma grande preocupação; as ameaças podiam ecoar ao longe, em Estados desorganizados, subdesenvolvidos e problemáticos em regiões do Oriente Médio, Ásia ou África, cuja forma mais intensa só poderiam alcançar regiões mais desenvolvidas após muito tempo. Foram os atentados de 11 de setembro de 2001, que sintetizavam uma dinâmica de novas guerras e romperam a barreira daquele raciocínio. Com os ataques terrorista de 11 de setembro, a guerra total cedeu lugar as guerras assimétricas, um tipo de conflito que, desde então, receberia a maior atenção nas discussões de segurança e defesa acadêmicas e estatais.

A abordagem iniciada com a nova Estratégia de Segurança Nacional (2002) deveria ser capaz de fortalecer a imagem estadunidense e demonstrar que, mesmo frente a ameaça terrorista e um futuro de incerteza, o país não estava enfraquecido. Ela pressupunha, estando dentro do arranjo civilizacional da doutrina Bush de Guerra ao Terror, uma acessória dimensão diplomática para fortalecimento e para construção de alianças regionais e bilaterais, através das cláusulas mútuas, que agiriam contra o terrorismo e serviriam aos interesses estadunidense por meio de alianças regionais de liberdade.

Estava incluso na estratégia nacional, o fortalecimento das lideranças regionais baseadas em organizações internacionais aliadas, destacando-se como aliados estadunidenses a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e a União Europeia, como principais colaboradores na divisão das responsabilidades e bases de apoio.<sup>33</sup> A própria circunstância

---

<sup>33</sup> Os países da OTAN eram entrelaçados pelo argumento do artigo V, que se refere ao princípio da Defesa Coletiva. Ele significa que um ataque contra um aliado é considerado um ataque contra todos os aliados. Ele foi invocado pela primeira vez em sua história após os ataques terroristas de 11 de setembro contra os Estados Unidos. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics\\_110496.htm](https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_110496.htm)

global do terrorismo deveria ser suficiente para os Estados pensarem seu apoio ou não aos Estados Unidos e se alinharem; o não alinhamento e a falta de apoio eram indicativos de inimigos:

Cada nação, em todas as regiões, tem agora uma decisão a tomar. Ou você está conosco ou está com os terroristas. Deste dia em diante, qualquer nação que continue abrigando ou apoiando o terrorismo será considerada pelos Estados Unidos como um regime hostil<sup>34</sup>.

A diplomacia e a política externa utilizavam o discurso de que a promoção da segurança e o combate ao terrorismo eram um interesse de todos a ser perquiridos pela associação automática ou através de alianças multilaterais e bilaterais, sendo a liderança, porém, resguardada aos Estados Unidos. As alianças deveriam ser capazes de responder quando os interesses dos Estados Unidos também estivessem em perigo, criando-se coalizões de apoio a suas ações, assessorias ou coordenadas por esse (WHITE HOUSE RELEASES, 2002)<sup>35</sup>.

A dualidade entre discurso cooperativo e uso de força material como primeira opção ao fracasso das negociações e ao convencimento, caracterizou a dinâmica da primeira década da nova política externa pós-11/09 em busca de sua segurança interna e externa, no combate ao terrorismo na Ásia e no Oriente Médio. Por consequência, o desafio fundamental das articulações políticas nesse período era tentar conciliar o discurso da diplomacia e das agendas de segurança com a execução da política externa representadas pelas guerras no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003):

Frente a nova conjuntura internacional aberta pelos atentados terroristas, o desafio dos Estados Unidos seria construir uma estratégia que vá de encontro com seu desejo de manutenção ao longo prazo de seu poder no mundo agitado e imprevisível do início do século XXI, conseguindo equilibrar o combate ao terrorismo com outras demandas antigas, que não cessavam sua existência pela implosão dos atentados terroristas (KENNEDY, p.72, 2002).

Mediante aos desafios entre prática de política externa e a realidade, a evolução das agendas de segurança dentro do governo dos Estados Unidos utilizava como argumento retórico a

---

<sup>34</sup> Tradução livre do discurso do presidente George W. Bush ao Congresso em 21 de setembro de 2001: Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>

<sup>35</sup> As expressões de apoio da Austrália, pela invocação do tratado da ANZUS<sup>35</sup>, apoiando o aos Estados Unidos como um ataque com si mesma, seguindo uma decisão de enviar tropas de combate para a operação no Afeganistão<sup>35</sup> (Operation Enduring Freedom), bem como o suporte militar do Japão e da Coreia do Sul e apoio logístico da Tailândia e das Filipinas, de Cingapura e da Nova Zelândia constituiriam exemplos das articulações de políticas cooperativas estadunidenses, que deveriam ser seguidas por outros países na luta contra o terrorismo.

cooperação e o discurso da diplomacia da difusão democrática, como instrumentos potencias para angariar apoio e enfraquecer a atmosfera de difusão da ameaça terrorista. Elas se fixariam, assim como outras, como instrumentos assessórios no caminho das práticas políticas no âmbito externo, de interesses estratégicos em zonas específicas.

## **2.2 Os Relatórios Quadrienais de Defesa: formação, análise e a verificação das novas políticas de segurança**

O Relatório Quadrienal de Defesa Estratégica (Quadrennial Defense Report Review) como visto, é um estudo do Departamento de Defesa (DoD) estadunidense que considera o ambiente conjuntural dos desafios que ameaçam o país, na busca de políticas efetivas no fortalecimento de segurança. As análises levam em conta os problemas surgidos com a Guerra do Iraque (2003) e a Guerra do Afeganistão (2001) e procuram reorientar as capacidades e as forças de defesa nacional, defendendo a incorporação constante de novas habilidades e tecnologias para desenvolver a proteção nacional, o Homeland Security. Projetando-se para longo prazo, os relatórios consideram que os Estados Unidos, principalmente, desde 2001, estavam em um ambiente internacional de uma guerra de longa duração, com atores assimétricos e de desafios crescentes.

No exercício da compreensão do fortalecimento da segurança e defesa interna e da tentativa mútua de justificar as ações diretas através das guerras, os documentos do Departamento de Defesa (DoD) mostram o pensamento condutor, as dificuldades e as metas da construção das políticas estadunidenses. Propondo-se uma interpretação pelas três variáveis-chave: inimigo, ameaça e interesse nacional torna-se possível extrair um diagnóstico de como foram construídas a defesa nacional, as bases materiais para Guerra ao Terror, os desafios da Guerra do Afeganistão e do Iraque e qual deveria ser o comportamento para manutenção da eficácia dos instrumentos para os interesses estratégicos a longo prazo.

Levando em consideração que o Departamento de Defesa (DoD) se consagrou como a agência central no processo de organizar a defesa interna e fornecer as bases materiais, simular a aplicação de políticas eficientes no ambiente externo e promover a cooperação das instituições militares com as civis para fortalecer o homeland, explorar suas produções faz refletir os desafios e as dualidades entre discurso e prática política após o 11 de setembro de 2001 e o papel privilegiado das forças armadas no presente e futuro.

O relatório, que se consolidou como uma ferramenta de avaliação e aperfeiçoamento quadrienal das perspectivas do ambiente internacional, expressiu em sua primeira edição, em 2001, as

principais preocupações futuras que conduziriam o Departamento de Defesa (DoD). Havia quatro interesses nacionais principais:

reafirmar perante os amigos e aliados os compromissos americanos e sua capacidade de cumpri-los em termos de segurança; dissuadir adversários de realizar programas ou operações que pudessem ameaçar os interesses dos Estados Unidos, de seus aliados e amigos; dissuadir a agressão e a coerção ao implantar a capacidade de derrotar rapidamente os ataques e impor penalidades severas à capacidade militar do adversário e à infraestrutura de apoio e; por último, derrotar decisivamente os adversários se a dissuasão falhar (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p.3, 2001).

A preocupação pioneira dos estudos era fortalecer a segurança interna contra possíveis ameaças, ou seja, consolidar um departamento de segurança efetivo para ameaças como o terrorismo, na figura do Departamento de Segurança do Homeland (DHS) e sugerir políticas a serem adotadas externamente no combate ao inimigo da Al-Qaeda pela Guerra ao Terror iniciada em 2001, na busca da defesa dos interesses dos Estados Unidos e a promoção de sua segurança. O Departamento de Defesa daria atenção especial a institucionalizar as definições de Homeland Security e ao apoio civil direcionado ao comando das responsabilidades da repartição, além de treinamento contra o terrorismo a níveis local, estatal e federal. A defesa do homeland deveria ser capaz de dar segurança cotidiana aos cidadãos e proteger as estruturas de operações, a infraestrutura crítica do país<sup>36</sup>.

Pela necessidade de ajustar as políticas ao novo contexto de Guerra ao Terror, o relatório consagrou uma mudança em relação a percepção das ameaças e de como se pensar ações militares. A revisão das bases do plano de defesa nacional alterou o modelo de ameaças que era o de ameaças baseadas (*threat-based*) para o modelo de capacidade baseadas (*capabilities-based*). A mudança do modelo significou alterar as considerações sobre os inimigos, seus comportamentos e seu potencial de projeção, superando o tradicionalismo de inimigos fixos e as ameaças previsíveis.

O “capabilities-basead” que, desde então, se tornaria a visão predominante de segurança estadunidense, atribuía mais atenção ao quanto o adversário pode lutar independentemente da origem, da motivação e dos meios de projeção. Essa abordagem contemplava e sintetiza o novo

---

<sup>36</sup> São consideradas estruturas críticas: o transporte de petróleo e de gás, as redes de informações e de comunicações, os bancos e as finanças, as redes energia elétrica, o sistema de fornecimento de água, de emergência e os serviços do governo.

perfil do inimigo e da ameaça, a al-Qaeda e o terrorismo em seu estilo assimétrico. Essa adaptação atribuiu uma nova base para repensar políticas efetivas em um ambiente dinâmico de ameaças, tornado viáveis as respostas aos ataques da Al-Qaeda e a política de Guerra ao Terror.<sup>37</sup> No pós-onze de setembro, essa abordagem e a política do Estado deveriam responder ao interesse nacional de reforma da segurança, garantindo a defesa do território e outorgar a projeção internacional no combate ao terrorismo mediante ao primeiro desafio concreto, no Afeganistão (2001), para punir os responsáveis dos ataques ao World Trade Center e substituir o regime Talibã por um governo democrático e pró-ocidental.

No planejamento estratégico estadunidense as forças armadas continuavam a ter um papel chave para promover e avançar nos interesses nacionais, bem como impor uma derrota decisiva aos inimigos, caso a contenção e a detenção por outros meios falhassem. A capacidade material era o meio de garantia da liberdade de ação e de segurança. Os exércitos manteriam a soberania territorial e a liberdade, a segurança de seus cidadãos em casa e ao redor, além de proteger sua infraestrutura crítica contra ameaças. Essa estrutura prévia de força permitiria o país honrar os compromissos internacionais, primando pelo bem-estar dos amigos e aliados e impedir as dominações por grupos hostis de áreas críticas da Europa, do Nordeste da Ásia, do litoral Leste da Ásia, do Oriente Médio e do Sudoeste da Ásia; regiões que compreendiam o escopo da política global de contraterrorismo<sup>38</sup>:

Proteger esses interesses requer compromisso e apoio vigorosos. Implica uma diplomacia eficaz, uma economia forte e uma defesa atenta e pronta. Quando os interesses dos Estados Unidos são protegidos, a América e seus aliados prosperam da paz e da liberdade. Quando os interesses dos Estados Unidos são desafiados, a nação deve possuir força e determinação para prover sua defesa (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p.2, 2001)<sup>39</sup>.

O desafio das forças militares no ajuste de suas capacidades seria lidar com uma conjuntura internacional de incerteza permanentes, uma nova geopolítica e incorporar eficazmente as inovações tecnológicas; problemas cruciais no planejamento das ações preventivas<sup>40</sup>. Era

---

<sup>37</sup> Ibid, p.13

<sup>38</sup> O relatório ainda contemplava outros interesses, não contemplados no recorte de análise: o bem-estar econômico, a vitalidade e produtividade de economia global, segurança internacional dos oceanos, ar e espaço, linhas de informação e comunicação (QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW REPORT, p.2).

<sup>39</sup> Tradução Livre.

<sup>40</sup> As forças militares são consideradas em sua totalidade, incluindo o contingente ativo, de reserva e as forças de guarda nacional.

considerado o ambiente de insegurança em relação ao modelo de condução das guerras e como se dariam as ameaças e ataques a nação; os ataques de 11 de setembro eram uma dentre as inúmeras possibilidades de projeção de guerra assimétrica. As novas tecnologias e as armas militares sofisticadas poderiam atuar de modo a revolucionar a competição militar e natureza do conflito armado, tornando as doutrinas e as forças de projeção das grandes potências obsoletas como parâmetro da produção de políticas de defesa.

A força militar era dada o incentivo para manutenção da superioridade dos armamentos, garantindo a capacidade de dissuasão e cooperação com forças de aliados em planejamento estratégico e fixação de bases militares. Dentre os papéis dessa instância, estava prevista a alternativa de ocupar territórios estrangeiros para impor derrotas aos inimigos. “Tal derrota e a decisão de intervir, a cargo do presidente, poderia incluir a mudança do regime de um Estado adversário ou ocupação de território estrangeiro até que os objetivos estratégicos norte-americanos fossem atingidos” (QUADRENNIAL REPORT REVIEW, p.13, 2001). As ações deveriam primar pela concepção do RMA (Revolution in Military Affairs)<sup>41</sup>, atentando-se ao fato de que tais qualidades estariam disponíveis também aos novos inimigos. Esse tipo de guerra viria a ser testado em parte da Guerra do Afeganistão, em 2001, e proposto como modelo principal para a Guerra do Iraque, em 2003<sup>42</sup>.

A cooperação internacional, que só viria ser explorada e promovida intensamente, após o relatório de 2010, já era apontava como uma solução para o alcance dos interesses estadunidenses e a busca de sua supremacia. De acordo com o relatório, historicamente os Estados Unidos têm se valido de formação de alianças e de relacionamento bilateral para alcançar suas metas. A habilidade incomparável de desenvolver coalizões e alianças era vista como criticamente importante na resposta aos eventos de 11 de setembro, em virtude da imprevisibilidade do comportamento do novo inimigo terrorista, sem território fixo e limitado. O sucesso dessa habilidade condicionaria a capacidade estadunidense de formar um panorama comum estratégico de interesses para promover estabilidade:

---

<sup>41</sup> Op. Cit. p.46

<sup>42</sup> Também eram previstas as possibilidades de manterem forças regionais permanentes em áreas específicas críticas na Europa, Nordeste Asiático, Leste Asiático litoral e Oriente Médio e Sudeste Asiático para garantir aos aliados e amigos e a conter e deter possíveis agressões contra os Estados Unidos. Acreditava-se que com o passar do tempo essas forças estacionárias aumentariam a balança regional favorável aos aliados e amigos dos Estados Unidos, bem como poderiam socorrê-los mediante necessidade de um reforço em conflitos (QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW, p.20, 2001)

Os Estados Unidos não poderão desenvolver suas forças militares e planos apenas para confrontar um adversário específico em uma área geográfica específica. Em vez disso, os Estados Unidos poderiam ser forçados a intervir em crises inesperadas contra oponentes com uma ampla gama de capacidades. Além disso, essas intervenções podem ocorrer em regiões distantes, onde ambientes urbanos, outros terrenos complexos e condições climáticas variadas apresentam grandes desafios operativos (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p.6, 2001).

A política externa de segurança através da Guerra ao Terror contida no primeiro relatório, reforça o argumento em termos regionais, do desenvolvimento de uma balança estável em regiões de interesses geopolíticos. As discussões, porém, não avançam muito em alternativas para além do recurso da guerra e intervenção direta, não refletindo nas práticas políticas os debates das agendas de segurança, mas, se fazendo valer a vontade presidencial de ir à guerra. As regiões onde a nova política revelou maior atenção, sobre a Ásia e o Oriente Médio, eram tratadas como de forte potencial para disputas militares, com tendência a governos vulneráveis ameaçados de ruir por extremismos radicais ou movimentos políticos internos. O sucesso nessas regiões, mesmo após as intervenções armadas e a imposição da derrota aos inimigos estava associado à restauração das condições militares favoráveis e a criação de políticas aceitáveis para o fim das hostilidades. Essa visão se maturaria nos próximos relatórios quadrienais, a iniciar em 2006, quando analisando os resultados das Guerra do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003), absorve-se a ideia de que as vitórias no Oriente Médio e na Ásia eram apenas os primeiros desafios ao estabelecimento dos interesses dos Estados Unidos nas regiões.

Na Ásia e, principalmente no Oriente Médio, os desafios aos interesses estadunidenses, aliados e amigos, estariam ameaçados por países considerados Estados fracos ou falidos, onde os governos se tornam incapazes de controlar o território, garantir a segurança e impor a ordem. Como os Estados Unidos eram dependentes dos recursos provenientes dessas regiões, principalmente os energéticos, alterações substanciais nos países locais imporiam sérios riscos aos interesses e ao desenvolvimento futuro. Os Estados fracos ameaçados ou associados ao terrorismo criariam atrativos para que atores não estatais como tráfico de drogas, o terrorismo, e outras atividades, se desenvolverem, podendo ameaçar a segurança local e se difundirem como um risco regional. A instabilidade convertia-se para os Estados Unidos em requerimento para a intervenção armada, para evitar que a instabilidade dessas regiões fornecesse condições para que o terrorismo se voltasse ao seu território. Associada a ideia da fraqueza dos Estados, um caráter evolutivo dos debates e da política de segurança foi a aceitação de que, não era mais

a força dos inimigos que sintetizava a ameaça, mas, interpretar que era a fraqueza dos Estados constituía um dos grandes desafios para o futuro.

