UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

CLARISSA NASCIMENTO FORNER

O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense, de Bush a Obama (2001-2017)

São Paulo
2020

CLARISSA NASCIMENTO FORNER

O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense, de Bush a Obama (2001-2017)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração "Paz, defesa e segurança internacional", na linha de pesquisa "Pensamento estratégico, defesa e política externa".
Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo

São Paulo

2020

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Forner, Clarissa Nascimento.
F727 O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense, de Bush a Obama (2001-2017) / Clarissa Nascimento Forner. – São Paulo, 2020.
389 f. : il.; 30 cm.
Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2020.

1. Estados Unidos – Política militar – Séc. XXI – Aspectos políticos. 2. Estados Unidos – Defesa – Séc. XXI – Aspectos políticos. 3. Estados Unidos – Relações exteriores – Séc. XXI – Aspectos militares. 4. Estados Unidos. Departamento de Defesa. I. Título.

CDD 355.033573

CLARISSA NASCIMENTO FORNER

O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense, de Bush a Obama (2001-2017)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração "Paz, defesa e segurança Internacional", na linha de pesquisa "Pensamento estratégico, defesa e política externa".
Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo)

Profª Drª Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho")

Prof Dr Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho")

Profª Drª Luiza Rodrigues Mateo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof Dr Filipe Almeida do Prado Mendonça (Universidade Federal de Uberlândia)

São Paulo, 21 de agosto de 2020.

A Vó Norma, “mimosa” contadora de histórias.
Fábulas que fizeram meu mundo de sonhos.
E que hoje me fazem sonhar o mundo.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro concedido (processo nº 2017/25941-3).

A opção pela carreira acadêmica não é uma escolha a ser feita uma vez na vida: é uma decisão que se reafirma todos os dias. Escolhê-la – de novo e de novo – tem sido um constante reencontrar-me comigo mesma. Nesta "viagem", o retorno cotidiano à terra firme, após o atravessar das tormentas, não seria possível sem faróis que, de diferentes formas, me guiam de volta às origens e impulsionam a ir além de onde a vista alcança.

Agradeço a meus pais, Ana e Euizer, por serem força, energia, porto seguro e acolhimento inabaláveis, em todos os âmbitos e etapas de minha vida. Também sou profundamente grata a meus irmãos, Heitor e Henrique, pela cumplicidade, risadas infindáveis e, principalmente, por serem a "casa cheia" de uma vida toda.

Ao Danilo, agradeço a companhia e por, diariamente, me devolver a paz, contrapondo minhas certezas e fatalismos com senso de humor e carinho. Como bom historiador, me ensinou que o tempo não é um adversário e que nada foi feito para permanecer. Felizmente.

Apesar de laborioso, o trabalho acadêmico nunca foi solitário. Durante toda a trajetória, tive a sorte de encontrar mestres e colegas inspiradores, que, em muitos casos, se tornaram amigos e aliados na caminhada.

Sinto-me especialmente honrada por ser conduzida, desde os primeiros passos, por uma dessas figuras, minha eterna orientadora, professora Cristina Soreanu Pecequilo. Como sempre, as páginas não parecem suficientes para expressar o tamanho de minha admiração e gratidão por sua força, disponibilidade, paciência e, acima de tudo, amizade, durante os últimos oito anos. Obrigada pela parceria, e que este seja só mais um de muitos começos!

Também agradeço aos professores Samuel Alves Soares e Suzeley Kalil Mathias, não apenas por aceitarem, de forma pronta e generosa, compor a banca de defesa, mas também pelo incentivo constante e acolhimento no lar "gedesiano", no qual aprendi a importância do trabalho coletivo e o que considero uma das lições mais bonitas do percurso: a de que ninguém faz pesquisa sozinho. Esta pesquisa não é só minha, portanto, mas fruto das trocas e dos laços que construí no PPGRI San Tiago Dantas e, particularmente, no Gedes e no INCT-INEU. Agradeço ainda aos professores Filipe Mendonça e Luiza Rodrigues Mateo por também fazerem parte da banca de defesa e por seus valiosos comentários.

Aos professores dos quais tive a alegria de ser aluna, no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN), agradeço pelas reflexões que

tanto contribuíram para minha formação e por, com tanta força e competência, trabalharem obstinadamente pela construção deste curso, minha primeira casa. Agradecimentos especiais aos professores Karen Fernandez Costa, Ismara Izepe de Souza, Fabia Veçoso, Daniel Campos de Carvalho, Marina Gusmão de Mendonça e José Alexandre Hage, por me acompanharem desde sempre.

Entre os tantos amigos queridos que encontrei durante a pós-graduação, e que espero carregar para além dela, agradeço ao Jonathan, companheiro no "desbravamento" do doutorado direto e da vida, e a Kimberly, minha "irmã de alma". Ao Matheus, pelas conversas e por dividir comigo sua inesgotável sabedoria. A Marcela, por inundar minha vida com sua alegria solar. Ao Lucas, pelas gargalhadas mais genuínas. Finalmente, mas não menos importante, agradeço imensamente às minhas veteranas gedesianas, fontes de inspiração em todos os âmbitos da vida: Bárbara, Giovanna, Lívia, Luiza, Patrícia e Raquel.

A Marina e Natasha, agradeço a presença constante, a despeito de nossas distâncias horárias e geográficas. Obrigada por me fazerem mais forte e me trazerem de volta a mim mesma todas as vezes em que me perdi no meio do caminho.

A pós-graduação não teria sido possível sem os esforços e apoio incansáveis oferecidos pelas queridas Giovana, Isabela e Graziela. Também agradeço muitíssimo a todos os funcionários que, com muita força e disposição, mantêm a estrutura "dantesca" operando a pleno vapor.

Meus agradecimentos ao professor Daniel H. Nexon e à *Georgetown University* por me recepcionarem, durante o estágio de pesquisa em Washington-DC. Sou igualmente grata a todos os pesquisadores, representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil que concederam entrevistas, fundamentais à consecução desta pesquisa.

Agradeço, por fim, à universidade pública, sem a qual a pesquisa científica no Brasil seria, em absoluto, inconcebível.

A vida na hora.
Cena sem ensaio.
Corpo sem medida.
Cabeça sem reflexão.

Não sei que papel desempenho.
Sei que é meu, impermutável.

De que trata a peça
devo adivinhar já em cena.

Despreparada para a honra de viver,
mal posso manter o ritmo que a peça impõe.
Improviso embora me repugne a improvisação.
Tropeço a cada passo no desconhecimento das coisas.
Meu jeito de ser cheira a província.
Meus instintos são amadorismo.
O pavor do palco, me explicando, é tanto mais humilhante.
As circunstâncias atenuantes me parecem cruéis.

Não dá para retirar as palavras e os reflexos,
inacabada a contagem das estrelas,
o caráter como o casaco às pressas abotoado -
Eis os efeitos deploráveis desta urgência.

Se eu pudesse ao menos praticar uma quarta-feira antes
ou ao menos repetir uma quinta-feira outra vez!
Mas já se avizinha a sexta com um roteiro que não conheço.

Isso é justo – pergunto
(com a voz rouca
porque nem sequer me foi dado pigarrear nos bastidores).

É ilusório pensar que esta é só uma prova rápida
feita em acomodações provisórias. Não.
De pé em meio à cena vejo como é sólida.
Me impressiona a precisão de cada acessório.
O palco giratório já opera há muito tempo.
Acenderam-se até as mais longínquas nebulosas.
Ah, não tenho dúvida de que é uma estreia.
E o que quer que eu faça,
vai se transformar para sempre naquilo que fiz. (SZYMBORSKA, 2011, p.63-64).