Com o intuito pioneiro na transformação da visão de segurança e defesa e formação dessas políticas, o relatório de 2001 advertia sobre a necessidade de tratar como central a característica da imprevisibilidade do ambiente internacional e a assimetria das novas ameaças para enfrentar um de muitos outros possíveis inimigos, a Al-Qaeda, e garantir um ambiente seguro para não frustrar os interesses do país. Na impossibilidade de delimitar precisamente os objetivos e os meios utilizados pelos novos inimigos, as forças armadas e as políticas precisavam ser minimamente capazes de projetar tendências, identificando as capacidades e as condutas comportamentais. Era preciso um planejamento estruturado para analisar as capacidades dos inimigos terroristas e desenvolver setores internos com inovações tecnológicas e doutrinárias para que se evitasse a equiparação ou superação dos adversários.

A passagem dos documentos do primeiro (2001) relatório para o segundo (2006) marca a mudança de uma política de Guerra ao Terror, de resposta, para a consolidação de uma estratégia de guerra preventiva, apesar da mesma já ser lançada e desenvolvida desde a Estratégia de Segurança Nacional de 2002. De 2001 para o de 2006, ocorre uma maturação dos pensamentos e propostas iniciais de mudança das políticas e uma avaliação de sua aplicação prática, através das guerras empreendidas pelos Estados Unidos. Em 2001, a promoção da Guerra ao Terror se conectava com a Guerra do Afeganistão de combate a Al-Qaeda e Osama Bin Laden; uma guerra de resposta as baixas humanas sofridas, condenados pela comunidade internacional e contra a impressão de vulnerabilidade causada a imagem dos Estados Unidos. A Guerra ao Terror, iniciada em resposta, se transformou em uma política preventiva frente ao ambiente internacional de segurança incerto nos primeiros anos após os atentados, refletindo a situação de guerra vivida pelos Estados Unidos. Tornava-se indispensável aos interesses americanos agir direta ou indiretamente para prever os problemas que poderiam afetar seus objetivos futuros, o terrorismo estava entre eles, e, as armas destruição em massa, foram articulados com mesmo sentido, para defenderem ações preventivas no Iraque, em 2003.

No segundo relatório do Departamento de Defesa (2006) havia uma mudança conjuntural em relação ao primeiro exemplar, de 2001: os Estados Unidos eram uma nação efetivamente em guerra. Os Estados Unidos eram uma nação em guerra; uma guerra global, considerada uma grande guerra, sob égide da Guerra ao Terror, mas dividida em duas localidades, o Afeganistão e o Iraque. Não obstante a vitória inicial contra o Talibã, no Afeganistão, e contra Saddam

Hussein, no Iraque, os cenários ainda eram considerados partes em um processo de luta na guerra contra o terrorismo (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, 2006).

A análise de 2006 reflete um quinquênio da guerra global, oferecendo um balanço da Guerra do Afeganistão e da Guerra do Iraque, esta última, passaria a ser o foco do combate ao terrorismo. Era um período de calcular o alcance dos princípios lançados em 2001 e os resultados de suas práticas no Afeganistão e no Iraque, de continuar a transformação do Departamento de Defesa (DoD), apurando políticas eficientes em resposta as adaptações e evoluções das capacidades do inimigo terrorista e suas táticas assimétricas. As políticas de defesa e segurança deveriam considerar o cenário das duas guerras em curso, evitar a difusão das armas de destruição em massa e minar o acesso pelos terroristas naquelas duas zonas específicas. Na conjuntura de 2006, os objetivos do relatório eram: testar as conclusões do relatório de 2001; aplicar as lições apreendidas de quatro anos de guerra contra uma rede global de extremismo violento e testar as suposições sobre as mudanças constantes de natureza do mundo que se encontram os Estados Unidos (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p. 5, 2006).

A ameaça de um ataque de terroristas, por um grupo inimigo como a Al-Qaeda compartilhava espaço com as guerras atuais no Afeganistão e no Iraque, com seus desdobramentos e o ressurgimento de problemas pela instabilidade desses epicentros. A vitória na guerra contra grupos terroristas era creditada a estabilização daqueles dois países. A política de segurança e a execução da guerra era pensada para além da centralidade do terrorismo como ameaça e do inimigo sintetizado em Osama Bin Laden e na Al-Qaeda de modo mais abstrato, adicionando-se novas condicionantes que delimitavam espacialmente o perigo. Os inimigos nesse período passaram do grupo assimétrico da Al-Qaeda, logo após os ataques de 11 de setembro, para uma associação com Estados fixos, o Afeganistão e o Iraque. Mesmo espacialmente delimitados os inimigos nas figuras desses países, à maioria das ameaças, dentre elas, o terrorismo, eram atribuídas o caráter de potencial difusão, pois ultrapassavam as fronteiras para se caracterizar como uma problemática regional. Adicionalmente ao terrorismo, ganharam força ameaças correlatas, como o desenvolvimento das armas de destruição em massa e o potencial de sua obtenção por governos e grupos terroristas no desequilíbrio das balanças regionais.

Segundo o relatório, em 2001, quando os Estados Unidos sofreram os atentados, o país estava em muitos aspectos desfrutando a vitória da Guerra Fria. Como o presidente foi posto em uma situação desafiadora, de incerteza, direcionou a visão do departamento para transformar as

forças em direção aos novos desafios. Em 2006, cabia reajustar a necessidade de uma política tomada pelo imediatismo da situação em 2001, para que os Estados Unidos voltassem a gozar daquela situação.

Os ajustes feitos em 2001 em relação a transformação das forças armadas e do Departamento de Defesa, que resultaram em maior agilidade, capacidade técnica com absorção tecnológica, precisão de armas e gerenciamento de informação deveriam continuar seus impulsos. Foram feitos ajustes, sem o qual não poderiam obter vitórias nas guerras assimétricas no Afeganistão e no Iraque:

Nós também ajustamos a postura militar global estadunidense, fazendo longos ajustes atrasados, baseados na superação de uma defesa estática e obsoleta das guarnições da Guerra Fria, dando ênfase na habilidade de responder rapidamente aos pontos problemáticos ao redor do globo. (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p.5, 2006)<sup>43</sup>

Para continuar evoluindo na capacidade de aplicação das forças armadas e caminhar para o objetivo de uma vitória incontestável era preciso trabalhar através de uma abordagem dos “3fs” – “find, fix and finish (encontrar, consertar e finalizar)”<sup>44</sup> - no combate a operações contra novos e inimigos, que pudessem surgir como ameaças potenciais desses cenários em guerras no Oriente Médio. Parte do compromisso do relatório em fazer um balanço de 2001, implicava em ações mais efetivas como o início de um plano global para as forças militares se reorganizarem em sua distribuição tática no mundo, reduzindo-se alguns dos pontos estáticos da era bipolar, substituindo-as por forças aplicáveis e expedicionárias em pontos fundamentais.

O relatório consagra o tipo de guerra assimétrico no círculo de segurança predominantemente:

Os inimigos nesta guerra não são forças militares convencionais tradicionais, mas redes terroristas globais dispersas que exploram o Islã para promover objetivos políticos radicais. Esses inimigos reduzem o objetivo declarado de adquirir e usar armas nucleares e biológicos para assassinar centenas de milhares de americanos e outros ao redor do mundo. Eles usam o terror, propaganda e violência indiscriminada em uma tentativa de subjugar o mundo muçulmano sob uma tirania teocrática radical, enquanto tentam perpetuar o conflito com os Estados Unidos e seus aliados e parceiros. Esta guerra exige que os militares dos EUA adotem abordagens não

---

<sup>43</sup> Tradução livre.

<sup>44</sup> Ibid, p.7

convencionais e indiretas<sup>45</sup> (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p.13, 2006)

A consagração do novo tipo de guerra resultou dos cenários encontrados tanto no período das guerras contra os governos do Afeganistão e do Iraque, quanto das guerras posteriores do período da ocupação contra insurgentes, grupos terroristas e guerra sectária, que imergiram as forças da coalizão lideradas pelos Estados Unidos em uma atmosfera de conflitos assimétricos. O reconhecimento levava em conta as limitações e despreparos das forças da coalizão, a inviabilidade de vitória por meio da tradicional superioridade das armas e, que, as vitórias locais, elementos constituintes da grande guerra, faziam parte da garantia da estabilidade e da segurança regional e internacional.

O Iraque, como o Afeganistão, era considerado expoente de instabilidade e berço fértil para ações terrorista que, caso não fossem combatidas, poderiam se voltar para os Estados Unidos, como reflexo de sua Guerra ao Terror. Dos dois cenários da grande guerra de 2006, o Iraque torna-se crucial para os interesses da política externa estadunidense, em seus objetivos geopolíticos e na busca de sua segurança. Os desdobramentos da Guerra de 2003, o crescimento dos conflitos internos de maneira assimétrica, o aumento da presença terrorista e os recursos energéticos estratégicos do petróleo, o qualificavam como um país crucial no combate a Al-Qaeda.

Conforme os pensamentos do segundo relatório, a Al-Qaeda e seus movimentos associados reconheciam no Iraque um potencial para grande batalha do Islã na era. Em resposta, a solução previa a promoção da liberdade e democracia, possibilidades alternativas para a mensagem do extremismo aos povos da região. O desdobramento da questão iraquiana seria, pois, um modelo para um futuro país pró-Estados Unidos, favorável a construção de uma segurança de acordo com os interesses desses; “ajudar o Iraque a construir a si mesmo, seria, pois, atitude crítica para vencer em guerra a longo prazo” (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, 2006).

Uma das ideias do documento era difundir, dentro do cenário proposto de “grande guerra”, que as armas de destruição em massa passaram a ocupar o papel central como instrumento de maior perigo, fosse nas intenções dos inimigos voltaram-se para os Estados Unidos ou para seus amigos e aliados. O discurso inserido nas considerações sobre como vencer a guerra pretendia atribuir a construção da segurança no Iraque a um potencial golpe aos interesses do terrorismo,

---

<sup>45</sup> Tradução livre.

associando-se, indiretamente, a estabilização a difusão de uma lógica humanitária e democrática.

A situação em curso no Iraque era descrita como “um conflito de armas quanto uma batalha de ideias, uma luta contra a rede terrorista e contra sua ideologia assassina” (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, 2006). Essas qualificações não mais faziam do que reproduzir e tentar reforçar uma leitura civilizacional da guerra, recorrentemente classificando o outro como o “mal”, na tentativa de elevar as soluções ocidentais como as únicas viáveis e “de bem”. A existência desse enquadramento civilizacional se evidenciava no reconhecimento da administração de que a por mais que fossem reformados os setores públicos e privados, havia outro elemento fundamental, o ideológico: “era indispensável que o governo dos Estados Unidos entendesse e se engajasse com a audiência chave, promovendo as ideologias e valores ocidentais em troca da expansão do extremismo terroristas”.<sup>46</sup>

Para o documento de 2006, o sucesso estadunidense na grande guerra recaia no combate dos Estados pobres ou falidos que, se associavam ao terrorismo gerando situações de instabilidade local e regional. Dessa constatação, depreende-se um objetivo discursivo e propagandístico da administração Bush, de agir na reconstrução desses ditos Estados frágeis, no intuito declarado de evitar o terrorismo, encobrendo um fim de afirmação de interesses estratégicos dos Estados Unidos. No caso do Iraque, a recuperação da estabilidade local e regional permitiria a administração de Bush seus interesses em termos energéticos, assegurando a influência sobre o elemento do petróleo e, adicionalmente, propor que o sucesso na democratização do Iraque deveria ser um exemplo de estabilidade regional. Contudo, as constatações estadunidenses recaíam no que Ayoob (1991) atribuía ao uso ocidentalizado da formação de políticas de segurança. Ao se portar dessa maneira, as ações dos Estados Unidos tiveram o fim objetivo de promover um estereótipo de ameaça e inimigo. Porém, em contrapartida, essa construção gerou um comportamento pós-guerra onde as realidades locais eram pormenorizadas e tratadas conquanto pudessem influir nos interesses estratégicos energéticos.

Essa ideia de um discurso construído sob a justificativa de que uma recuperação iraquiana estava alicerçada na difusão democrática como um sucesso ao combate ao terrorismo e o caminho a estabilidade era apoiada em estratégia regional, que deveria levar em conta a formação de laços com aliados, para cooperação e divisão de responsabilidades. A vitória na Ásia e, sobretudo, no Oriente Médio era vista como indissociável da reestruturação dos Estados

---

<sup>46</sup> Ibid, p.22

frágeis, de um reforço das capacidades do exército, da cooperação e do surgimento e fortalecimento de lideranças no mundo muçulmano capazes de prevalecer nos conflitos contra o extremismo violento.

A conclusão e o avanço do relatório de 2006 frente a seu antecessor, de 2001, está no lançamento e execução de ações que pretendiam finalizar as duas grandes guerras envoltas pela órbita da Guerra ao Terror, a do Afeganistão e a do Iraque. Além disso, introduzia-se a ideia de retirada das forças desses locais, o incentivo a cooperação e compartilhamento de responsabilidades em substituição as ações direitas, apoiadas por países de uma coalizão, mas custeadas em grande parte pelo governo dos Estados Unidos. Com o crescimento das ameaças nessas duas zonas de conflitos, a insatisfação da sociedade estadunidense e o questionamento internacional, a cooperação desses países emergentes para assumirem papéis regionais, efetivá-los como cooperadores e afastá-los de futuras hostilidades ganha peso nas perspectivas estadunidenses, ao mesmo tempo, que garantiria o interesse da administração Bush em preservar sua influência naqueles dois países.

O terceiro Relatório Quadrienal de Revisão de Defesa, de 2010, apesar de superar o escopo temporal desse trabalho e, do primado da Doutrina Bush, durante o governo de George W. Bush em seus trajetos para a Guerra do Iraque (2003), tem valor indispensável<sup>47</sup>. Ele permite verificar em termos comparativos as limitações das políticas criadas precedentemente e que vigoraram no auge da Guerra ao Terror, bem tem a utilidade de permitir se traçar o caminho evolutivo da política de segurança dos Estados Unidos em seu projeto de manutenção e expansão de força para o século XXI

O relatório introduziria a noção de uma era de transição: a tentativa de amenizar a grande guerra de 2006 e proceder a retirada das forças estadunidenses do Afeganistão e do Iraque, substituindo-as por uma cooperação regional de responsabilidades em zonas-chave. Os objetivos principais a serem alcançados pelo Departamento de Defesa em nome dos interesses dos Estados Unidos seriam: prevalecer nas guerras atuais, prever e deter conflitos, se preparar para derrotar os adversários, suceder em amplo número de contingências e fortalecer as forças voluntárias (All-Volunteer) (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p, 5, 2010)<sup>48</sup>. Esses pontos correspondiam a defesa estratégica, primando por sua necessidade de evolução

---

<sup>47</sup> Apesar do segundo mandato do presidente George W. Bush encerrar em 2009, considera-se que muitas das crenças desse documento lançado em 2010 ainda guardavam ligações diretas com a Doutrina Bush.

<sup>48</sup> All Volunteer Forces se refere a força de trabalho civil que sustenta e os processos pelos quais o Departamento fornece os equipamentos e plataforma necessária que até então tinham eram subestimadas em suas prioridades.

para responder as mudanças no ambiente de segurança, gerenciar os resquícios das guerras iniciadas na primeira década de 2000 e garantir a supremacia do país no sistema internacional. Com a missão de prevalecer nas guerras atuais, o relatório aceita um cenário internacional de conflito, representado pelas consequências das ações no Oriente Médio, no Afeganistão e no Iraque.

O relatório busca equilibrar as forças em andamento e pensar não mais a curto prazo, como em 2001, mas continuar as projeções de longo prazo iniciadas no segundo documento, em 2006. O intuito continua sendo a extensão para além dos familiares maiores conflitos regionais, entre Estados, que dominaram o planejamento dos Estados Unidos desde a Guerra Fria até as duas últimas guerras do começo dos anos 2000, priorizando a assimetria das ameaças. Em 2010, quer-se refletir os ensinamentos de uma década de guerras, responder as crises que emergiram e desenvolver uma postura estratégica ampla no Oriente Médio, na África, no Sul e Centro da Ásia e, com articulação de cooperação na área de segurança regional, construir parcerias em regiões estratégicas aos interesses estadunidenses, livrando-se do custeio de um papel de polícia, regulatório, no sistema internacional.

Para o relatório, a intensa dinâmica global, aceita como condicionante da alteração das ameaças, notabilizava o mais variado número de atores e riscos. Tais condições utilizadas por grupos assimétricos contrariariam a ordem internacional sob forte influência dos valores estadunidenses ameaçando os objetivos a longo prazo do país, bem como afetariam a estabilidade regional das áreas de sua influência estratégica. Segundo o relatório, uma década de guerra demonstrou resultados para além do previsível em relação à extensão da necessidade de ocupação de outras áreas, gastos e prestígio; que uma vigília constante era preciso para gerenciar os descontentamentos criados ao longo dos anos de guerra e que se chegava a hora de dar curso a transição das forças no Afeganistão e no Iraque:

Nós aprendemos através da dolorosa experiência que as guerras que combatemos raramente são as guerras que planejamos. Por exemplo, no Iraque e no Afeganistão, dois teatros nos quais estamos engajados simultaneamente, vimos que alcançar a vitória militar operacional pode ser apenas o primeiro passo para alcançar nossos objetivos estratégicos (QUADRENNIAL DEFENSE REPORT REVIEW, p. 42, 2010)

Nesse panorama, o desafio estratégico a partir de 2010 em termos de uma estratégia nacional, onde a Guerra ao Terror perdia força doméstica e internacionalmente, se desdobrava para uma consolidação da transição das forças estadunidenses no território iraquiano, de uma preparar para semelhante processo no Afeganistão e prevalecer na guerra terrorista ainda vigente contra a Al-Qaeda e o Talibã.<sup>49</sup>

No Iraque, a missão seria completar a transição para um governo democrático e autônomo capaz de garantir a ordem e segurança interna, afastando a insurgência e o terrorismo da Al-Qaeda na formação de uma estabilidade regional. A política de segurança, logo, evoluiria da ocupação pós-guerra, em 2003, da presença direta, para o gerenciamento indireto de apoio a reconstrução do território e desenvolvimento das Forças de Segurança do Iraque (Iraq Security Forces). Os Estados Unidos continuariam a fornecer ao Iraque bases de apoio capacitando as novas forças nacionais com treinamento e auxiliando em operações de estabilização, colocando em prática o acordo da transferência de responsabilidades, o U.S. Iraq Security Agreement<sup>50</sup>.