RESUMO

O aparato militar tem sido um dos principais sustentáculos da projeção internacional dos Estados Unidos da América (EUA). Desde a década de 1950, a institucionalização do Departamento de Defesa (DoD) foi acoplada ao funcionamento das dinâmicas políticas e econômicas do campo doméstico, que garantiram à agência o desenvolvimento de vastas capacidades materiais e destaque nos processos de tomada de decisões. O aumento do intervencionismo militar estadunidense em outras regiões do globo favoreceu o alargamento da presença das tropas norte-americanas no exterior. Após o encerramento da Guerra Fria (1947-1989), a associação entre as capacidades desenvolvidas pela burocracia de defesa e sucessivos ciclos de desinvestimento nos instrumentos civis de política exterior promoveram a maior delegação de funções ao DoD e às forças armadas, as quais se expandiram por força dos atentados de 11 de setembro de 2001 e da deflagração das operações no Afeganistão e no Iraque. Os desequilíbrios orçamentários e o processo de acúmulo de competências despertaram debates domésticos sobre a possibilidade de aumento da dependência da política externa norte-americana em relação ao poder militar. Esta tese de doutorado se insere neste debate, com o objetivo de mapear as funções e autoridades adquiridas pelo Pentágono na esfera da política exterior, particularmente durante as administrações de George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017). Hipoteticamente, durante este período, o incremento da presença internacional da agência representou uma militarização setorial da política externa estadunidense. Compreendemos militarização como o processo de acúmulo de funções, autoridades e influência da agência de defesa e das forças militares no processo de elaboração da política exterior. Será também nosso intuito analisar as fontes de legitimação da atuação internacional do DoD e da militarização. Para tanto, mapearemos as relações construídas pela agência com a presidência, o Legislativo, os atores privados e as agências burocráticas civis relacionadas ao campo de política exterior: o Departamento de Estado (DoS) e a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Finalmente, buscaremos contribuir para o debate, aprofundando a discussão sobre os conceitos de militarização e militarismo, mediante a qualificação dos termos, a partir da história e das especificidades do caso norte-americano.

Palavras-chave: Militarização. Política Externa. Estados Unidos.

ABSTRACT

The military establishment has been one of the main pillars of the United States of America (USA) international projection. Since the 1950s, the institutionalization of the Department of Defense (DoD) has been intertwined with the political and economic dynamics of the domestic field, which guaranteed a vast array of material capacities and prominence in the decision-making processes for the agency. The ongoing US military interventionism in other regions of the globe favored the spillover of American troops abroad. After the end of the Cold War (1947-1989), the interdependence of the capabilities developed by the defense bureaucracy and the successive budget cuts that affected the civilian foreign policy instruments led to an increase of DOD´s functions and of the armed forces. This expansion was also a result of the September 11, 2001 attacks and the outbreak of operations in Afghanistan and Iraq. Budgetary imbalances and the accumulated competencies have sparked domestic debates about the possibility of an increased dependency of US foreign policy towards military power. This PhD dissertation explores this debate identifying the functions and authorities acquired by the Pentagon in the foreign policy realm, particularly during the administrations of George W. Bush (2001-2009) and Barack Obama (2009-2017). Hypothetically, during this timeframe, the enhanced international presence of the Pentagon represented the militarization of some sectors of American foreign policy. Militarization is defined as the process of juxtaposition of functions, authorities and influence by the defense agency and the armed forces in the foreign policy making process. Thus, it will also be our intention to analyze the sources of legitimacy of DoD's international activities and militarization. To this end, we will map the relations built by the agency with the presidency, the Congress, the private and civilian agencies related to the field of foreign policy, notably the Department of State (DoS) and the US Agency for International Development (USAID). Finally, we will seek to contribute to the debate, deepening the discussion on the concepts of militarization and militarism, through the qualification of terms based on the history and specificities of the American case.

Keywords: Militarization. Foreign Policy. United States.

RESUMEN

El aparato militar ha sido uno de los principales pilares de la proyección internacional de los Estados Unidos de América (EE.UU.). Desde la década de 1950, la institucionalización del Departamento de Defensa (DoD) se ha unido al funcionamiento de la dinámica política y económica del campo doméstico, lo que ha garantizado al organismo el desarrollo de vastas capacidades materiales y prominencia en los procesos de toma de decisiones. En la misma medida, el aumento del intervencionismo militar estadounidense en otras regiones del mundo favoreció la expansión de la presencia de tropas estadounidenses en el extranjero. Después del final de la Guerra Fría (1947-1989), la asociación entre las capacidades desarrolladas por la burocracia de defensa y los ciclos sucesivos de desinversión en instrumentos de política exterior civil promovieron una mayor delegación de funciones al Departamento de Defensa y las fuerzas armadas, que se expandió como resultado de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y el inicio de operaciones en Afganistán e Irak. Los desequilibrios fiscales y el proceso de acumulación de competencias han provocado debates internos sobre la posibilidad de aumento en la dependencia de la política exterior de Estados Unidos en relación con el poder militar. Este trabajo de doctorado es parte de este debate, con el objetivo de mapear las funciones y autoridades adquiridas por el Pentágono en el ámbito de la política exterior, particularmente durante las administraciones de George W. Bush (2001-2009) y Barack Obama (2009-2017). Como hipótesis, señalamos que, durante el período indicado, el aumento de la presencia internacional de la agencia representó una militarización sectorial de la política exterior de Estados Unidos. De manera general, entendemos la militarización como el proceso de acumulación de funciones, autoridades y influencia por parte de la agencia de defensa y las fuerzas armadas. Por lo tanto, también será nuestra intención analizar las fuentes de legitimidad de las actividades internacionales y la militarización del Departamento de Defensa. Con este fin, mapearemos las relaciones construidas por la agencia con la presidencia, el Legislativo, los actores privados y las agencias burocráticas civiles relacionadas con el campo de la política exterior, en particular el Departamento de Estado (DoS) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Finalmente, buscaremos contribuir al debate, profundizando la discusión sobre los conceptos de militarización y militarismo, a través de la calificación de los términos basados en la historia y las especificidades del caso norteamericano.