O relatório privilegiava o aspecto regional para combater as ameaças presentes em zonas de interesses para a qual manteriam o engajamento diplomático na capacitação de parceiros-chave. A busca de uma ordem internacional pacífica e cooperativa favorável aos Estados Unidos somente poderia decorrer de uma cooperação global, onde a superioridade econômica, política e militar já não poderiam substituir a ausência de apoio, como se pensava nos anos 2001. Em um contexto complexo e interdependente do ambiente de segurança, essa dimensão da estratégia de defesa cooperativa e bilateral dos Estados Unidos nunca fora tão importantes. Era preciso além do uso integrado da diplomacia, da inteligência, das forças de defesa, das leis internacionais, das ferramentas econômicas, desenvolver e construir a capacidade de países manterem sua estabilidade<sup>51</sup>. Assim, os Estados Unidos substituiriam a ação direta e ocupação por suporte, cabendo aos Estados garantirem suas estruturas.

Para contrabalancear a fase de transição e retirada das tropas, os Estados Unidos poderiam considerar agir pontualmente contra insurgências locais, organizações terroristas, redes

---

<sup>49</sup> No Afeganistão, o triunfo estava relacionado com a derrota do Talibã, o esforço da construção das forças locais de segurança, a consolidação dos ministérios e do governo, o apoio dos civis evitando submissão de populações-chave, bem como o acesso de centros e linhas de comunicação; juntos permitiriam a transição programada até julho de 2011.

<sup>50</sup> Detalhes do acordo podem ser consultados em: Acordo sobre o status das forças entre a República do Iraque e os Estados Unidos da América. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), vol. 6.1., 2009

<sup>51</sup> O relatório cita como principal a ajuda na aquisição de sistemas para melhorar a segurança, com o objetivo dar respaldo a retirada de forças sem que as regiões ocupadas sofressem a reversão dos trabalhos estadunidenses iniciados em 2001, ou seja, recaíssem sob mãos hostis.

transnacionais criminosas ou desastres ambientais. Entretanto, poucos seriam os casos em que as forças armadas se engajariam em larga escala sustentando operações de combate sem a necessidade auxiliar dos países na transição para uma situação de governança (QUADRENIAL DEFENSE REVIEW, 2010). O reconhecimento da necessidade de não apenas ganhar a guerra, mas reconstruir e fortalecer os locais trazia um ônus e uma complexidade de gastos, material, logística a intervenção direta, diminuindo o apreço por esse modo de agir e trazendo um resguardo quanto a prioridade do instrumento da guerra para garantia de segurança. O que ainda se mantinha irrevogável aos Estados Unidos era a manutenção da superioridade material, da força, para projetar o poder, a integridade das alianças e a segurança dos parceiros sem questionamentos, não obstante, essa força poderia ser e deveria ser cultuada por variados meios. A força não era mais um apelo as resoluções armadas.

Por fim, os cálculos do relatório de 2010 indicavam o retorno de uma dualidade, lançada em 2002: se os desafios de completar a transição nas áreas do Oriente Médio eram grandes, as oportunidades para se criar um novo momento também o eram. Executando-se as prioridades, abrir-se-ia o caminho para uma maior cooperação internacional, com divisão de responsabilidade dos demais países com os Estados Unidos em luta permanente, de interesse global, contra as forças assimétricas de inimigos como redes terroristas, Estados hostis, Estados falidos ou fracos, grupos insurgentes, violência sectária, redes de tráfico e as ameaças da insegurança e instabilidade regional promovidas por atores não-estatais, que poderiam se voltar aos interesses estadunidenses. Apesar de previamente orquestrada a definição de inimigo há uma expansão sobre tais atores, que deixam de ser países específicos.

Nos relatórios, a análise da construção e uso dos termos: inimigo, ameaça e interesse nacional permitem verificar como os documentos do Departamento de Defesa teceram as condições gerais para induzir a política externa estadunidense, sugerindo as condições e as capacidades materiais, bem como refletindo e incorporando os desafios para tornar mais precisa a defesa dos interesses de segurança do Homeland e a projeção externa. Eles refletem o processo de transformação das abordagens de defesa e segurança estadunidense em um contexto de evolução da difusão global de meios e informações, atribuindo os pesos e resultados das duas guerras em busca dos interesses estratégicos dos Estados Unidos, a Guerra do Afeganistão e a Guerra do Iraque. Tal contexto afetou diretamente a compreensão estadunidenses dos perigos a serem enfrentados; pelo surgimento de novos atores no cenário internacional, estatais ou não, como os terroristas. Modificam-se, por conseguinte, as respostas aos desafios identificados, mantendo a associação com a ameaça terrorista, variando o grau da inserção de outras

condicionantes, além de se promover uma transição entre a opção de intervenção direta, do começo de Guerra ao Terror e do período da grande guerra (Afeganistão e Iraque), para indireta, com uma cooperação presumida da retirada das forças do Oriente Médio e da Ásia e da incorporação de novos encargos aos líderes regionais nesses territórios.

Finalmente, os relatórios expressam os seguintes momentos: construção de uma nova estratégia de guerra com foco no terrorismo e na derrota da Al-Qaeda(2001); balanço das guerras sob argumento de combate ao terrorismo e os ajustes de políticas para garantir o triunfo estadunidense na Ásia e no Oriente Médio no período considerado uma grande guerra (2006), e preparação para retirada das forças (pós-grande guerra) das zonas afegã e iraquiana, com o remanejamento dessa condição no peso do discurso da necessidade cooperativa de balanças regionais (2010).

A atenção aos relatórios quadrienais exposta acima elucidada uma das preocupações da administração de Bush, em um dos muitos aspectos que compoariam as bases da política externa no início do século XXI. Os relatórios quadrienais esboçam principalmente a preocupação com fortalecimento do elemento material dentro da nova estratégia, ressaltando a necessidade de manter preparadas as forças dos exércitos para os novos desafios presentes e futuros contra os Estados Unidos. Eles têm caráter importante ao apresentarem uma evolução em termos de pensamento de segurança, incorporando a assimetria da nova conjuntura internacional e relatar o modo como a administração estadunidense buscou efetividade por meio da absorção tecnológicas e execução dos novos modelos de guerra.

Mais do que simbolizarem a evolução metodológica e teórica dos setores de segurança, essas modificações apontam para uma outra condição, que mesmo transcende a reforma das forças militares e do pensamento de segurança, ela deixa evidente a importância da guerra como um instrumento político no século XXI. As modificações fixam a força desse elemento, para qual o Estado sempre poderá recorrer em virtude do que considere fundamental a sua segurança. E, além de uma reforma defensiva, se preparando a possíveis ataques assimétricos, os documentos tinham o intuito de fornecerem a base para a projeção de interesses estratégicos em outras áreas fora do Estado nacional.

O fortalecimento das inovações estratégicas seria utilizado pelas guerras também para buscar outra faceta de segurança, a dos recursos energéticos, como se veria ocorrer. A importância das inovações nesses relatórios é a exposição das adaptações dos Estados Unidos para o desenvolvimento de novas abordagens que fossem efetivas para manter seus interesses em

zonas estratégicas como o Oriente Médio. As noções contidas nesses documentos, então, a associação entre inovações tecnológicas, incorporação de novos modelos, táticas de guerra e o balanço sobre a experiência adquirida em campo, tinham caráter último de servirem a criação de políticas de segurança mais eficientes a serviço das variadas pautas, que viessem a ser securitizadas em quaisquer áreas que se encontrassem.

Esses interesses por recursos naturais, através do desenvolvimento de habilidades técnicas contidas nos quadrienais, fazem parte do conjunto maior a serviço da segurança nacional e da política externa. Ele faz parte de um conjunto de instrumentos, que se adaptaram ou foram criados no pós-11 de setembro, manifestados em diferentes níveis de governo para atender os eixos econômico, militar e político. Dentro dessa função, a apuração das forças dos exércitos, continua sendo um pilar indispensável para afirmação dos interesses, uma vez que os Estados Unidos retêm a centralidade da guerra como maior elemento a favor da política externa. No fortalecimento dos interesses militares, políticos e econômicos, que são a base da força estadunidense, a apuração de habilidade e da eficácia contidas nesses relatórios são destinados a formar um pensamento estratégico mais eficiente em um contexto multipolar. O intuito das adaptações, presentes no relatório, transcendia unicamente a defesa nacional e suas fronteiras ou uma formação de uma possível resposta a conflitos e ataques; oferecia condições materiais, táticas e ideológicas para uma projeção ofensiva dos Estados Unidos que garantissem seu domínio em zonas de interesses, como decorreria na conquista dos recursos energéticos no Oriente Médio. A viabilidade de incorrer em uma guerra no Iraque em busca de sanar sua vulnerabilidade petrolífera, por meio de uma segurança energética e apreensão de zonas diretas de recursos naturais, levaria em conta o proposto nesses relatórios como um corpo técnico e tático em conjunto com as doutrinas ideológicas contidas na estratégia de segurança nacional, de 2002.

## **CAPÍTULO 3: Por trás do internacionalismo propagandístico de Bush: petróleo, interesses geopolíticos e a luta pela hegemonia estadunidense**

### **3.1 O interesse geopolítico: as estimativas oficiais de dependência e as preocupações a longo prazo**

Paralelo ao lançamento de análises sobre as limitações técnicas, teóricas e estruturais expostos pelos ataques de 11 de setembro de 2001, avaliados em um imperativo de necessidade de fortalecimento dos requisitos físicos, militares e políticos, esboçados nas evoluções e adaptações das estratégias de segurança nos documentos de Estratégia de Segurança Nacional, a administração Bush contou com a formulação de avaliações periódicas quinquenais que esboçavam os panoramas futuros, os Global Trends, que lançavam luz a como os Estados Unidos deveriam se posicionar, mediante a prevenção de fragilidades em um mundo com poder mais difuso. Na criação desses painéis futuros, enfatizava-se uma condição: a permanência da vulnerabilidade energética do país, mediante a dependência de importação dos recursos, sobretudo, o petróleo, em um ambiente de maior competitividade pelas fatias dos mercados fornecedores, via crescimento de países emergentes como: China, Índia e Rússia.

Da preocupação com a emergência de novos países decorreria uma menor facilidade de manter o controle hegemônico dos Estados Unidos e sua influência sobre os mercados e locais ricos em recursos energéticos, do quais o país tenderia a aumentar sua dependência. A estratégia da política externa estadunidense escondia, para a Guerra do Iraque (2003), a tentativa de garantir o acesso e mercado do petróleo, na busca de contrariar a tendência de dependência exposta no relatório.

Segundo o Global Trends (2000) a projeção do aumento do consumo de petróleo dos Estados Unidos era considerável. Dos anos 2000, com uma demanda de aproximadamente de 75 milhões de barris por dia, cresceria para aproximadamente mais de 100 bilhões de barris em 2015, uma elevação de quase o tamanho da produção da OPEP. Paralelamente, o gás natural cresceria mais que os outros recursos em termos de uso, acima dos 100%, decorrente principalmente da triplicação do consumo da Ásia, sem, contudo, substituir a centralidade do petróleo como maior recurso (GLOBAL TRENDS, 2000)<sup>52</sup>.

Ainda de acordo com esse relatório, a previsão internacional em termos de mercado era de que os países produtores de recursos energéticos, especialmente do petróleo, continuariam a exercer

---

<sup>52</sup> Segundo o relatório a tendência era que os combustíveis fósseis continuassem a dominar em consumo até 2020, correspondendo a aproximadamente 40% do consumo e os renováveis, como energia solar, eólica, hidrogênio, teriam uma probabilidade de crescimento de apenas 8% no decorrer desse período.

alavancagem no mercado, em busca do crescimento dos preços, permanecendo, a baixa probabilidade de que se estabilizassem. Os preços tenderiam a se tornar mais instáveis nos próximos quinze anos, com aumentos periódicos seguidos por colapsos. O panorama descrito acima, impunha uma incerteza em termos energéticos, uma imprevisibilidade, uma instabilidade que rondava os locais dependentes e o seguimento industrial produtivo. Estas situações influiriam diretamente nas preocupações e se traduziriam em ações estadunidenses, em termos de redução de vulnerabilidade externa, ou seja, de sujeição a um mercado com tendências a rupturas de fornecimento e preços desfavoráveis. As melhoras técnicas e as inovações estratégicas contidas nos relatórios quadrienais, expostas anteriormente surgiriam, por conseguinte, como instrumento possível, dentre os eixos político, econômico e militar, ao prevalecimento da vontade dos Estados Unidos contra essa tendência desfavorável no longo prazo.

Para o Global Trends (2000), parte da fragilidade energética petrolífera era consequência da falta de controle sobre os bens e resultado da dependência da maioria dos países do mundo do fornecimento externo, principalmente o recurso proveniente dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em especial, os do Oriente Médio. Nesses países, uma característica que se replicava era a cadeia produtiva do petróleo, por vezes, rodeada de instabilidades políticas inerentes as questões sociais e governamentais internas, com intensidade capaz de obstruir o fornecimento. O Global Trends (2000) ainda estimava uma diminuição do comércio entre os Estados Unidos e os membros da OPEP: em 2015, apenas 1/3 do petróleo do Golfo Pérsico seria direcionado para os mercados ocidentais, sendo 3/4 direcionados a Ásia.

Frente a essas projeções, vale elucidar as condições em que se encontram as tendências desse recurso energético a nível mundial e o porquê, o Iraque, em decorrência de suas ricas reservas petrolíferas foi considerado um local executável de invasão. A verificação das condições mundiais em termos de distribuição de reservas, produção, consumo e importação de petróleo permite incitar porque cada vez mais o recurso energético tem sido securitizado pelos Estados, se tornando sujeito de políticas, e porque era tratado como de essencial importância para os Estados Unidos.

A partir dos dados extraídos da Administração de Informações de Energia dos Estados Unidos<sup>53</sup>, formulou-se as seguintes tabelas para consideração:

**Tabela 1: Reservas de Petróleo Provadas (2000-2010)<sup>54</sup> -**  
*bilhões de barris*

<b>País</b>	2000	2001	2002	2003	2006	2010
Arábia Saudita	264	262	262	262	264	264
Iraque	113	113	113	113	115	115
Emirados A. U.	98	98	98	98	98	98
Kuwait	97	97	97	97	102	102
Irã	99	90	90	90	132	138
Venezuela	73	77	78	78	80	99
Rússia	49	49	49	60	60	60
Líbia	30	30	30	30	39	44
México	28	28	27	13	13	10
China	24	24	24	18	18	20

Fonte: Administração de Informações sobre Energia dos EUA

A Tabela 1 mostra que as maiores reservas no início dos anos 2000 estavam majoritariamente concentradas nos países da OPEP (Arábia Saudita, Iraque, Irã, Kuwait, Líbia, Emirados Árabes e Venezuela) e especialmente localizadas no Oriente Médio (50% das reservas dessa amostra), com exceção da China (Ásia), México (América do Norte), Rússia (Leste Europeu) e Venezuela (América do Sul)<sup>55</sup>. Ainda que com variações, esses países continuaram ocupando a liderança nas reservas mundiais durante a primeira década<sup>56</sup>. Os Estados Unidos, por outro lado, ocupavam o 11º lugar em termos de reserva, em 2000 e mantiveram-se atrás desses países nos anos decorrentes, em contraposição de seu destaque em termos de produção e, principalmente, na liderança mundial no consumo.

Os Estados Unidos apresentavam expressão quando as capacidades produtivas (Tabela 2), dada a alta tecnologia empregada na cadeia de petróleo, apesar do maior custo de exploração

<sup>53</sup> Em inglês, U.S. Energy Administration Information.

<sup>54</sup> Os anos escolhidos representam dois momentos comparativos: de 2000 a 2003, pré e durante a Guerra do Iraque (2003), e o pós-guerra, 2006 e 2010, a coincidir com os anos de lançamento das estratégias de segurança nacional.

<sup>55</sup> Reconhecemos que podem haver divergências enquanto a quantificação das reservas e a elaboração do ranking, quando comparados os números aqui apresentados a outras agências internacionais. Esse fato é decorrente da metodologia específica adotada por cada instituição.

<sup>56</sup> Embora não destacado, dado ao escopo do recorte, o Canadá aparece como uma das maiores reservas a partir de 2003, com 180 bilhões de barris.

comparativamente aos países do Oriente Médio. Contudo, isso não o fazia capaz de equilibrar seu consumo total, altamente dependente do exterior:

**Tabela 2: Total de Petróleo Produzido (2000-2010) - milhares de barris por dia**

<b>País</b>	2000	2001	2002	2003	2006	2010
Arábia Saudita	9476	9157	8810	10077	11098	10908
Estados Unidos	9058	8957	8998	8766	8314	9691
Rússia	6724	7160	7659	8535	9732	10290
Irã	3765	3800	3524	3833	4149	4243
Venezuela	3461	3334	2924	2581	2747	2600
México	3460	3570	3593	3808	3710	2979
China	3389	3445	3550	3603	3980	4575
Noruega	3355	3423	3342	3273	2786	2146
Canadá	2753	2816	2954	3114	3292	3442
Iraque	2582	2409	2040	1318	2009	2397

Fonte: Administração de Informações sobre Energia dos EUA

A grande produção estadunidenses era seguida de um consumo altamente considerável (Tabela 3), o que o impossibilitava, como grande parte dos outros produtores, obter receitas de exportação e ainda o condicionava a depender de contingente de importações para suprir a demanda de consumo social e industrial. Em termos energéticos e de poder, essa posição implicava em uma vulnerabilidade estratégica:

**Tabela 3: Total de Petróleo Consumido (2000 - 2010) - milhares de barris por dia**

<b>País</b>	2000	2001	2002	2003	2006	2010
Estados Unidos	19701	19649	18761	20034	20687	29180
Japão	5361	5269	5314	5296	7493	4341
China	4689	4814	5212	5786	5035	9339
Alemanha	2767	2807	2710	2679	2636	2467
Rússia	2703	2797	2726	2766	2885	3015
Índia	2281	2299	2388	2469	2813	3263
Brasil	2200	2186	2172	2115	2276	2814
Coreia do Sul	2135	2132	2149	2175	2180	2269
México	2062	2038	1953	1952	2076	2094
Canadá	2008	2029	2040	2155	2322	2380

Fonte Administração de Informações sobre Energia dos EUA

**Tabela 4: Petróleo Importado (2000 - 2010) - milhares de barris por dia**

<b>País</b>	2000	2001	2002	2003	2006	2010
Estados Unidos	9071	9328	9140	9665	10118	9213
Japão	4316	4069	4072	4128	3987	3467
Coréia do Sul	2468	2377	2158	2161	2412	2401
Alemanha	2088	2124	2118	2150	2214	1883
França	1721	1740	1612	1724	1650	1294
Itália	1684	1672	1635	1703	1743	1540
Índia	1510	1604	1671	1843	2273	3040
China	1407	1210	1394	1828	2915	4773
Espanha	1157	1147	1140	1157	1221	1059
Holanda	1091	1094	946	986	976	1033

Fonte: Administração de Informações sobre Energia dos EUA

No recorte de tempo proposto fica evidente que os Estados Unidos consumiam (Tabela 4) mais do que o dobro de sua produção, o que implicava em uma dependência dos mercados externos. A dependência dos mercados externos, vista como uma vulnerabilidade estratégica, era resultado da compra do recurso, que se encontrava sempre condicionada a variadas situações internas dos maiores países produtores, que poderiam afetar no quantitativo disponível para comercialização com os Estados Unidos. Os números contidos nas tabelas acima permitem constatar que a dependência dos Estados Unidos reproduzia uma tendência geral dos demais países desenvolvidos, como a dos europeus.