Palabras clave: Militarización. Política Exterior. Estados Unidos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- As duas políticas externas dos Estados Unidos..... 87

Figura 2- As políticas externa e de segurança nacional dos EUA..... 90

Figura 3- Componentes da política de segurança nacional dos EUA.....91

Figura 4- A produção documental e o planejamento do orçamento de defesa.....103

Figura 5- Bases militares dos EUA, em 2015..... 120

Figura 6- Comandos Combatentes Regionais até 2018.....122

Figura 7- Organograma do *National Military Establishment*, 1947..... 135

Figura 8- Gabinete do Secretário de Defesa e Organograma do DoD, 1949.....139

Figura 9- Organograma do DoD, 1958……...143

Figura 10- Cadeia de comando dos COCOMs pós-1986……. 178

Figura 11- A dinâmica organizacional do DoD pós-1986.....179

Figura 12- Cronograma de Operações do CENTCOM no Iraque.....238

Figura 13- Espectro de funções de estabilização.....269

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Departamento de Estado e Departamento de Defesa, gastos em bilhões dólares de 1996, 1865-2005.....93

Gráfico 2- Contribuições anuais e *lobby* do setor de defesa, entre 1998 e 2020.....100

Gráfico 3- Gastos militares dos EUA, entre 1960 e 1980.....159

Gráfico 4- Porcentagem da defesa no PIB dos EUA, entre 1960 e 1980.....160

Gráfico 5- Orçamentos de defesa nacional e questões internacionais, entre 1990 e 2000 (em US$ milhões)..... 187

Gráfico 6- Ajuda externa econômica e fundos de reconstrução desembolsados pelo Pentágono, entre 2001 e 2008 (em bilhões de US$).....276

Gráfico 7- Porcentagem de assistência securitária financiada pelo DoD em 2000.....281

Gráfico 8- Porcentagem de assistência securitária financiada pelo DoD em 2008.....282

Gráfico 9- Dívida concentrada no aparato federal dos EUA, em milhões de US$ (2001-2008)..... 290

Gráfico 10- Autoridades orçamentárias das funções defesa nacional e atividades internacionais, em milhões de US$ (2001-2008).....291

Gráfico 11- Orçamento base e de *Overseas Contingecy Operations* (OCO) do Pentágono, entre 2011 e 2017 (em milhões de US$)..... 305

Gráfico 12- Orçamento de estabilização *versus* orçamento total da USAID, entre 2002 e 2017..... 314

Gráfico 13- Orçamento de estabilização *versus* orçamento total da USAID, entre 2002 e 2017..... 319

Gráfico 14- Custos cumulativos da guerra do Afeganistão, FY2002-2009 (bilhões de US$).....320

Gráfico 15- Apropriações anuais de reconstrução por setor, FY2012-2019 (em US$ bilhões)..... 321

Gráfico 16- Financiamento de assistência em segurança, FY2006-2017 (em bilhões de US$).....328

Gráfico 17- Principais receptores de assistência em segurança do DoD, no FY2016.....329

Gráfico 18- Principais receptores de assistência em segurança (total), FY2016 (em US$ bilhões)..... 330

Gráfico 19- Autoridades orçamentárias das funções defesa nacional e atividades internacionais, em milhões de US$ (2009-2017)..... 343

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparando modos de controle ……..…..……..... 58

Quadro 2 – Programas de *Security Assistance*, antes e depois do 11/09…….....283

Quadro 3 – Membros do alto escalão do DoD no governo Obama envolvidos na prática de *revolving door*...……..…….....299

Quadro 4- Sobreposição entre programas de ajuda externa implementados pelo DoD e as agências civis..... 314

Quadro 5- Autoridades do DoD.....337

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – *Revolving Door* entre 1997 e 2004 …...…….……...……..... 213

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRICOM	*Africa Command*
ARPA	*Advanced Research Projects Agency*
AUMF	*Authorization for the Use of Military Force*
A2/AD	*Anti- acess/ Area denial*
BPC	*Build Partner Capacity*
CCIF	*Combatant Commander Initiative Fund*
CENTCOM	*Central Command*
CERP	*Commander´s Emergency Response Program*
CFR	*Council on Foreign Relations*
CIA	*Central Intelligence Agency*
CINC	*Combatant Commander in Chief*
CJTF-HOA	*Combined Joint Task Force- Horn of Africa*
CMTC	*Citizen´s Military Training Camps*
CPA	*Coalition Provisional Authority*
COCOM	*Combatant Command*
CORDS	*Civil Operantions and Revolutionary Development Support*
CPD	*Committee on Present Danger*
CRS	*Congressional Research Service*
CSIS	*Center for Strategic and International Studies*
CTFP	*Counter Terrorism Fellowship Program*
CYBERCOM	*Cyber Command*
DARPA	*Defense Advanced Research Projects Agency*
DHS	Departamento de Segurança Doméstica
DIA	*Defense Intelligence Agency*
DoD	Departamento de Defesa
DoS	Departamento de Estado
DPG	*Defense Planning Guidance*
DSCA	*Defense Security Cooperation Agency*
EUA	Estados Unidos da América
EUCOM	*European Command*

FAA	*Foreign Assistance Act*
FMF	*Foreign Military Financing*
FMS	*Foreign Military Sales*
GAO	*Government Accountability Office*
GSCF	*Global Security Contingency Fund*
HAP	*Humanitarian Assistance Program*
HTS	*Human Terrain System*
IMET	*International Military Education and Training*
INA	*Iraq National Accord*
INC	*Iraq National Congress*
INDOPACOM	*Indo Pacific Command*
ISAF	*International Security Assistance Force*
JCS	*Joint Chiefs of Staff*
JSOC	*Joint Special Operations Command*
MOOTW	*Military Operations Other than War*
NASA	*National Aeronautics and Space Administration*
NDAA	*National Defense Authorization Act*
NDS	*National Defense Strategy*
NME	*National Military Establishment*
NMS	*National Military Strategy*
NORAD	*North American Aerospace Defense Command*
NORHTCOM	Comando Militar do Norte
NSA	*National Security Agency*
NSC	Conselho de Segurança Nacional
NSS	*National Security Strategy*
OBM	*Office of Budget and Management*
OHDACA	*Overseas Humanitarian, Disaster and Civic Aid*
OPM	*Office of Production and Management*
OSRD	*Office of Scientific Research and Development*
OSP	*Office of Special Plans*
OUSD(P)	*Office of the Under Secretary of Defense for Policy*
PACOM	*Pacific Command*

PNAC	*Project for the New American Century*
POGO	*Project on Government Oversight*
PPBE	*Planning Programming Budgeting and Execution*
PPBS	*Planning Programming Budgeting System*
PRT	*Provincial Reconstruction Team*
QDR	*Quadrennial Defense Review*
RDI	*Regional Defense Initiative*
SALT	*Strategic Arms Limitation Talks*
S/CRS	*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*
SDI	*Strategic Defense Initiative*
SIGAR	*Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*
SIGIR	*Special Inspector General for Iraq Reconstruction*
SIOP	*Single Integrated Operations Plan*
SOCOM	*Special Operations Command*
SOUTHCOM	*Southern Command*
SPACECOM	*Space Command*
STEP	*Special Training and Enlistment Program*
STRATCOM	*Strategic Command*
TMU	Treinamento Militar Universal
TRANSCOM	*Transportation Command*
TSCTP	*Trans Saharan Counter Terrorism Partnsership*
UCP	*Unified Command Plan*
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WPR	*War Powers Resolution*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 20