A leitura dos dados contidos nas tabelas indica, por outro lado, o crescimento dos mercados dos países em desenvolvimento como a China, a Índia e a Rússia, que, substancialmente, ocupavam fatias de consumo e importação (China e Índia) substituindo a exclusividade de compra de petróleo por parte dos países desenvolvidos. A necessidade de combustível dos mercados emergentes para desenvolver seu setor industrial e social, no fortalecimento de suas capacidades produtivas e poder no cenário internacional multipolar, resultavam não somente em uma concorrência pela compra do petróleo, mas ainda na tendência dos emergentes procurarem influenciar direta e indiretamente as áreas e países produtivos desencadeando, paralelamente, a diminuição do poder estadunidense.

É possível inquirir o que faz os elementos energéticos serem considerados questões de segurança nacional. Isso decorre, porque os países desenvolvidos estão intrinsecamente relacionados ao fornecimento externo de um bem essencial a manutenção de seus privilégios. Porém, em um dado cenário de crescentemente multipolaridade e de menor hegemonia

estadunidense e europeia, se torna menor a capacidade de garantir que os países produtivos, dos quais aqueles dependem, se mantenham direcionados apenas as suas vontades, mantendo relações privilegiadas exclusivas.

Essa vulnerabilidade internacional, dependência de recurso energético externo, se torna cada vez menos regulável e sujeita a coerção, uma vez que os países produtivos podem ofertar seu bem aos mercados em desenvolvimento, não sendo afetados completamente por pressões estadunidenses e europeias. Enquanto não fossem formuladas alternativas viáveis em termos de dependência e vulnerabilidade externa do petróleo, como fontes renováveis a baixo custo de produção e fornecimento, os Estados Unidos precisariam de uma solução que contornasse as tendências desfavoráveis do mercado e garantisse a viabilidade do mesmo.

As conclusões do relatório Global Trends (2000), tendiam a esboçar sucintamente essa impressão, para o qual o crescimento das necessidades dos recursos do petróleo apenas corroborava uma dependência dos Estados Unidos para suprir suas necessidades de energia via mercado externo, o que se ressaltava nas últimas décadas. A conclusão do relatório apontava que, em decorrência dessa conjuntura e novas condições políticas e materiais dos Estados Unidos, “o crescimento da demanda por energia, principalmente dos grandes produtores até 2015 terá um impacto substancial nas relações geopolíticas internacionais” (GLOBAL TRENDS, 2000).

As conclusões cabíveis no relatório Global Trends não se desdobravam em soluções para reverter o desfavorável mercado de fornecimento do petróleo aos países desenvolvidos. Apontar que haveria uma dificuldade mundial no barateamento da difusão de capacidade de exploração energética, que relegaria os países desenvolvidos a continuar dependentes dos fornecimentos de países da OPEP e, que dita difusão era determinante para um acesso mais equânime e diminuição das fricções internacionais em torno do bem, não respondia, todavia, ao porquê os Estados Unidos insistiriam em uma solução militar para garantir a segurança do petróleo extra territorialmente com a invasão do Iraque.

Essa consideração de cálculo era inviável nos próprios termos do relatório, pois em uma dinâmica multipolar, uma grande guerra era inconcebível. Não obstante a inclinação de antecipação de conjunturas e futuros desafios, o documento não previa a instrumentalização da guerra como um atributo de uma estratégia de política externa que buscasse a garantia da segurança energética violando a soberania de terceiros. A resposta as limitações dos relatórios do Global Trends, como se procura demonstrar, encontrava-se nas estratégias de segurança

nacional, entrelinhas, na autorização do uso da força mediante situações consideradas emergenciais, securitizadas, no cruzamento com os usos ideológicos de uma guerra contra um terror com considerações materiais do potencial energético do Iraque. Como nos recorda Simon (2008), se fazia muito presente ideias de cálculos de crescimento potencial de exploração do petróleo na possibilidade de guerra em 2003; o próprio Departamento de Energia dos Estados Unidos estimava ainda que as reservas do Iraque poderiam subir de 220 bilhões de barris e que outros 100 bilhões poderiam ser descobertos no deserto ocidental, se potencializada suas capacidades produtivas (SIMON,2008).

Entendendo as condições que preocupavam o governo dos Estados Unidos na virada para o século XXI, em relação ao panorama energético, é preciso inseri-las no contexto internacional estratégico, para verificar como essas ajustaram as capacidades de soluções propostas pelos documentos de segurança estadunidenses, viabilizando sua política externa de guerra. Com isso, a influência direta sobre as questões energéticas e políticas dará, por conseguinte, a construção do caminho até a decisão pela Guerra do Iraque, em 2003.

### **3.1.2 As tendências internacionais do petróleo: a busca por uma segurança energética autônoma**

A vulnerabilidade energética exposta na discussão precedente apresentava uma complicação estratégica que precisava ser resolvida no intuito do predomínio da superioridade estadunidense em termos hegemônicos no novo contexto do século XXI. O tratamento a esta questão era crasso para tentar se fazer jus à ideia difundida pela administração Bush de que os Estados Unidos eram e deveriam se manter como a maior força em termos internacionais nos próximos anos, apesar dos novos desafios da ordem multipolar pós-11 de setembro. Na manutenção dessa qualidade não era possível desconsiderar a dependência do petróleo, fonte energética base para estruturar o poder estadunidenses e manter qualidades superiores em termos militares, como circunstância última, para fazer valer seus projetos lançados pelos documentos de estratégia de segurança nacional.

A continuidade do pioneirismo em termos estratégicos, militares e o desenvolvimento de novas estratégias de abordagem aos novos inimigos, que permitia difundir a proposta de ordem estadunidense de fixação de interesses em zonas estratégicas da Ásia e do Oriente Médio precisava levar em conta o trabalho com a realidade internacional de sua dependência

petrolífera. A análise dos dados trazidos anteriormente permite compreender o imperativo da dependência nacional dos Estados Unidos e a importância de utilizar as novas interpretações de segurança nacional a favor da construção de um arcabouço contextual em que o recurso do petróleo fosse priorizado, ou seja, o porquê ele se tornaria uma questão de interesse nacional a ser securitizada.

Essa afirmação de prioridade esconde rastros históricos de interesses no Oriente Médio e zonas do Golfo e, só pode ser compreendida, considerando a securitização do petróleo inserida em um raciocínio no qual os elementos naturais e energéticos passam a ser objeto gradativamente das sociedades e os governos, que reconhecem sua influência no cotidiano social, os enquadrando em uma lógica de segurança energética, que reflete as influências dos mercados internacionais.

A noção de segurança energética considera o relacionamento da disposição das reservas dos países, da disposição das capacidades produtivas, do consumo e da importação e exportação, entrecruzadas pelo cruzamento entre oferta e demanda. A oferta e a demanda são determinantes para se pensar o quanto o petróleo é uma questão emergencial, pois o mercado reflete ambas, além de ser afetado pela quantidade de produção, pelas inovações tecnológicas, pelas complexidades dos locais exploratórios e pelas questões políticas, que alteram a própria disponibilidade daquele e relacionamento entre Estados. A dinâmica entre Estados e mercados do petróleo, a se desdobrar em uma securitização, pode ser interpretada através do cruzamento entre a oferta e demanda e a apreciação de que os Estados Unidos se encontram em desvantagem estratégica.

Dentro desse espectro de disputa energética, os Estados fornecedores buscam garantir os mercados para suas produções (segurança da oferta), enquanto os consumidores primam pela manutenção dos fluxos dos quais depende para manter suas estruturas (segurança da demanda). Ambas preocupações se inserem em uma relação de preocupações mútuas, dada a dependência, que aplica certa regulação e cooperativismo entre as partes, porém, sujeitas a variações, conjunturais, principalmente políticas, sem qual não é possível compreender os riscos de rupturas, as inseguranças dos mercados e dos preços (FOGUEL, 2018).

As duas lógicas, da segurança da oferta e da segurança da demanda estão emersas em um ambiente de maior complexidade, os quais influenciam e também são influenciados, o da segurança energética. Esse conceito, apesar de estar indiretamente subentendido, ou seja, sem referência direta nos documentos oficiais dos Estados Unidos, está refletido na atmosfera de

precaução em relação as projeções de dependência futuras. A segurança energética regula ambas preocupações, dos Estados em desenvolvimento e dos desenvolvidos, pela delicadeza de sua emergência:

A segurança energética envolve uma temporalidade, afetada pelos contextos e interesses de sua aplicação, refletindo as transformações dos regimes mundiais de segurança, que incorpora os impactos das instabilidades políticas, eventos naturais, rupturas sistêmicas e infraestruturais de curto ou médio prazo os incorporando como riscos ao fornecimento dos recursos energéticos, principalmente petróleo e gás (CHESTER, 2009).

Tendo em conta essas considerações e a imprevisibilidade de depender do mercado internacional, a exequibilidade de um aprisionamento conjuntural de zonas estratégicas para resolver as questões de fragilidade energética, entrava nos cálculos da administração George W. Bush devido a compreensão de que: os Estados Unidos devido seu grande consumo estava sujeito as variações internacionais do petróleo, desde que atingira seu pico produtivo em 1970; ao se atingir os picos produtivos, perdia-se certo poder de influência, independência e, por outro lado, aumentava-se a dependência. Como complementa Gupta (2008), isso deixa os Estados a mercê das importações, de fatores que afetam o mercado internacional do petróleo e aos preços, ambos vulneráveis a um conjunto de instabilidades envolvendo seus fornecedores.

Segundo Gupta (2008) a expansão do mercado internacional, com o pico na produção de petróleo, e a crescente dependência dos principais consumidores de alguns países politicamente difíceis aumenta a vulnerabilidade do mundo, com maiores tendências a interrupções no fornecimento de petróleo. O alto custo das importações de petróleo, o risco de súbitas interrupções no fornecimento e a insegurança sobre as condições do mercado fazem os países importadores de petróleo extremamente suscetíveis a uma falta de fornecimento. Os riscos são inerentes a quaisquer sistemas produtivos do petróleo e remetem a interrupções via conflitos assimétricos ou guerras, falhas técnicas, fatores ambientais, acidentes, sabotagem e questões políticas. Os países compradores se tornam sujeitos a uma lógica em que quanto mais dependente do fornecimento, mais desprotegido tal país o é, e tanto mais graves serão os efeitos de possíveis colapsos de fornecimento.

A relação de dependência entre Estados fornecedores e compradores de recursos energéticos não anularia a existência de um componente de risco permanente aos objetivos dos países desenvolvidos como os Estados Unidos no longo prazo. Em um contexto de multipolaridade, a insegurança tenderia a aumentar permeada pela de Guerra ao Terror e ameaças assimétricas

como o terrorismo. Em um raciocínio, segundo a administração Bush, em que os Estados Unidos se pensavam em uma “grande guerra”, acercar-se do recurso petrolífero era um teor crucial para se dar seguimento a vitória sobre os variados tipos de conflitos. A imprevisibilidade dos fornecimentos seria também potencial elemento de vulnerabilidade de poder e manutenção de ordem pró-Estados Unidos. Em contrapartida, a garantia de um acesso direto ao petróleo, partindo da possibilidade da invasão iraquiana, diminuiria a sujeição externa ao bem e consolidaria ingerência em uma zona regionalmente estratégica, o Oriente Médio, a gerar um possível aliado nos moldes de um equilíbrio das balanças regionais, lançado em 2006. Surgia, pois, dentro do âmbito das preocupações estadunidenses de segurança, uma atenção especial a segurança energética mediante estratégia de exploração da atmosfera da Doutrina Bush de Guerra ao Terror, no pós-11 de setembro de 2001.

A dificuldade de romper as barreiras de investimento tecnológicos e riscos em áreas de maior dificuldade, maior preço de extração e construção de uma cadeia produtiva, levantadas como preocupações pelos Global Trends (2000), eram um motivador para que os países desenvolvidos continuassem em grande medida dependentes do petróleo proveniente da OPEP. A opção para romper com a vulnerabilidade seria o enfrentamento de regiões de maior complexidade produtiva e física, tecnológica e política. Baseado nessas constatações, as ações dos países dependentes do consumo do petróleo em busca do aprisionamento de novas zonas produtiva se fortaleciam, como alternativas na busca de uma segurança energética.

Segundo Deese (2014) a segurança energética é considerada como elemento da política externa e internacional, onde se articulam grupos de várias questões e respostas tendo destaque: proliferação nuclear horizontal; geopolítica dos recursos escassos; energia e prontidão militar; mudança política e intervenção externa no Golfo Pérsico, energia, mudança política e comportamento de conflito. (DEESE, p.142, 2014). É possível balizar todos esses pontos dentro da busca de segurança energética dos Estados Unidos, pela opção da intervenção direta através da guerra, pelos argumentos de terrorismo e armas de destruição em massa, pela busca no reequilíbrios das forças energéticas do Golfo via Iraque, pela complementariedade da mudança política com proposição de democracia como regime praticável ao crescimento do mercado e inserção internacional e pelos desdobramentos dos conflitos em torno do recurso do petróleo que afetavam tanto Estados como mobilizaram indivíduos na artimanha para agir no Iraque.

Levando-se em conta os dados energéticos das tabelas 1 a 4<sup>57</sup> pode-se tecer a relação entre a dependência dos Estados Unidos do fornecimento externo, via desproporção entre reservas e produção e importação e consumo, e o enrijecimento da relevância do petróleo como objeto de segurança nacional. Esse enrijecimento cada vez mais forte estava expresso na estratégia de segurança nacional de 2006 e 2010.<sup>58</sup>

Dentro de um prisma de Guerra ao Terror, utilizado pela administração Bush para pôr em prática seus mais variados objetivos de política externa, a preocupação com a vulnerabilidade energética aparece incorporada as necessidades de inovações táticas e estratégicas na criação de abordagens mais efetivas em territórios onde tais recursos se encontram e que se tornam mais complexos, onde as forças e políticas estadunidenses precisam ser eficazes em garantir o fornecimento. Antecipando o lançamento da estratégia de segurança nacional, em 2002, o relatório quadrienal de 2001 salienta a sujeição e a dificuldade crescente em obter e garantir os recursos em ambientes de crescente instabilidade:

Os Estados Unidos e seus aliados e amigos continuarão a depender dos recursos energéticos do Oriente Médio, uma região na qual vários estados apresentam desafios militares convencionais e muitos procuram adquirir - ou adquiriram - produtos químicos, biológicos, radiológicos, nucleares e armas aprimoradas de alto explosivo (CBRNE). Esses estados estão desenvolvendo capacidades de mísseis balísticos, apoiando o terrorismo internacional e expandindo seus meios militares para coagir Estados amigos dos Estados Unidos e negar o acesso das forças militares dos EUA à região (QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW, p.4, 2001)

A atenção a complexidade dos ambientes ricos em petróleo e o crescimento da dependência dos Estados Unidos se desdobraria, por isso, em considerações políticas, expressas em passagens na estratégia de segurança nacional que afirma a busca energética como uma das prioridades:

A maior parte da energia que impulsiona a economia global vem de combustíveis fósseis, especialmente petróleo. Os Estados Unidos são o terceiro maior produtor mundial de petróleo, mas contamos com fontes internacionais para suprir mais de 50% de nossas necessidades. Apenas um pequeno número dos países faz grandes contribuições para o suprimento mundial de petróleo. A dependência mundial desses poucos fornecedores não é responsável nem sustentável à longo prazo. A chave para

---

<sup>57</sup> p.94 a 96

<sup>58</sup> Contudo, a estratégia do ano de 2010 não é abordada, em decorrência do escopo do trabalho, que se limita ao período da administração do presidente George. W. Bush, até o ano de 2009.

garantir nossa segurança energética é a diversidade nas regiões de onde vêm os recursos energéticos e nos tipos de recursos energéticos nos quais contar com (ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL, p.28, 2006)

A ponderação da discussão energética dentro da estratégia de segurança nacional a afirmar como questão política securitizada e a preocupação tática com a viabilidade de sua aplicação, ou seja, de como conquistar os territórios e mantê-los por meio de adaptações aos novos modelos de guerras e condições conjunturais locais e internacionais, em um contexto de terrorismos e a possibilidade da força, da guerra, como uma alternativa a apreensão direta das fontes de recursos no intuito de minimizar as dificuldades de ambientes fornecedores cada vez mais instáveis.