2 *GOD BLESS OUR MEN IN UNIFORM*: O PAPEL DO INSTRUMENTO MILITAR NA VIDA POLÍTICA NORTE-AMERICANA 28

2.1 A constituição do sistema de relações civis-militares dos EUA: da independência ao século XX 31

2.2 Militarismo e militarização: o uso dos conceitos 45

2.2.1 O militarismo liberal e o "iliberalismo estadunidense" 60

3 A BUROCRACIA COMO ENGRENAGEM DE POLÍTICA EXTERNA: ANALISANDO OS CAMPOS DE INFLUÊNCIA DO DEPARTAMENTO DE DEFESA 71

3.1 O papel das burocracias e as Relações Internacionais 74

3.2 O sistema de política externa norte-americano do pós-1945 e os campos de influência do Departamento de Defesa 85

3.2.1 Campo orçamentário e econômico 92

3.2.2 Campo institucional e funcional 104

3.2.3 Campo político e representacional 112

3.2.4 Campo geopolítico 117

4 A BUROCRACIA MILITAR EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: ANALISANDO O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DEFESA (1947-2000) 124

4.1 O Departamento de Defesa na fase hegemônica: construindo as bases do *National Security State* (1947-1970) 128

4.2 O Departamento de Defesa e a fase do declínio relativo: ressignificando o militarismo estadunidense (1970-2000) 151

5 OS IMPACTOS DO DEPARTAMENTO DE DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE DO SÉCULO XXI: O GOVERNO BUSH E A "GUERRA GLOBAL AO TERROR" (2001-2009) 188

5.1 A formação da administração republicana: "os *neocons* estão de volta!" 188

5.2 O DoD e a elaboração da narrativa da "Guerra Global ao Terror" 198

5.2.1 Da exceção à "guerra permanente" 215

5.2.2 O Pentágono no Afeganistão: *liberation without occupation* 220

5.2.3 O Pentágono no Iraque: *the long war* 229

5.3 Operações humanitárias, reconstrução e desenvolvimento: *winning hearts and minds* 245

5.3.1 A assimilação das atividades humanitárias pela burocracia de defesa 264

5.4 Cooperação em segurança e treinamento de forças estrangeiras: *shaping the environment* 277

6 O PENTÁGONO SOB A ADMINISTRAÇÃO OBAMA (2009-2017): "DE VOLTA PARA O FUTURO" (?) 289

6.1 A recalibração da política externa norte-americana: remodelando o combate ao terrorismo e o intervencionismo militar 293

6.1.1 As intervenções militares na Era Obama e a "recessão" *pentagoniana* 302

6.2 A agenda para o desenvolvimento e a implementação da abordagem *whole of government* 312

6.3 A cooperação em segurança e o auge do paradigma de *Build Partner Capacity* 324

6.4 O papel do Pentágono nas relações exteriores: notas sobre a atuação dos COCOMs .. 338

CONSIDERAÇÕES FINAIS 346

REFERÊNCIAS 354

APÊNDICE A- Gastos militares na "fase hegemônica" (1950-1970) 385

APÊNDICE B- Gastos militares na fase de "declínio relativo" (1970-2000) 387

APÊNDICE C- Gastos militares nos governos Bush e Obama (2001-2017) 389

1 INTRODUÇÃO

O discurso de encerramento de mandato, ou *farewell address*, proferido pelos presidentes dos Estados Unidos da América (EUA) ao fim de cada administração tornou-se, ao longo da história, um dos elementos mais importantes do folclore político norte-americano. Em sua primeira edição, o comunicado final do presidente à nação foi realizado em forma de carta aberta, publicada em 1796, no jornal *American Daily Adviser* pelo incumbente da época, George Washington. Desde então, a tradição – posteriormente eternizada por meio de pronunciamentos orais televisionados – transformou-se em um veículo para que os "comandantes em chefe" em vias de finalização de expediente traçassem balanços sobre suas atuações. O momento do *farewell address* também assumiu um tom profético, na medida em que seus redatores e intérpretes passaram a utilizá-lo como uma oportunidade de advertir administrações vindouras sobre os perigos e desafios a serem enfrentados, no futuro. Dentre os temas mencionados com maior frequência, a guerra e a administração do aparato militar estadunidense ganharam destaque, acompanhando o aumento da projeção internacional do país.

O próprio Washington já apontava, em sua carta-pronunciamento, os perigos decorrentes da manutenção de grandes estruturas militares para a preservação da liberdade e do governo republicano. Em suas palavras: "Portanto, da mesma forma, elas [as regiões do país] evitarão a necessidade daqueles enormes aparatos militares que, sob qualquer forma de governo, são desfavoráveis à liberdade, e devem ser vistos como particularmente hostis à liberdade republicana." (WASHINGTON, 1796, tradução nossa)[1]. Naquele contexto, as preocupações expostas pelo primeiro presidente eram justificadas pela manutenção de uma postura de política externa que rejeitava as alianças permanentes no campo internacional (PECEQUILO, 2011), sob o pretexto de que estas poderiam limitar a ação estadunidense ou obrigar o país a tomar parte em conflitos estrangeiros, aproximando-se do comportamento observado nas monarquias europeias.