Como revelam os fragmentos acima, os Estados Unidos, segundo a administração Bush, não poderiam continuar sujeitos as imprevisibilidades decorrentes dos locais fornecedores, que passavam a conviver com uma tendência de alguns países do Oriente Médio utilizarem meios convencionais e não convencionais em busca de seus objetivos, acabando por causar entraves aos Estados Unidos e agir em seu prejuízo, fazendo do petróleo uma arma política.

As preocupações conjunturais lançadas em 2001, quando preocupava-se em tornar mais efetivo o aparato estatal estadunidense à ordem pós-11 de setembro, foi lançado como pauta de segurança em 2006, por onde perpassavam as considerações dos efeitos dos atentados terroristas de 2001 e dos desdobramentos das guerras do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003), resultando em um reflexo da importância da segurança energética. Embora a primeira estratégia nacional da administração Bush tenha sido lançada em 2002, a reafirmação estratégia dos recursos energéticos e do petróleo encontra maior representatividade no segundo documento (2006). Isso, deve-se ao intuito primário ao qual servia o primeiro exemplar da nova estratégia de segurança nacional (2002): consagrar a política de Guerra ao Terror, do ano anterior, por meio da Doutrina Bush, enquadrando as novas ameaças e os inimigos em um contexto de guerra assimétrica de fundo, no qual e, a partir do qual, fossem executadas as pretensões estratégicas estadunidense no longo prazo.

Ela preocupava-se em ressaltar o inimigo inicial afegão e lançar o futuro, o iraquiano, difundindo um arranjo doméstico e internacional favorável. Em contrapartida, em 2006, a estratégia nacional preocupa-se em enfatizar a segurança dos bens energéticos, no qual não se pouparia meios e forças para garanti-los, pois a essa altura, a segurança nacional e a política externa baseada nos relatórios quadrienais do mesmo ano, reflete o revés das guerras do

Afganistão e, principalmente, do Iraque. Não ocorreu uma apreensão direta dos recursos convertida a um exclusivismo e acesso de mercado capaz de reduzir a vulnerabilidade internacional do petróleo externo, mas, o resultado foi uma guerra assimétrica dentro do território iraquiano e uma insegurança local e energética, efeitos do próprio modo como os Estados Unidos tentaram garantir sua segurança energética nesse Estado terceiro.

A atenção a questão energética na estratégia de 2006, então, também escondia uma proporção entre os lançamentos da estratégia nacional de 2002, os quadrienais, de 2001, a conjuntura internacional e o comportamento da política externa do presidente Bush na perseguição dessas metas. A inescapável condição de vulnerabilidade presente e futura em relação ao petróleo, constatada ainda no início desse século resultou em uma prática de política externa recorrente na administração George W. Bush, o primado da unilateralidade das ações, que primava pela guerra como instrumento principal para a execução da política externa. A administração se valia do cooperativismo de forma instrumental, em virtude dos ganhos potenciais caso a caso, porém, mantendo aberta e não hesitando em agir só em virtude do que consideram interesses estratégicos vitais; no caso energético, se precavendo a futuras limitações de fornecimento e perda de poder. Por isso, e em decorrência dos contratempos das guerras do Afeganistão e do Iraque, que a afirmação da segurança energética em 2006 lança mão do atributo da cooperação e do fortalecimento de fontes renováveis como limitadores da insegurança.

Nesse panorama, empreender sobre o Iraque ainda em 2003, abriria um novo mercado, que aglutinaria tanto apreensão de recurso estrategicamente indispensável para manutenção de condição de poder dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, serviria para fins propagandísticos via Guerra ao Terror e combate a armas de destruição em massa, capazes de alterar um governo desfavorável aos interesses de Washington, no Oriente Médio. Em uma perspectiva regional e geopolítica, o peso do Iraque, ocupado e remodelado, visava equilibrar as desproporcionais cotas de dependências dos Estados Unidos do petróleo internacional e criar, adicional, mútua, mas, paralela e assessoramente um governo democrático com argumentada intenção e perspectiva de criar um movimento de difusão *spill over* (transbordamento) em Estados vizinhos. Não obstante, como a segurança autônoma significava para a administração do presidente George W. Bush ir à guerra, uma composição paradoxal, é preciso retratar os entraves da política externa, pós-11 de setembro de 2001.

### **3.1.3 O discurso a serviço da prática: apurando a lógica de interesse no Iraque**

A instrumental e exata correlação da absorção das novas realidades internacionais, de uma atmosfera de ameaças, inimigos e poder mais difusos, seria indispensável para que os Estados Unidos criassem uma estrutura executável aos diferentes interesses de sua hegemonia, baseada na força política, econômica e militar. Esse processo de absorção de conjuntura, desenvolvimento de estratégia e táticas seria um modelo praticado no Afeganistão e, transferido, posteriormente ao Iraque. No caso do Iraque a tentativa era a eficaz prática de uma política construída sob égide de um ambiente internacional de instabilidade e medo, primado no terrorismo e armas de destruição em massa, com fins de afirmação de interesses geopolíticos com relação a riqueza petrolífera, resultando a construção e execução do caso iraquiano em um encontro entre teoria e prática, ou entre eficácia da administração estadunidense moldar a ameaça e as capacidades das novas estratégias de segurança atingirem as metas no cenário iraquiano.

Conforme era recorrentemente repetido pelo presidente George W. Bush: o único modo de se assegurar contra os inimigos, dentre eles, a ameaça terrorista era agindo preemptivamente, pois no mundo em que se encontravam, o único caminho para a segurança era a o caminho da ação (BUSH, 2002). Porém, em um ambiente multipolar global, onde a ação ausente de justificativa se tornaria gradativamente menos tolerada e mais criticável, os Estados Unidos intentaram, enquadrar o Iraque nos requisitos das novas políticas de segurança nacional. As palavras anteriores, proferidas pelo presidente George W. Bush, proviam uma lógica de implantação de um sistema internacional baseado em uma dinâmica de certeza da incerteza; da certeza de crescentes ameaças e difusão de forças sem saber a exata localização de origem e direcionamento dos perigos e para qual era preciso agir antecipadamente. O panorama atendia a uma premissa de nova leitura internacional baseada no uso da proposta do choque civilizacional, em substituição a ordem do período pós-Guerra Fria, como situação factível para execução de políticas de fortalecimento do poder estadunidense. Essa interpretação tinha a disposição a construção padronizada de um inimigo cultural, na figura do outro, principalmente, com espacialidade no Oriente Médio.

O empreendimento da invasão do Iraque obviamente impunha numerosos riscos, porém, se encaminhado como previsto, daria a gestão direta para que os Estados Unidos garantissem o controle de zonas produtivas e de fornecimento, fazendo diminuir a fragilidade internacional. Não obstante, os Estados Unidos, segundo o discurso oficial do governo, estavam diante de um

momento de incertezas, de ameaças e oportunidades, onde o país era chamado a agir em nome de seu bem e da segurança futura: “era o tempo de decisão entre o passo do medo e o passo da confiança, entre o isolacionismo e o protecionismo ou retiro e retração, essas últimas consideradas uma opção daqueles que tinham grandes desafios, mas falhavam em ver suas oportunidades” (ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL, 2006).

Nesse caminho, os Estados Unidos utilizavam tal discurso para se promoverem como inseridos em uma inescapável condição de responsabilidade. Com isso, eles declaravam que não poderiam se esquivar aos desafios e oportunidades, devendo escolher o passo da confiança, optando pela liderança ao invés do isolacionismo, perseguindo a realidade de liberdade, dos negócios e dos mercados abertos. E os modos escolhidos para contornar as vulnerabilidades e melhorar suas garantias estratégicas perante as incertezas do mundo passavam por um segurança estratégica, com uma associação direta a perseguição tradicional da ampliação de poder, através da força militar. O modo de execução da política para esse caso, construiria um padrão dos Estados Unidos, que se tornaria um instrumento a política externa estadunidense de fixação de poder em zonas de interesse ao redor do globo (CHOMSKY, 2002).

Em vista as conjunturas internacionais os Estados Unidos deveriam, segundo os seus preceitos oficiais contidos, tantos na estratégia de segurança nacional, quanto nas previsões globais, se acerrar de diminuir quaisquer vulnerabilidades internas e externas e primar por condições que permitiriam sua segurança com base na manutenção de seu padrão de poder político, econômico e militar:

Os Estados Unidos e seus aliados devem antecipar conjuntamente tentações aos governos dessas e de outras nações para tomar ações políticas ou militares externas agressivas, a fim de mascarar problemas econômicos ou políticos internos relacionados às energias, bem como tentações de tirar proveito de tais problemas em países vizinhos aparentemente fracos”. (DEESE, p.148, 2010)

Em um sistema multipolar de maiores e mutáveis desafios, o Iraque aparecia como realidade concentrada, onde os Estados Unidos poderiam explorar o comportamento repudiado do governante na comunidade internacional, sua imagem de desrespeito às normas internacionais e seu passado de guerra<sup>59</sup>, na tentativa de o associar ao terrorismo e às armas de destruição em massa. Outrossim, o Iraque era visto como chave na fixação e no equilíbrio regional do Oriente Médio. Ressalta-se que o país era essencialmente estratégico e, que, nas melhores condições

---

<sup>59</sup> A Guerra do Golfo (1990-1991) e Guerra Irã - Iraque (1980-1988).

proveria o controle sobre um imenso regime petrolífero, o segundo em contingente de reservas da região e a promoção de um governo democrático que permitiria a exploração privatizada dos bens. Como pontua Jhaveri (2004) o Iraque era centro de uma região, que não deixaria de exercer o papel chave em relação aos recursos internacionais energéticos:

Mesmo havendo mudanças conjunturais internacionais desde a crise de 70, o papel do Oriente Médio como centro gravitacional em termos de petróleo não se perdeu; a região corresponde a dois terços das reservas mundiais de petróleo global (JHAVERI, p.4, 2004).

Tal reflexão é também posta por Mercille (2009) enfatizando que o petróleo tem sido de longe o fator mais importante motivados da intervenção dos Estados Unidos no Oriente Médio. A Guerra do Iraque de 2003, para ele, é uma extensão da Guerra do Golfo (1991) em termos punitivos. Todavia, mas do que meramente punir, a Guerra do Iraque se tornava mais atraente por conciliar esses dois objetivos: mostrar imposição de vontade punitiva, ou seja, continuidade de ingerência dos Estados Unidos, em quaisquer regiões, decorrente de sua superioridade, desviando inimigos e permitir o aprisionamento de petróleo, que a longo prazo poderia ser uma alternativa a estrangulamentos internacionais, assim como se acercar de uma vantagem comparativa em relação aos demais poderes do sistema.

Para compreender a busca de tal objetivo, vale ressaltar que o interesses dos Estados Unidos na região é histórico e foi instrumentalizado, pela primeira vez, com o presidente Jimmy Carter. As ações do pós-11 de setembro para o Oriente Médio aludem a um comportamento já anteriormente existente para região, que com adaptações conjunturais retoma, assim como Carter, uma política externa que leva em conta a fundamental importância do petróleo, apesar de, no primeiro caso, não ser abertamente declarada. No período Carter criou-se uma relação especial dos Estados Unidos para com a Arábia Saudita, estabelecida em privilégios de mercado, via proteção territorial:

A doutrina Carter foi enunciada pela primeira vez no discurso sobre o Estado da união do então presidente Jimmy Carter, de 23 de janeiro de 1980, no qual ele informava ao congresso e ao povo americano de que os acessos aos campos de petróleo do Golfo Pérsico era essencial para a saúde da economia dos Estados Unidos e, portanto, qualquer esforço hostil para bloquear esse acesso seria considerado um ataque aos “interesses vitais” da América e, portanto, seria resistido por qualquer meio necessário, incluindo a força militar (KLARE, p.31, 2004)

A Doutrina Carter foi aplicada no contexto bipolar, que permitia um maior controle sobre as zonas aliadas. No pós-11 de setembro a conjuntura multipolar impunha dificuldades a esse tipo de modelo, de acordo de exclusividade, tendo em vista o surgimento de novos e potenciais mercados consumidores. A essência da abordagem de política externa regional, contudo, manteve-se presente nos futuros governos e pode ser notada no caráter atribuído a Doutrina Bush, sendo utilizada como abordagem estratégica em busca de similar interesse privilegiado, a partir da associação com a segurança energética do petróleo, mesmo que optando por outros métodos.

A opção por utilizar outros métodos passava pela interpretação internacional da ordem pós-11 de setembro em termos civilizacionais, que atendia a um adequado ajuste entre os variados objetivos da política externa da administração Bush em um período de mudança de estratégias de segurança. Esse arranjo permitia coadunar as preocupações em termos energéticos a sensação de insegurança e medo proporcionada pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, abrindo espaço para o emprego estratégico da Doutrina Bush. Esse cuidado, diferentemente da época da Doutrina Carter, era resultado da adaptação das políticas de segurança a nova realidade internacional.

De acordo com Samuel Huntington (1997) os Estados Unidos necessitam da criação de inimigos para que consigam manter a união social. A constatação de Huntington decorria de uma reflexão sobre quais seriam as orientações da política no pós-Guerra Fria, pois o projeto nacional estadunidense dependia do referencial do inimigo para unir seu povo em prol de uma causa a ser buscada internacionalmente, como era o combate ao comunismo e União Soviética até 1991. Para o autor, em um mundo globalizado, o fortalecimento da hegemonia do país decorreria do sincronizado ajuste entre política externa e desafios domésticos, uma vez que esses seriam diretamente afetados pelos novos desafios internacionais, enfraquecendo a divisão interna e externa e acabando com o exclusivismo estatal sobre o primeiro âmbito. *Então, para compreender o desdobramento da política externa estadunidense, uma interpretação cabível é a permanência dessa lógica. Porém, inseridos em uma ordem internacional multipolar os Estados Unidos utilizaram todos os métodos disponíveis, desde a adaptação de estratégias de segurança e defesa nacionais ao convencimento midiático, a tipificação de ameaças e a difusão cultural ocidental, na tentativa de justificar sua orientação e decisão.*

O comportamento da política externa estadunidense baseada no referencial de inimigo e perigo para direta ou indiretamente fazer valer suas metas estratégicas pode ser atribuído a uma leitura

realista enraizada na cultura política estadunidense, que até então imperava. Nessa perspectiva a organização da ordem internacional, por uma visão em que se torna crença importante no pós-Segunda Guerra Mundial, decorria de três constatações: que “o sistema internacional baseado nos Estados tinha como atores chaves os Estados-Nações; havia uma separação entre política interna e externa, e a política internacional era considerada uma luta por poder em um contexto anárquico” (AYERBE, 2002).

Nesse arranjo, a política externa estadunidense também incorpora a noção de que, o presidente, como representante máximo dos interesses dos Estados, poderia a partir de uma compreensão de ameaça à segurança nacional, agir de modo a “adotar ou tolerar políticas que podem ser legal e moralmente repugnantes no comportamento entre indivíduos ou grupo de um Estado civilizado (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, p.93, 1993). A linha de raciocínio autorizaria o uso do conflito em última instância e esteve presente nas raízes dos pensamentos das estratégias de segurança nacional do presidente George W. Bush para o pós-11 de setembro, para as guerras do Afeganistão e do Iraque. Os Estados Unidos continuavam a utilizar a noção de que o fim da União Soviética, com sua inequívoca vitória pela superação da estrutura bipolar da Guerra Fria “ não resultava em uma garantia de paz perpétua”<sup>60</sup> e, ajustaram essa perturbação da paz, como sinônimo da instabilidade internacional, a incorporação dos ataques terroristas por meio de uma ótica civilizacional cultural:

O que resultava a eleição da interpretação civilizacional era a perspectiva de que: para setores representativos de correntes de opinião, centros de pensamento estratégico e organizações privadas com poder de interlocução junto ao sistema decisório da política externa dos Estados Unidos, a percepção de ameaça passa a concentrar-se no potencial desestabilizador do ressentimento e da revolta dos setores sociais, países e regiões que se consideram vítimas da nova ordem, podendo estimular ideias e comportamentos fundamentalistas capazes de atingir a principal base cultural da supremacia histórica do capitalismo liberal: a civilização ocidental (AYERBE, p.19, 2002)

Ayerbe (2002) na passagem acima está refletindo um momento pós-Guerra Fria, em que os Estados Unidos interpretavam que os novos perigos eram provenientes de locais marginalizados pelo capitalismo proposto pelo Ocidente e, que com o fim da influência soviética no Oriente, poderiam essas forças se voltarem em protesto contra solo estadunidense e os valores de uma cultura e sociedade ocidental, que esses representavam.

---

<sup>60</sup>Ibid, p.17.

Como apontado pelo autor, no pós-Guerra Fria os Estados Unidos mantiveram, através de um raciocínio racionalista da organização internacional entre Estados-Nações, sua busca por manutenção dos privilégios políticos, econômicos e militares, estando ameaçados pelos marginalizados, que teriam no ataque à cultura a capacidade de fragilizar o Ocidente. Ayerbe atribui um sentido de racionalidade instrumental de ajuste político e um sentido de continuidade para o comportamento da política externa estadunidense, que dizer: a lógica da Guerra Fria, reaparece como uma guerra cultural. Isso quer dizer que, o governo estadunidense utilizava instrumentalmente interpretações do sistema internacional que favorecessem e autorizassem o uso de meios além do moral e legal, ao se manter o sentido de ameaça diversa, mas permanente. Pode-se inferir, que o sentido para o uso da política externa se completa com a proposição de uma nova interpretação que se ajusta as mudanças factuais internacionais, como a queda da União Soviética, mas, mantém uma direta relação com a forma organizacional em que se pensava a ordem, o papel do Estado e busca hegemônica até então. Não obstante, o choque civilizacional substituir o bipolarismo, essa política manteve os elementos estruturais de sua precedente, que não mudavam essencialmente a interpretação do Estado e das políticas de segurança e poder.

A inferência das interpretações e transições de ordem pode ser analogamente transposta para a reflexão da política externa estadunidense após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e das mudanças e resistências das políticas de segurança, bem como comportamento dos Estados Unidos no aproveitamento da conjuntura ao seu favor. Assim como Ayerbe (2002) atribuirá uma condição ao tempo pós-Guerra Fria de ordem em transição, para explicar o processo graduação do sistema de relações internacionais entre Estados, é possível comparativamente propor que os eventos dos ataques terroristas criaram uma mudança internacional no sistema que resguarda a mesma condição, de um período ainda em transição.