Séculos depois, receios similares foram verbalizados por outro presidente, que, diferentemente de seu longínquo antecessor, deixava o leme do país alçado à condição de potência econômica e militar da Guerra Fria (1947-1989), e o qual não mais rechaçava as alianças duradouras, mas as fomentava, em nome da preservação do "mundo livre" em

1 Do original: "Hence, likewise, they will avoid the necessity of those overgrown military establishments which, under any form of government, are inauspicious to liberty, and which are to be regarded as particularly hostile to republican liberty." (WASHINGTON, 1796).

oposição à ameaça comunista. Diferente de Washington, que só convivia com a possibilidade quimérica de um aparato militar em ascensão, Dwight Eisenhower (1953-1961) falava de uma realidade em que os gastos em defesa totalizavam quase 70% do orçamento federal e 10% do Produto Interno Bruto (PIB).

Também divergindo do primeiro presidente dos EUA, as preocupações de Eisenhower não se destinavam somente à ampliação das tropas, mas ao crescimento do que chamou de "complexo industrial militar", ou seja, a associação entre o aparato militar e as elites econômicas, responsáveis pelo incremento da produção de armamentos. Mesmo reconhecendo a importância de um *establishment* militar robusto, afirmava Eisenhower:

> Até o último de nossos conflitos mundiais, os Estados Unidos não tinham nenhuma indústria de armamentos. Os fabricantes americanos de arados podiam, com tempo e conforme a necessidade, fazer espadas também. Mas agora nós não podemos mais arriscar a improvisação de emergência da defesa nacional; nós fomos compelidos a criar uma indústria permanente de armamentos de vastas proporções. Somado a isso, três milhões e meio de homens e mulheres estão diretamente comprometidos com o *establishment* de defesa. Nós gastamos mais com segurança militar anualmente do que a renda líquida de todas as corporações dos Estados Unidos. Essa conjunção de um imenso aparato militar e uma grande indústria de armamentos é nova na experiência americana. A influência total- econômica, política, mesmo espiritual – é sentida em cada cidade, cada estado, cada casa, cada gabinete do governo federal. Nós reconhecemos a imperativa necessidade desse desenvolvimento. No entanto, não podemos deixar de compreender suas graves implicações. Nosso trabalho, recursos e modos de vida estão todos envolvidos; assim como a estrutura da nossa sociedade. Nos conselhos do governo, nós temos que nos resguardar contra a aquisição da injustificada influência, seja intencional ou não, do complexo industrial militar. (EISENHOWER, 1961, tradução nossa)[2].

Durante os anos de formação, os EUA esboçaram um comportamento que refletia as palavras de George Washington: avesso à manutenção de grandes contingentes militares e tropas profissionais. Parte significativa das atividades de defesa era relegada a milícias locais, compostas por cidadãos que não tinham na guerra sua ocupação principal. A Guerra

---

2 Do original: "Until the latest of our world conflicts, the United States had no armaments industry. American makers of plowshares could, with time and as required, make swords as well. But now we can no longer risk emergency improvisation of national defense; we have been compelled to create a permanent armaments industry of vast proportions. Added to this, three and a half million men and women are directly engaged in the defense establishment. We annually spend on military security more than the net income of all United State corporations. This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence-economic, political, even spiritual-is felt in every city, every state house, every office of the Federal government. We recognize the imperative need for this development. Yet we must not fail to comprehend its grave implications. Our toil, resources and livelihood are all involved; so is the very structure of our society. In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex." (EISENHOWER, 1961).

de Secessão (1861-1865), travada entre o norte manufatureiro e o sul escravocrata foi um dos eventos que, ainda no século XIX, começou a alterar essa disposição, evidenciando a necessidade de um exército regular, a fim de substituir a sazonalidade da organização miliciana. O maior incremento do tamanho das forças só aconteceu, porém, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), marco da consolidação norte-americana enquanto potência. Como argumenta Andrew Bacevich (2005), nesse contexto, os crescentes gastos militares e inovações tecnológicas, como o desenvolvimento da bomba atômica, incutiram a percepção interna de que, no campo militar, os EUA haviam desenvolvido uma *expertise* única.