Essa condição resultaria, para o comportamento da política externa estadunidense, no reaproveitamento da interpretação do raciocínio do sistema internacional vigente, de um arranjo em termos culturais e civilizacionais, enquanto o processo de passo e ruptura para uma nova ordem, com a absorção das capacidades e dos novos agentes internacionais, fornecidos pelos ataques de 11 de setembro, ainda estivessem em curso. Esse estado dava margem ao governo dos Estados Unidos reagir gradualmente as mudanças e, mutuamente, utilizando as crenças anteriormente fixadas dos papéis do Estado e das políticas de segurança, pesar e colocar em prática as condições e as medidas necessárias para manutenção de seu poder. O cruzamento dessas com os ataques terroristas de 11 de setembro sucedeu no reaproveitamento da leitura

civilizacional e a inserção do perigo terroristas nesse quadro, no aproveitamento em busca de minimizar fragilidades políticas, econômicas e militares constatadas como desafios a manutenção da hegemonia estadunidense na passagem dos anos 2000. A preservação das crenças se esboçava na solução da guerra nos termos tradicionais<sup>61</sup> como uma medida permissiva ao alcance de propósitos, mesmo tendo sido alterada a natureza dos agentes em disputa.

A Guerra do Iraque (2003) é o maior arquétipo desse paradigma. Ela une e mescla o oportunismo internacional dos efeitos dos ataques terrorista de 11 de setembro de 2001 e uma proposta de segurança internacional expandida, de agir onde quer que se verifique os desafios os interesses estadunidenses, em busca do aprisionamento, influência e ingerência geopolítica do petróleo, o qual trata como uma questão de interesse nacional, dada a fragilidade da dependência do mercado exterior. Nesse caso, todas as modificações incorporadas pela administração do presidente George W. Bush – políticas, econômicas e militares - nos relatórios de defesa (Quadrienais), nos planos de segurança nacional (Estratégia de Segurança Nacional) são instrumentos que respondem primariamente a um ajuste para uma melhor resposta à fixação dos interesses internacionais em um contexto pós-11 de setembro multipolar, estando a serviço do fortalecimento da política externa visando a hegemonia do país.

A complexidade do paradigma iraquiano, para o escopo analítico aqui proposto, ao ajuste entre a formulação de uma guerra ideológica e a prática de política externa destinada a esse fim, faria a administração do presidente Bush, como se verá a diante, incorrer em recorrentes críticas no esforço de as equilibrar na garantia da fixação de interesses na zona estratégica do Iraque. No cruzamento daquelas, os princípios utilizados pela administração do presidente George W Bush como a Doutrina Bush, a balança a favor da liberdade, o discurso da promoção da liberdade, o combate as armas de destruição e massa e do terrorismo ajustados e permeados por uma proposta de ordem internacional de choque civilizacional, reiterada por meio dos documentos oficiais anteriormente trabalhados, com reflexos de uma estrutura e pensamento pós-Guerra Fria, encontravam contrapartida na emergência de novos atores internacionais competidores como China, Índia e Rússia, nas ameaças assimétricas de grupos não estatais, na vulnerabilidade energética do petróleo, no uso calculista da cooperação, na execução da guerra contra o Iraque,

---

<sup>61</sup> Refere-se a guerra entre Estados e a permanência da visão de que a superioridade militar e a conquista do território afirmariam a derrota do inimigo, modelo aplicado com adaptações a Guerra do Iraque em 2003.

sem provas concretas, permeadas por uma realidade multipolar determinada pelos ataques de 11 de setembro de 2001.

### **3.2 A dualidade da política Bush e os impasses a formação e execução da agenda de guerra para o Iraque**

Uma vez analisados os documentos que asseguravam as capacidades físicas para as pretensões estadunidenses mediante a busca de recursos com discurso de Guerra ao Terror, os relatórios quadrienais, e expostas as condições determinantes energéticas para os interesses da invasão iraquiana, a apreensão do petróleo iraquiano como segurança energética, subsiste a compreensão do trabalho da administração Bush na construção de uma estratégia que manobrasse a realidade das intenções e suas limitações.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 foram um ponto enfático sobre um processo que estava transformando o curso das relações internacionais em uma ordem mais tendente a multipolaridade e a difusão do poder, simbolizados no potencial risco causado por uma ameaça assimétrica, um ataque terrorista, a um Estado, o maior Estado em termos de poder. Essa “chamada a realidade”, que refletiu precipuamente sobre a execução da política externa dos Estados, demonstrou que o mundo estaria distante ou nunca esteve se quer próximo, de ser um oásis estadunidense no pós-Guerra Fria. Mas, o governo de George W. Bush, em aparente exercício de abstração, desconsiderava a possibilidade desse paradigma, visando a continuidade de um discurso que manteve os Estados Unidos como central no futuro para se estabelecer a ordem no sistema internacional, aproveitando-se da condição de sujeito alvo de ataques terroristas em 2001. Estava implícito nesse raciocínio, que sua condição de superioridade material o habilitava ao papel irrecusável de correções sistêmicas, como punir ataques e ou Estados terroristas. Uma perspectiva síntese, que pode ser regularmente aceita como elucidativa das bases e panoramas em que trabalhou a administração Bush a caminho do Iraque é:

A Estratégia de Segurança Nacional de Bush descrevia seu desejo de uma nova ordem como balança de poder em favor da liberdade. Contudo, isso não refletia uma mentalidade de balança de poder a respeito da ordem. De fato, é estabelecido como um argumento em favor da hegemonia militar americana. Isso também reforça vigorosamente os valores da política liberal e da economia. Seu objetivo era fundamentalmente uma ordem cooperativa internacional sobre a liderança dos americanos, baseada no conceito de princípios liberais (...) A abordagem de Bush pensava em termos de um benefício unilateral de ordem que poderiam vir da alteração

da natureza interna dos Estados e poderia responsabilizar o caráter ditatorial de outros regimes de nações pela falha em realizar sua utopia internacionalista. A estratégia da política externa da administração foi dominada pela asserção de uma paz teórica, que conectava a difusão da segurança americana com capitalismo democrático liberal. No Iraque e além, esse conceito serviu como peça central do pensamento da administração estratégica (QUINN, p.164-5, 2010)<sup>62</sup>.

A incorporação desse quadro se inicia ainda em 2001, com os atentados terroristas fornecendo a possibilidade de lançar um discurso de validação das atividades estadunidenses, através da superioridade material, por meio de uma Guerra ao Terror. A combinação de oportunidade conjuntural, exploração dos atentados terroristas e reduções das vulnerabilidades e fraquezas projetadas nas tendências globais do ano anterior poderiam gerar condições que proporcionariam, na visão dos Estados Unidos, a violação da soberania de um terceiro Estado. Essas asserções seriam reforçadas em 2002 pela institucionalização da Estratégia de Segurança Nacional onde se lança oficialmente a Doutrina Bush e, simultaneamente os requisitos que fariam o Iraque a síntese do perigoso no início do século, ganhando forma e convertendo-se aquela guerra em instrumento da política externa.

Como se percebe no discurso apresentado acima por Quinn (2010) o objetivo durante os mandatos de Bush era reforçar seu poder, na manutenção de uma estrutura favorável a seus anseios capitalistas, explorando e moldando os elementos de seus discursos liberais, como paz e democracia que, escondiam, quando confrontados com a realidade, a instrumental função de um discurso de paz utópica.

Para além da paz teórica proposta por Quinn, e para compreender sua função e o comportamento dos Estados Unidos mediante a figura de George W. Bush, a situação poderia ser melhor compreendida através de uma essência de fundo racional ao longo da história dos governos estadunidenses. Essa essência se utilizava da superioridade material, variando na adaptação contextual, para a maximização do interesse elevado a importância para o país, o securitizando nas agendas políticas.

Esse enquadramento soa com regular sentido, a partir de uma ideia de continuidade da essência do racionalismo estratégico em busca de garantir fontes de manutenção de poder. Como se viu, Klare (2004)<sup>63</sup> relaciona esse comportamento a uma permanência da doutrina Carter na política externa estadunidense. Pode-se dizer, que tal pensamento está presente através de um

---

<sup>62</sup> Tradução livre.

<sup>63</sup> Op. cit. p.102

racionalismo que busca a apreensão estratégica do petróleo no Iraque. A manutenção da lógica de apreensão de zonas estratégicas de áreas de interesses, lançadas por Carter, para as áreas do Golfo, teria validade argumentativa perante os objetivos realísticos que o governo Bush executou no Oriente Médio. Não obstante, a doutrina Bush, base de execução da política para a primeira década dos séculos 2000, tem dimensão mais ampla. Remetendo a uma evolução indispensável a uma nova conjuntura; a doutrina Bush, aparentava se aproveitar da racionalidade estratégia de Carter, porém, sem se limitar a ela.

A doutrina Bush ao optar pelo unilateralismo e substituir o arranjo bipolar e pós-Guerra Fria pela multipolaridade, traria mudanças que alterariam a perspectiva nacional de defesa e elevariam o terrorismo a um perigo e tema de discussão em agendas internacionais e do qual seu trato sublevaria as leis internacionais rompendo a soberania de terceiros Estados. Além disso, dentro da doutrina Bush, trazendo a crítica ao próprio debate de segurança estratégico até então vigente, houve incorporações técnicas, readaptações de estratégias, aparatos de segurança e de compreensão, métodos e modelos de guerra. Não obstante uma evolução em termos de perspectivas de segurança, marcando a progressiva superação das ameaças clássicas em substituição as forças assimétricas, como organizações terroristas ameaçando Estados; a doutrina, em sua execução prática, primou pela continuidade da essência do realismo estratégico, ecoando os governos precedentes que guardavam a lógica da manutenção e ampliação de poder.

Como apreende Gordon (2006), no objetivo de destacar uma característica perene aos governos em Washington, “a imagem de Bush viverá na história, mas a revolução, se algum momento houvera, por si só, está morta”. Recai, então, ao exercício de efetividade da própria da existência da doutrina Bush, o desafio de uma contínua negação de um raciocínio de interesses realísticos, o substituindo por discursos em prol de difusão da democracia, combate armas de destruição em massa e terrorismo, com o fim de ser promover como ideologia aplicável a favor de uma efetiva política externa.

A política da administração de Bush filho ressoaria em alterações em termos de ordem, com atenção aos arranjos regionais e locais potencializados em virtude de um contexto global multipolar. Mas, para isso, e para se auto permitir executar a guerra, foi preciso construir o cenário do oportunismo. Uma leitura dos documentos quadrienais, sob uma ótica de categorização de inimigo, ameaça e interesse nacional, como se propôs anteriormente, remete a qualidade maleável das mesmas, qualidade essa de moldar os eventos, as circunstâncias e as

condicionantes, que se firmaria como uma característica da própria política estratégica da doutrina Bush. As três foram inicialmente utilizadas para enquadrar o terrorismo sobre a figura da Al-Qaeda, articulando segurança nacional ao perigo de ataque assimétricos, sendo posteriormente rearticuladas, no proveito da atmosfera da primeira, para figurarem como qualidades de um perigo na figura do Iraque, através de armas de destruição em massa, do terrorismo e as possibilidades de serem usadas contra os Estados Unidos. Elementos presentes na estratégia de segurança nacional, como associação da falência estatal ao terrorismo, por exemplo, incorriam como aparentes justificativas em favor das ações estadunidenses agregando valor a doutrina de política externa no estereótipo do inimigo. Contudo, esses elementos não passavam por incorporação de soluções práticas, que apreendessem tantos problemas dos Estados como implicasse na compreensão do porquê de tal condição (RICE, 2006). Ou seja, eram pretextos, não alvos para execução de política. As construções do perigo soavam como tentativas de apelo à comunidade internacional para fixar as condições para desconsideração das soberanias.

A agenda Bush avançava sobre um tipo de comportamento que primava pela racionalidade e utilização da guerra como instrumento para alcançar a segurança, deixando em segundo termo a utilização, condicionada a ganhos oportunos, de uma cooperação internacional. A cooperação era uma tentativa de apresentar e representar uma imagem de vontade compartilhada; até mesmo a diplomacia era utilizada em decorrência de seus possíveis ganhos. Porém, ambas se encontravam apoiadas em última instância na capacidade de garantir vontades por meio da força. A lógica de conciliação entre execução prática e construção teórica da política externa estadunidense aparentava padecer de uma falta de solução entre a tônica de incorporar o terrorismo, e não porque, a armas de destruição em massa e o Iraque as agendas de segurança e, ao mesmo tempo, não prejudicar ou minimizar as demais urgências nacionais, que não cessavam e não poderiam viver da marginalização estratégia como apontava Paul Kennedy (2002). Em realidade, o comportamento das justificações ressoava mais a uma maior importância da exploração dos discursos em decorrência da atmosfera terrorista, do que uma preocupação factual para as acusações e execução das políticas e da Guerra do Iraque. No caso de um sobressair das críticas em decorrência do fracasso do argumento, a força poderia anular a discordância internacional, porém, com um ônus e desgaste muito maior do que um apoio voluntário ou um consentimento tácito.

É possível depreender da análise documental da estratégia nacional, de 2006, que a cooperação somente ganha espaço considerável em detrimento da necessidade de compartilhar os ônus

decorrentes das guerras do Afeganistão e do Iraque, quando a estas já é dada a condição de comporem uma grande guerra. Nesse momento, se atribuía ao inimigo maior caráter, e a ameaça uma perspectiva de transbordamento internacional, que poderia impelir prejuízos regionais e internacionais dos quais os demais Estados não poderiam se fitar, a mercê de incorrerem em risco, principalmente aos que se encontravam no complexo regional do Oriente Médio.

Outra colocação considerável sobre a execução da política externa pela doutrina Bush é a levantada por Record (2003), que retoma a sujeição da validade das leis internacionais, pelo enfraquecimento da decisão do Conselho de Segurança da ONU, via escolha unilateral de ação estadunidense: em termos internacionais ainda é possível postular que o comportamento dos Estados Unidos mediante sua ação preemptiva relegaria a sociedade de Estados a uma maior subjetividade de quando e como intervir, em detrimento de suas vontades elevadas a ameaça a segurança internacional (RECORD, 2003). A preempção, em verdade, prevenção<sup>64</sup>, revela que a afirmação da doutrina Bush internacionalmente almejava uma fixação de ação para os Estados Unidos, de agir quando e por quais medidas julgarem eficazes na defesa de seus interesses, quando esses estivessem no centro da segurança estratégica, mesmo em oposição a comunidade internacional.

Apesar dos plurais eixos de debate, ainda de dimensão imprevisíveis, abertos pela doutrina Bush, o caso da execução da guerra do Iraque (2003), pode ser relegado a uma lógica macro, que demandava do governo de Bush maior trabalho sobre a construção de imaginários que abarcavam insatisfações históricas dos Estados Unidos com Saddam Hussein. O comportamento dos Estados Unidos em 2003 parecia incorrer da associação entre a estratégia de contenção e sufocamento por sanções que, nas últimas décadas parecia deixar transparecer sua limitação e o objetivo estratégico estadunidense de apreensão dos recursos naturais visto como cada vez mais viável pela união entre superioridade material e a exploração da insegurança internacional via terrorismo. Para esse fim, a guerra seria o instrumento político eleito para garantir a fixação direta dos interesses. Referidas condições passaram a centralidade do debate internacional com mais incidência após o fim dos conflitos contra as forças de Saddam Husein (2003) e a derrocada dos argumentos, que não eram possíveis sustentar em confronto com realidade: as armas de destruição em massa nunca se provaram e a meta de democracia como solução e estabilização fez-se fortemente contestável dado o caos em que fora imerso o Iraque.

---

<sup>64</sup> Op. Cit p.11

O fato do governo Bush ter lançado a campanha contra o Iraque, apenas no ano de 2003, o colocava em sintonia com os requisitos que estavam expressos na estratégia de defesa nacional de 2002 e com o possível desfrutar do apoio da comunidade internacional via 11 de setembro. Em um recém vivido medo terrorista e, em aplicação direta da Guerra ao Terror com aparentes resultados no Afeganistão e com a projeção de dependência energética pelos Global Trends (2000), aquele ano parecia, então, ser o momento de oportunidade. Esse momento era forçosamente repetido na Estratégia Nacional, para impelir sobre o Oriente Médio, unido a exploração das conjunturas internacionais a um discurso de armas de destruição em massa, em busca de amenizar suas vulnerabilidades internas e externas e fortalecer a segurança, a defesa e o poder nacional; as custas, porém, da guerra e insegurança regional de terceiros.

A viabilidade da política externa de George W. Bush vinha, pois de sua capacidade material, que permitia contornar questionamentos internacionais e da qual, a validade moral era confortada por uma lógica de um internacionalismo independente, que parecia auto eximir o Estado de culpa. O internacionalismo independente engloba:

Mais simplesmente, significa que, quando os Estados Unidos não podem ou não querem resolver um problema diplomático específico por meio de ações unilaterais, buscam métodos cooperativos para perseguir seus objetivos. São nestes tempos de cooperação, de curta duração e, geralmente oportunistas, que prevalecem os discursos duplos de autodeterminação ou autogoverno envoltos na retórica da democracia no discurso da política externa americana. Mas, a primeira inclinação do país para a maior parte deste século tem sido agir unilateralmente sempre que possível e cooperar com outra nação somente quando absolutamente necessário (SINGH apud HOFF, p.285, 1999)<sup>65</sup>.

As palavras de Singh, através da análise pela argumentação do internacionalismo independente de Joan Hoff<sup>66</sup>, permitem compreender as tentativas de enquadrar as ações estadunidenses buscando uma aceitação da comunidade internacional que, uma vez incapazes de recrutarem apoiadores, agem de acordo com sua vontade, com autoconsciência. E, mesmo se tornando alvo final de críticas, trabalham com uma percepção de superioridade de seus valores, acima do universalmente acordado ou em contraposição a esses.

Era necessário a administração Bush proteger o discurso internacional, mas, em primeiro grau, estava a importância para o país, de responder aos anseios internos, pois estando em jogo

---

<sup>65</sup> Tradução Livre.

<sup>66</sup> Singh se refere aos debates propostos por Joan Hoff em sua obra “The American Century: From Sarajevo to Sarajevo”. Diplomatic History. Spring 1999 Vol. 23 Issue 2, p.285

questões-chaves ao futuro estadunidense, a crítica e o repúdio internacional se tornariam um ônus aceitável na busca dos interesses a longo prazo, pela aquiescência doméstica. Com o internacionalismo independente, o governo de Bush cuidaria de ressaltar o discurso multilateral e cooperativo dentro da Estratégia de Segurança Nacional abrindo as duas perspectivas de ação, cooperação e unilateralismo, sendo a primeira, preferencial, e a segunda, indispensável, em caso último da presença de ameaça e ausência de apoio internacional.

Uma vez liberto o Estado de possíveis crises morais e sociais sobre as validades de suas pretensões, pelo internacionalismo independente, o caminho para a Guerra do Iraque traduzia não uma oportunidade, porém, “A oportunidade”. A oportunidade sintetizava fins propagandísticos morais, valores democráticos através da luta contra o terrorismo, de um bem contra o mal, da balança democrática *versus* balança de terror, de um discurso civilizacional a um domínio geopolítico no centro do Oriente Médio contemplado pelos acessos as ricas fontes de recursos energéticos a custos baixos; por fim, contrapondo-se a sujeição de rupturas do mercado internacional, além de criar um pivô pró-Occidente no equilíbrio regional contra os desentendimentos com as políticas iranianas.

A percepção das referências morais e auto libertadoras dos Estados Unidos em sua execução de política externa, poderia ser relacionada ainda a vontade de consagração de sua imagem no cenário internacional, ou seja, de permanência de um *status* hegemônico, no qual a recorrente busca por fontes (retroalimentadoras) de poder encobriam a luta contra o declínio e o prestígio. Segundo Mercille (2009), os comportamentos da política externa estadunidense somente adquirem sentido se enquadrados em uma perspectiva de prestígio internacional.

Para além de um prestígio elencado por Mercille, que retoma a questão de construção de uma imagem representante, de um progresso pela paz democrática, a exemplo da crítica de Quinn (2014), a discussão recai sobre a questão do poder, tendente a um desequilíbrio na balança internacional em favor dos Estados Unidos. A busca por desequilíbrios regionais em favor dos interesses estadunidense poderia revelar, certa medida, a adaptação dessa lógica a nova conjuntura internacional que se firmava, onde a Guerra do Iraque, afastaria tanto inimigos, como seria substrato a ações futuras, que se ligava a condição última do poder no sistema internacional. Na persistência dessa especial condição, as estratégias de segurança nacional para o século XXI deveriam responder a ação que alimentassem esse poder ímpar, além de diminuir as vulnerabilidades, onde o petróleo era indispensável como projeção de poder em termos estratégicos econômicos, militares e políticos.

O prestígio passava, pois pela conexão com a estratégia de segurança nacional e a busca energética a longo prazo, que permitiria garantir a hegemonia dos Estados Unidos. Como o Iraque, o segundo maior país em termos de reservas do Oriente Médio e da OPEP, cuja imagem de seu representante era vista com receio pelo cenário internacional, em consequência de suas guerras regionais, para a administração do Bush parecia soar menos oneroso perquirir apoio, pela construção da imagem do país como ameaça, quando adicionadas das condicionantes de armas de destruição em massa, terrorismo e democracia. As intenções estadunidenses no Iraque coadunavam: o controle de uma região onde estavam dois terços dos recursos energéticos, a obtenção de uma vantagem em relação aos outros países industriais e aos possíveis concorrentes no mercado de demanda petrolífera (China e Índia) e, que, paralelamente, uma vez obtivessem sucesso os planos iniciais, garantiriam a força, o controle direto sobre uma região de interesse dos Estados Unidos e adicionariam ainda mais prestígio internacional ao país, como um promotor democrático obtendo sucesso na Guerra ao Terror.

As referidas ponderações aparentemente estavam imersas no cálculo de risco da estratégia de intervenção no Iraque. Não obstante os gastos materiais e ou percas humanas, o momento-oportunidade de 2003, a Guerra do Iraque, parecia se desenhar cada vez mais claramente as intenções da administração Bush no longo prazo. Nessa perspectiva, as ações também soariam como exercícios imperativos as tendências globais futuras, fazendo jus a preferência estadunidense de adoção de uma estratégia de prevenção, onde os adversários: procuram minimizar a desvantagem da superioridade estadunidense ou enfraquecer suas forças, pela exploração de suas fraquezas. Tais ações, sejam por Estados ou agentes não estatais se tornarão características dominantes das maiores ameaças ao homeland dos Estados Unidos (GLOBAL TRENDS, 2000).

Um olhar sobre o debate do Global Trends revela uma aparente relação paradoxal<sup>67</sup>, a qual a doutrina Bush deveria ser capaz de responder. Os referidos documentos trabalham com a máxima: em termos energéticos, será uma condição de ausência de guerra, no Oriente Médio, ou seja, estabilidade, uma condicionante para um maior crescimento nas capacidades produtivas e sua importância para o mercado mundial de energia. (GLOBAL TRENDS, p.28-39, 2000). Essa colocação parece destoar da condição de criar uma guerra em busca dos interesses de segurança energética no Oriente Médio. Não obstante, os argumentos fazem nada mais do que

---

<sup>67</sup> Apesar desse relatório não apresentar críticas diretas e enfáticas das ações que poderiam ser tomadas pelos Estados Unidos, é possível constatar a existência implícita dessas, uma vez que, parte dos pensadores envolvidos não eram vinculados ao governo estadunidense.

apresentar, em uma leitura sob a ótica da Doutrina Bush, o esboço de uma realidade que os Estados Unidos creiam impossível existir na vigência de certos governos autoritários o que, por outro lado, seria prolongado se as ameaças a instabilidade regionais não fossem combatidas. Nessa leitura, que aparenta uma inversão de realidades, ganhariam força os argumentos de terrorismo e armas de destruição em massa na retórica do presidente George W. Bush como preconizadores do caos regional e de uma instabilidade que afetaria todo o mundo pelo próprio comportamento e escolha de seus representantes, como seria o caso de Saddam Hussein, associado, mesmo sem fundamentos concretos, a essas duas ameaças.

Outra colocação do documento ressalta a ideia que os pequenos Estados se transformam em condição de insegurança para os fortes, sendo os primeiros exportadores de insegurança, o que autorizaria os últimos a uma ação corretiva em prol da ordem local, regional e internacional (GLOBAL TRENDS, 2000). A ideia se faz, sem, contudo, explorar os realísticos interesses particulares e refletir até que ponto o inverso não é verdade: que os Estados fracos, são fracos em decorrência da exploração e exclusão dos fortes e cujos problemas são consequências de dinâmicas mais externas do que internas e, para os quais, a atenção de segurança e questões emergenciais possuem pautas específicas destoantes, mas conectas aos países desenvolvidos.

Essa análise ressoa as perspectivas e urgências divergentes sob segurança nacional nos termos terceiro-mundistas de Ayoob (1983), para qual os Estados Unidos estavam em curso de garantir o seu proveito, mesmo em detrimento de terceiros. Em uma visão estadunidense simplista, o acesso a fonte petrolífera estaria alcançado, quando as primeiras tropas cruzassem o território iraquiano, mesmo que carecesse de se saber como e em quais condições decorreriam o futuro do local.

O Iraque, enquanto ainda era possível defender que existia como “estado” de fato, seria permeado, no pós-guerra, pelas complexas preocupações em termos de conciliar um novo arranjo de governo desconhecido da realidade local aos desentendimentos étnico-religiosos acirrados pelas realidades de guerra e do terrorismo. Contudo, a tais preocupações não era dado espaço para que afetassem a execução da política externa pragmática estadunidense. Para a administração Bush, o possível cruzamento dos usos das noções Global Trends e das Estratégias de Segurança Nacional estaria relegado a seletividade de argumentos que adicionassem força a retórica da doutrina Bush, não o contrário. Esse apego as ideias seletivas parecia corresponder ao estrangulamento internacional pelas críticas surgidas da ausência de materialidade de provas para execução da Guerra do Iraque, que marcam toda a administração Bush (2001-2009).

Recai que, a administração de George W. Bush, em seus dois mandatos, passa por consideráveis dificuldades de manobrar tais realidades, ou melhor, não ao menos possuía a pretensão de fazer, em grande parte do período, condição possível em decorrência de seu poder e de sua superioridade material inigualável no início do século XXI. Em perspectivas factuais, os argumentos em prol da Guerra do Iraque e, mesmo da Guerra ao Terror, seriam dificilmente sustentados em ausência de uma base de poder. A invocação de convencimento de argumentos de valores com: liberdade, democracia e empreendedorismo (LAFFER, 2010), se surtiam efeitos, em termos domésticos, internacionalmente eram ineficazes para unir os Estados em prol da causa estadunidense. Contudo, os valores eram leituras de concepções próprias que, até certo ponto, eram indiferentes se aceitas ou não no âmbito externo. Para a administração Bush, a validação interna era um passe para ação externa e, as desavenças não preocupavam consideravelmente devido a superioridade material e liberdade moral de incorporação do internacionalismo independente. O apoio na seara internacional, como na coalizão para o Iraque, que podiam suprir a dualidade de discurso, valia-se também de laços históricos de cooperação, dependência econômica, vislumbrar de possíveis vantagens ou afirmação internacional pró-Occidente para os europeus do Leste.

O lançamento de discursos do presidente como: “a história julgará duramente cada líder ou nação que observar a nuvem negra e permanecer sentado com complacência ou indecisão” (...) e, “a causa de nossa nação sempre foi maior do que a defesa da nação. Nós lutamos, como sempre lutamos, por uma paz justa, uma paz a favor da liberdade. Nós vamos defender a paz contra a ameaça de terrorista e tiranos” (BUSH, 2002)<sup>68</sup>, anunciavam apelos retóricos a comunidade internacional; no melhor dos casos, resultando na aceitação e apoio da comunidade internacional aos argumentos nacionais e, na falta desses, soarem como justificativas autoproclamáveis. Isso porque, a razão da administração Bush tinha como indispensáveis a visão doméstica e, como a acessória, a internacional.

A administração de Bush era condicionada a um ajuste quase permanente nos discursos, levando em conta o panorama internacional e reconhecimento de que somente novos argumentos sustentariam novas táticas. Isso ocorreu, dentro do discurso da estratégia nacional, com a superação das ideias de que a contenção e a detenção, que surtiam efeito na Guerra Fria já não era mais eficaz no contexto recente, onde a ação antecipatória seria o mais prudente, em

---

<sup>68</sup> Discurso do presidente George W. Bush, West Point, Nova Iorque, junho de 2002. The National Strategy of United States of America, 2002.

virtude da mudança dos atores, que deixavam de ser exclusivamente estatais. De modo paralelo, havia a adesão de uma nova visão de segurança e defesa internacional ajustado ao contexto contemporâneo. Além disso, havia falhas conjuntarias nos argumentos, como conexões entre Al-Qaeda e Saddam Hussein e Osama Bin Laden, bem como justificativas para o Iraque. Era difícil defender que o Estado tipificado pela administração nas qualidades de inimigo, ameaça e, paralelamente, como perigo a segurança nacional estadunidenses, desejasse hospedar terroristas que, poderiam ameaçar a própria sustentação do governo de Hussein, caso obtivessem armas de destruição em massa.

A virtude dos próprios argumentos da existência de armas de destruição em massa, centro da propaganda estadunidenses e tida como ápice na defesa da intervenção no Iraque era contestável. Na reunião de pauta do Conselho de Segurança, de 14 de fevereiro de 2003, que marcou a posição final da ONU em relação a questão de armas nucleares, Hans Blix, inspetor chefe das comissões da UNMOVIC, declarou: A UNMOVIC não tinha encontrado qualquer arma de destruição em massa, apenas um pequeno número de munições químicas vazias. Não havia armas fumegantes a relatar”. (BLIX, 2004, p.259).

Faz-se interessante notar que por diferentes primas, ao contrário da administração Bush que insistia na premente necessidade de ação, Estados terceiros chegavam as mesmas conclusões dos representantes do organismo da ONU. Bernardo de Azeredo Brito, diplomata brasileiro, com anos de vivência no Iraque, concluía por semelhança incapacidade de provar armas de destruição em massa, ao apontar que, a ausência de fundamento material e lógico induziam a uma estratégia de apelo ao público, para que fossem vistas como conclusões que se sobrepujam às inspeções, fazendo aquelas partes de uma estratégia dos Estados Unidos para inviabilizar a paz e assegurar a guerra no Iraque. Um jogo de insegurança entre líderes que, favorecia os Estados Unidos perante a comunidade internacional<sup>69</sup>:

Haveria que admitir, entretanto, que provar a existência de algo que não existia poderia ser impossível, mas haveria que reconhecer também que a falta de provas de inocência não permitiria ao Iraque recuperar a confiança de todos – sobretudo tendo em conta o passado daquele país sob o regime de Saddam Hussein. (BRITO, 2014, p.150)

---

<sup>69</sup> Ibid p.160

Fora nesse trabalho com a margem de insegurança com a imagem que rondava o regime de Saddam Hussein, que os Estados Unidos auto legitimava suas ações. Não obstante, em consequência das críticas das mais variadas origens, resultados de uma opinião internacional desarmônica alimentada pela ausência de provas físicas de armas de destruição, os Estados precisavam validar interna e externamente sua visão, buscando destoar seu interesse realístico estratégico do petróleo e afastar igualmente desavenças regionais na zona de interesse do Oriente Médio. De acordo com Jhaveri (2004) se havia alguma dimensão sobre as intenções em relação a Guerra do Iraque (2003), que unificava a opinião popular em vários países do Oriente Médio, era o real motivo por traz da remoção de Saddam Hussein, em ordem de controlar o petróleo iraquiano.

Por um confrontar de teoria *versus* realidade, em que o segundo continuamente enfraquecia o primeiro, o impondo a fortes críticas e pressões internacionais sobre as pretensões e validades da Guerra no Iraque (2003), o interesse da administração Bush após a primeira tropa cruzar o Kuwait em caminho do Iraque, foi garantir os acessos iniciais das reservas petrolíferas e refinarias, alvos contínuos de ataques, de interrupções, sabotagem e terrorismo. Havia, no discurso oficial e nos representantes de Washington a pregação de que os recursos do petróleo autofinanciariam a guerra e a reconstrução do país, a parte dos possíveis vultuosos lucros da privatização do regime petrolífero iraquiano. Esse comportamento fomentava críticas que se intensificavam pela falta de constatação material das armas de destruição em massa, pelo contestável sucesso da implementação da democracia e atingem o ápice com o crescimento do terrorismo pela Al-Qaeda incitando uma guerra civil entre sunitas e xiitas, em 2006, formulando-se um ambiente de caos e instabilidade no território iraquiano.

Nesse sentido, se por um lado Michael Renner (2003) aponta que: se um novo regime em Bagdá lançaria o tapete vermelho para o retorno das multinacionais do petróleo, havia também a possibilidade do surgimento de uma onda mais ampla de nacionalização varrer a indústria petrolífera, a inverter as mudanças histórias do início dos anos 1970. Tais riscos, impunham preocupações aos próprios setores energéticos dificultando a garantia da segurança energética e a fluidez de quaisquer regimes de mercados petrolíferos que viessem a se instalar, privado ou público, impossibilitando que houvesse provas reais de que o sucesso em relação a produção do petróleo havia sido totalmente alcançado.

Ainda o cálculo dos riscos sobre a potencial privatização do mercado iraquiano de petróleo e sua inclusão no cenário internacional, em termos de poder, hegemonia e controle internacional

que balizavam os pensamentos da administração Bush de encontro ao declínio de seu poder em um âmbito mais multipolar, estava presente em um intuito maior de controle de uma zona estratégica. Segundo Jhaveri (2004):

Ao forjar respostas as crises crescentes, nós começamos a ver o início de uma nova e intrigante grande estratégia que está no coração de uma substancial reconfiguração política no Oriente Médio (JHAVERI, p.6, 2004)

Por essa acepção, os ataques de 11 de setembro podem ser vistos como um presente oportuno geopolítico para criação de empresas belicosas<sup>70</sup>. Mais do que isso, impor modificações no equilíbrio regional em favor dos interesses a longo prazo dos Estados Unidos, se acercando de afastar interesses de potenciais inimigos pela associação de uma região em que impera a desconfiança para com os Estados Unidos. Para além da vitória na Guerra do Iraque, o país se fez uma ação experimental para os novos tipos de políticas mediante o cenário internacional multipolar, se desdobrando tanto em aplicação de novas táticas de guerra, pelos desafios assimétricos, bem como no exercício constante de articulação de discurso político por parte dos Estados Unidos, a resultar na compreensão da importância da diplomacia para o uso instrumental do cooperativismo dos equilíbrios regionais.

O enfrentamento dos variados riscos e críticas a doutrina Bush e a escolha de ir à guerra no Iraque decorre da reverberação de um postulado da política externa estadunidense que fora a tônica, mas também a fragilidade, desde as descobertas dos picos do petróleo, nos anos 1970 e a formulação da primeira política na tentativa de suavizar tal vulnerabilidade, a doutrina Carter, sintetizado em: o petróleo está no centro de redistribuição da hegemonia americana (KEOHANE, p.140, 1984).

Primando por esse valor, a administração Bush agiu, na virada do século, em exercício defensivo, mediante o crescimento de novos potenciais polos de poder em um mundo multipolar, com China, a Índia e retomada da Rússia. Por fim, inerentes as dualidades vividas pelo desafio da administração de George W. Bush em exercer sua política externa baseado no primado da Doutrina Bush e, sob qual se executaram a Guerra do Afeganistão (2001) e a Guerra do Iraque (2003), essa foi realizável pelas superioridades ainda existentes em termos militares, políticos e econômicos. E, foi visando a permanência dessas vantagens que o presidente George

---

<sup>70</sup> Ibid.

W. Bush se utilizou das variadas artimanhas como o convencimento internacional, o internacionalismo independente, a Guerra ao Terror, as armas de destruição em massa e a democracia, que gravitaram em torno de uma visão de tendências pessimistas de declínio de poder e de menor margem de barganha internacional, principalmente em termos energéticos. A partir dessas condicionantes, a administração procurou institucionalizar-se, através dos documentos oficiais, criando preceitos para validar sua política externa em proveito da utilização da conjuntura internacional no exercício de suas pretensões de segurança e defesa em busca de salvaguardar seu *status quo* e privilégio no sistema internacional, conquanto padecesse aberta as mais variadas críticas durante sua vigência.

#### **4. CONCLUSÃO**

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 foram um marco modificador das realidades internacionais e das discussões em torno da formação de políticas de segurança nacional. A resposta a esses eventos reverberou em uma nova leitura em termos de ameaça, de perigo e da capacidade dos agentes internacionais não estatais a serem considerados pelos Estados, encontrando o exemplo simbólico, nas adaptações da nova política externa estadunidense percorrida por meio da doutrina Bush. Ela se destacou por promover, na atmosfera da Guerra ao Terror, dois conflitos diretos: a Guerra do Afeganistão (2001) e a Guerra do Iraque (2003) e pelas dificuldades da política externa em sustentar seus argumentos, quando confrontadas com críticas que apontavam seus reais interesses estratégicos.

A leitura dos documentos oficiais do governo dos Estados Unidos revela, porém, que as pretensões do uso de força, assim como de quaisquer meios disponíveis, sempre estiveram previstos como uma possibilidade a serviço dos propósitos do Estado. O uso da força, apesar de aparentar contradizer o discurso democrático, pregado pelo presidente George W. Bush, e as tendências de uma transição de debates de segurança para além do tradicionalismo militar centrado no Estado, continuavam sendo vistos como permissores na busca desses mesmos propósitos, de modo que, nessa concepção o reconhecimento de novos atores, perspectiva internacional de ordem ou realidades de poder não retiravam a centralidade da guerra como instrumento político inicial e efetivo.

O trabalho das reflexões dos avanços de segurança para os Estados Unidos foi de incorporar novas dimensões explorando-as em prol do objetivo central da manutenção da força do Estado e a permitir, se possível, legitimar a ingerência direta no Oriente Médio, sobretudo, no Iraque. Nesse caminho o que elas fizeram foi securitizar as pautas principais no intuito de prevalecer os discursos oficiais de seus governos para abrir as fronteiras, relativizando a soberanias de terceiros em prol de objetivos particulares, legitimando o uso da guerra como instrumento de política externa dos Estados Unidos.

Para o caso do Iraque, ocorreu a securitização do interesse energético em relação as reservas de petróleo, tentando validar tal projeção por vias outras menos onerosas e que contassem com o apoio e contribuição, também material, da comunidade internacional. No Iraque visava-se a garantia de um contingente futuro de segurança energética, onde estava implícita uma vantagem comparativa em relação aos demais poderes internacionais e o fluxo do fornecimento das demandas de sua sociedade a favor de lógica econômica capitalista. Ela envolveu, assim, a tentativa de evitar a negativa associação a imagem dos Estados Unidos como promotores de uma guerra por recursos, trazendo em seu lugar argumentos ideológicos, que poderiam atribuir um caráter progressista a política e que ao mesmo tempo em que garantiria os objetivos reais, agregaria prestígio.

No melhor dos mundos, ou seja, no sucesso desse discurso, então haveria uma inversão das lógicas de culpa, onde o Estado agressor, que agrediria por objetivos individuais, se tornaria vítima, pela própria insegurança que o outro ator, não cooperativo, estaria ocasionando, sendo o Estado vítima impelido a agir em sua autodefesa e, adicionalmente, em prol de um bem geral. Esse cenário se ilustraria pelo enquadramento dos Estados Unidos e do Iraque, nas posições de vítimas e ator não cooperativo, respectivamente. A inversão de lógica decorre do argumento de que não havia, em termos reais, como se provar o iminente perigo que os Estados Unidos alegavam vir do Iraque em relação às armas de destruição em massa. No melhor cenário, a lógica inversa, ainda permite a faculdade de atribuir e explorar a culpa de quaisquer problemas aos atores não cooperativos, pois vem desses, a responsabilidade de outros Estados terem que agir de modo extremo.

As classificações de ameaça e inimigo, que os Estados Unidos usaram para incorporar o perigo contribuía para construção da imagem de necessidade de intervenção externa. Elas eram ferramentas de enriquecimento do discurso da doutrina Bush e da Guerra ao Terror na composição do quadro de Guerra ao Terror. Esse arranjo fazia parte da construção da

insegurança internacional, onde os Estados Unidos, como maior expoente material deveria agir para regular a ordem internacional. Essa colocação se apoiou na leitura do sistema internacional pós-11 de setembro por meio de uma ótica de incompatibilidade civilizacional, onde o modelo ocidental, tendo os Estados Unidos como maior expoente, deveria ser difundir como resposta aos problemas internacionais como o terrorismo.

No decorrer desse processo de construção da Guerra do Iraque (2003), o comportamento da política externa dos Estados, por meio das novas doutrinas de segurança nacional e defesa foi marcada por avanços e resistências. As resistências eram simbolizadas pela mescla e, em grande parte, manutenção da estrutura de pensamento em torno da importância do Estado como maior ator no sistema internacional, capaz de alcançar os objetivos nacionais, como o da proteção, por meio da guerra e da superioridade material dos exércitos. Os avanços se devem a inescapável condição de reconhecer que os atentados de 11 de setembro de 2001 expuseram uma realidade internacional adversa a manutenção da hegemonia estadunidense, que resultaram na adaptação das teóricas, dos métodos e das abordagens a um contexto multipolar, de guerras assimétricas, de terrorismo e de surgimento de novos Estados competidores como China, Índia e Rússia que, ao competir pelos mercados do petróleo, expunham a necessidade de mobilizar todos os meios na busca dessa fonte.

Foi a busca pelo petróleo iraquiano que trouxe consigo a inevitável incorporação de novas ameaças as pautas de segurança, que ultrapassaria os limites dos interesses estadunidenses e, seriam incorporadas a outros Estados e instituições. Mas, adicionalmente, ela custou a realização de novas guerras assimétricas e um movimento de retroalimentar o próprio terrorismo, que haveria de ser combatido pela campanha da Guerra ao Terror, no início dos anos 2001. A apreensão dos recursos petrolíferos do Iraque, pelo fim da segurança energética estadunidense foi alcançada custando imensurável valor humanitário, a falência do Estado e seu fortalecimento como vetor de problemas, logo após a queda de Saddam Hussein.

Se não é possível averiguar, até o momento, que a captura das zonas petrolíferas se converteram no regime do petróleo ideal para os Estados Unidos, que romperia a dependência estadunidense dos mercados externos e elevaria a produção em níveis calculáveis já capazes de manter possíveis demandas futuras; tão pouco, é possível negar que a fixação dos interesses e de caminhos para os Estados Unidos ocorreu com a abertura do mercado iraquiano, com a alteração de regime, com o treinamento das forças pela coalizão liderado pelos militares estadunidenses, pelos especialistas responsáveis pela reconstrução do país, pela promoção dos

valores democráticos, ou seja, pela formação de uma sociedade iraquiana que, apesar dos desafios e profundos problemas enfrentados, esta emerge e respira, desde 2003, por todo um conjunto de valores ocidentais e estadunidenses que terão influência no futuro do país direta ou indiretamente.

Por mais contestáveis que sejam os argumentos dos Estados Unidos para invadirem o Iraque, a guerra teve o papel de elevar a discussão sobre o terrorismo, as armas de destruição em massa e de novas condicionantes, ameaças e perigos assimétricos ao nível internacional, pois os temas marcarão as agendas futuras de segurança de quaisquer outros Estados preocupados em garantir ou expandir suas forças em uma ordem internacional de poder e de ameaças difusas. Ela ainda, em paralelo, fez refletir discussões sobre os interesses realísticos do petróleo, elevando e lançando os recursos energéticos, a exemplo do caso da política externa estadunidense no Iraque, como pautas e tendências futuras em que se mobilizam todos os recursos disponíveis ao Estado, inclusive o conflito direto. Esses conflitos por recursos energéticos e naturais poderão ocorrer em virtude das escassezes de fontes e das projeções futuras de uso dos bens, a se desdobrar em corridas em torno de acessos aos mercados ainda não explorados. A fundamental importância da disputa por esses bens e, a exemplo do que decorreu no Iraque, decorre do fato de que eles também se tornam objetos de grupos não estatais como terroristas, que passam a vislumbrar um potencial de exploração para seus fins.

A maneira como foi construído o trajeto da política dos Estados Unidos para o Iraque, apesar dos benefícios em prol dos alegados interesses de uma balança regional favorável, com a fixação de um pivô pró-ocidental no complexo regional do Oriente Médio, ocorreu às custas de uma política de reordenação e estabilização ineficazes o que, transformaria, o eixo iraquiano de um apoiador dos Estados Unidos, a parte dos acessos do petróleo, em uma zona de caos e expoente de conflito nos anos posteriores a guerra de 2003. Essas situações eram resultantes de uma reestruturação incompleta da segurança e de políticas empregadas no pós-11 de setembro e que se diziam progressistas, em termos de prover segurança nacional e internacional, mas, que, se ocupavam de um claro objetivo: garantir os interesses de elementos considerados indispensáveis a segurança dos Estados Unidos, usando de todos os meios para alcançar tal fim. Por essa máxima, os demais discursos, como expansão democrática, combate ao terrorismo, fim da proliferação nuclear, cooperação, state-building, por complementares que o eram, geravam medidas inconsistentes, incapazes ou despreocupadas com as realidades factuais de sua zona de emprego, as relegando a uma situação sem escapatória, onde a importância a esses temas secundários decorria do quando podiam afetar o interesse principal. Nesse caminho,

foram os civis, os Estados mais fracos, sujeitos a intervenção, a pagarem o preço. E seria o Iraque, o maior e principal símbolo desse processo, constituindo uma reação de um Estados Unidos América, antes hegemônico, a uma nova ordem internacional.

## **FONTES BIBLIOGRÁFICAS PRIMÁRIAS**

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, NIC. Global Trends, 2000.

DEPARTMENT OF DEFENSE: QUADRENNIAL DEFENSE REPORT, 2001.

DEPARTMENT OF DEFENSE: QUADRENNIAL DEFENSE REPORT, 2006.

DEPARTMENT OF DEFENSE: QUADRENNIAL DEFENSE REPORT, 2010.

THE WHITE HOUSE. The National Security Strategy of United States of America, 2002.

THE WHITE HOUSE. The National Security Strategy of United States of America, 2006.

THE WHITE HOUSE. The National Security Strategy of United States of America, 2010.

U.S. NATIONAL SECURITY STRATEGY: Work with others to Defuse Regional Conflicts, 2002.

WHITE HOUSE RELEASES: National Security Policy of the United States: Foreword by President George W. Bush, 2002.

WHITE HOUSE RELEASES: Remarks on the President's National Security Strategy, 2006.

U.S. National Security Policy: Develop Agendas for Cooperative Action With the Other Main Centers of Global Power (White House Releases, 2002).

## **BIBLIOGRAFIA:**

AYERB, Luis Fernando. Estados Unidos e América Latina: A construção hegemônica. Editora Unesp, 2002.

AYOOB, Mohammed. The Security Problem of the Third World. World Politics, 43, 1991.

- BALDWIN, David A. Security Studies and the end of the Cold War. *World Politics*, 48, p.119, 1995.
- BARROS, José D'Assunção. *História Comparada*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.
- \_\_\_\_\_. *História Comparada*. Editora Vozes, 2014
- BLIX, Hans. *Desarmando o Iraque*. São Paulo: A Girafa Editora, 2004.
- BRITO, Bernardo de Azevedo. *Iraque: dos primórdios à procura de um destino*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2014.
- BOOTH, Ken. Security and Emancipation. *Review of International Studies*. Vo. 17, No. 4, 1991
- BRACKEN, Paul. Repensando o impensável: Novas prioridades para a nova segurança nacional. In: CHANDA e TALBOT (orgs.) *A Era do Terror: o mundo depois do 11 de setembro: reflexões e alertas para o futuro*: Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.
- BRUCKMANN, Mónica. *Recursos Naturales y la Geopolítica de la Integración Sudamericana*: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones Luxemburg e Imagino Mundi, 1.ed. 2015.
- BUZAN, Barry. *Rethinking Security after the Cold War*. Cooperation and Conflict. London: SAGE Publications. Vol. 32, 1997.
- \_\_\_\_\_. *As Implicações do 11 de setembro para o Estudo das Relações Internacionais*: Rio de Janeiro. *Contexto Internacional*, vol. 24, n/ 2m 2002.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. *Regions and Powers. The Structure of International Society*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- BUSTAMANTE, R. e THEMI, N. *História Comparada: Olhares Plurais*: Rio de Janeiro. *Revista de História Comparada*, vol.1, n.1, 2007.
- CHANDA e TALBOT (orgs.) *A Era do Terror: o mundo depois do 11 de setembro: reflexões e alertas para o futuro*: Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.
- CHESTER, Lynne. *Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature*. Elsevier, 2009.
- CECEÑA, Ana E. *América Latina em la geopolítica estadounidense*: Buenos Aires. *Theomi*, n.6, 2002.
- CLAUSEWITZ, Von. *Da Guerra*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- CHOMSKY, 2002. *A Nova Era Contra o Terror*. *Estudos Avançados* n.16 (44), 2002.
- DEESE, David A. *Energy: Economics, Politics, and Security*. MIT Press. *International Security* , vol 4, No. 3, 2014.

DILLON, Michael. What Makes the world dangerous? In: EDKINS, J. e ZECHFUSS. Global Politics: a new introduction: New York. Routledge, 2014.

DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF. Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales: New York. Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

FERGUSSON, Niall. O choque das civilizações ou os mulás enlouquecem: os Estados Unidos entre o império formal e o informal. In: CHANDA e TALBOT (orgs.) A Era do Terror: o mundo depois do 11 de setembro: reflexões e alertas para o futuro: Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

FOGUEL, Juliana C. B. Política Energética: Uma análise comparativa das normativas da AIE e OPEP para a manutenção da segurança do sistema energético (2005-2010). Tese. Doutorado em História Comparada – Programa de Pós-Graduação em História Comparada (PPGHC). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

GADDIS, John L. E essa agora: Lições da antiga para a próxima era. In: CHANDA e TALBOT (orgs.) A Era do Terror: o mundo depois do 11 de setembro: reflexões e alertas para o futuro: Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

GOMÉZ, José M. (comp.) América Latina y el (des)orden global neoliberal Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2004

GUPTA, Eshita. Oil Vulnerability index of oil-importing countries: India. The Energy and Resources Institute, 2008.

HAFTENDORN, Helga. The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security. International Studies Quarterly, Vol 35. No. 1, 1991.

HOFFMAN2003

HOLSTI, K. J. The Contemporary Global System. Printice Hall, Engewood Edition. New York. Manchester University Press, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

JHAVERI, Nayana J. Petroimperialism: US Oil Interest and the Iraq War: Malden, MA. Editorial Board of Antipode, 2004

KALDOR, Mary. Violencia Organizada em la Era Global. España 0 1.ed: Kriterion Tusquets Editores, 2001.

KLARE, Michael T. Oil, Iraq, and American foreign policy: the continuing salience of the Carter doctrine: International Journal, Winter, 2006-2007.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*: Princeton, New Jersey. Princeton University Press, 1984.

KEOHANE e AXEROLD, Robert e Robert. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. *World Politics*, Vol. 38. No 1, 1985.

KENNEDY, Paul. *A manutenção do poder americano: Da ferida à recuperação*. In: CHANDA e TALBOT (orgs.) *A Era do Terror: o mundo depois do 11 de setembro: reflexões e alertas para o futuro*: Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

KOH, Harol H. *A preservação dos valores americanos: o desafio doméstico e no exterior*. In: CHANDA e TALBOT (orgs.) *A Era do Terror: o mundo depois do 11 de setembro: reflexões e alertas para o futuro*: Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

LANSFORD, T. e COVARRUBIAS, J. *The Best Defense? Iraq and Beyond*. In: MARANTO et al. *The Second Term of George W. Bush: prospects and perils*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

LEFFLER, Melvyn P. *9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy: International Affairs*, Vol. 79, No. 5, 2003.

MATHEWS, Jessica. *Redefining Security*. *Foreign Affairs*. Vol 68, No. 2, 1989.

MERCILLE, Julien. *The radical geopolitics of US foreign policy: the 2003 Iraq War*. Springer Science +Business Media B.V., 2009.

NOGUEIRA, João P. *Ética, terror e soberania: questões para a teoria das Relações Internacionais*. In: GOMÉZ, José M. (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

QUINN, Adam. *US Foreign Policy in Context: National ideology from the Founders of the Bush Doctrine*: London and New York. Routledge, 2010.

RAGIN, Charles C. *Making Comparative Analysis Count*. *Revista de História Comparada*, vol.1, n.1, 2007.

RECORD, Jeffrey. *The Bush Doctrine and War with Iraq*. 2003.

RUDZIT e NOGAMI, Gunther e Otto. *Segurança e Defesa nacionais: conceitos básicos para uma análise*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 53, 2010

SIMON, Bromley. *American Power and the Prospects for International Order*: Malden, MA. Polity Press, 2008.

SOARES e SILVA, Luiz C. e Francisco C. Reflexões sobre a Guerra. Rio de Janeiro: FAPERJ e 7 Letras, 2011.

VILLA e REIS, Rafael D. e Rossana R. A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: Um Balanço da Teoria Tradicional e das Novas Agendas de Pesquisa. BIB, São Paulo, n° 62, 2006.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. International Studies Quarterly, Vol. 35, No. 2

WOLFERS, Arnold. National Security as na Amiguous Symbol. Political Science Quarterly, Vol 67, No.4. 1952.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. International Studies Quarterly. Vol. 35, No. 2, 1991