Os anos iniciais da Guerra Fria e de contenção à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pareceram fortalecer essa hipótese. Em 1949, foi oficializada a criação do Departamento de Defesa (DoD), unificando os departamentos das forças armadas e centralizando suas atividades sob a coordenação do gabinete do Secretário de Defesa, dotado de *status* ministerial. O Pentágono, como ficou conhecido o departamento, devido ao formato do edifício que o abriga, se tornou, em alguns anos, a maior burocracia do e*stablishment* político dos EUA, captando para si as mais vultosas somas do orçamento federal.

Além de se tornar o principal canal formal de comunicação das forças armadas com o sistema político, o DoD ampliou seu acesso à sociedade civil, por meio de parcerias no setor de inovação com indústrias de armamentos e universidades norte-americanas, consolidando, portanto, a estrutura doméstica do complexo industrial militar que sustentaria a projeção global do país. Essa configuração contribuiu igualmente para a maior participação do departamento na esfera decisória da política doméstica e na implementação da agenda de política externa. No segundo campo, particularmente, a presença da agência de defesa se tornou ainda mais relevante a partir da década de 1990, em decorrência da combinação entre a maior diversificação das formas de emprego das forças armadas – incluindo atividades humanitárias, *law enforcement* e cooperação em segurança- e os sucessivos ciclos de cortes orçamentários experimentados pelas agências civis tradicionalmente responsáveis pela representação diplomática dos EUA no exterior, como o Departamento de Estado (DoS).

De acordo com o sociólogo francês Raymond Aron (2002), a diplomacia e a força militar compõem as duas faces ou "gramáticas" da política externa. Nas palavras do autor:

> Chamemos de estratégia o comportamento relacionado ao conjunto das operações militares, e de diplomacia a condução do intercâmbio com outras unidades políticas. Tanto a estratégia quanto a diplomacia estarão subordinadas à política, isto é, à concepção que a coletividade ou aqueles que assumem a responsabilidade pela vida coletiva fazem do interesse nacional. (ARON, 2002, p. 72).

Consequentemente, a separação entre essas duas dimensões se torna relativa, visto que ambas comporiam aspectos complementares da mesma política. Outra conclusão decorrente disso é que a diplomacia e a força se sobrepõem em tempos de paz e tempos de guerra. Mesmo em contextos de conflito, os intercâmbios diplomáticos se conservam, enquanto o aparato militar poderia funcionar como um mecanismo de sustentação e validação da diplomacia. Diz-nos Aron: "A diplomacia sem meios de pressão econômica ou política, sem violência simbólica ou clandestina, seria pura persuasão e talvez não exista." (ARON, 2002, p.115). A dimensão violenta da diplomacia foi também apontada por Barkawi (2015), para quem, embora a tradição ocidental enquadre as práticas diplomáticas entre os "mecanismos pacíficos" de política externa, seus instrumentos abarcam dispositivos relacionados ao emprego da força militar, como a construção de tratados de assistência securitária, cooperação militar e transferência de armamentos, os quais são alocados, geralmente, no campo da política de defesa e de segurança.

Fazendo ecos aos autores anteriores, Caporaso *et al*. (1986) concluem que o estabelecimento de limites entre a política externa e as políticas militares ou de segurança se faz improdutivo, considerando que tais políticas são implementadas dentro do escopo da política exterior do Estado. No caso dos EUA, esse debate adquiriu maior complexidade em decorrência da inserção do conceito de "segurança nacional" à elaboração das estratégias governamentais. Conforme apontado por Kienscherf (2013), no ato da passagem da Lei de Segurança Nacional de 1947, que constituiu as principais agências do aparato federal estadunidense, incluindo o DoD e o Conselho de Segurança Nacional, a *national security* substituiu o conceito tradicional de "defesa", possibilitando a construção gradual de um entendimento semântico mais abrangente, assentado na coordenação civil e militar.

A alteração tornou a mobilização militar permanente e sem precedentes, instaurada a partir da Guerra Fria, mais aceitável do ponto de vista das tradições estadunidenses de rejeição a grandes exércitos, posto que "defesa" evocava a guerra e a proteção contra ameaças externas, enquanto "segurança" era um conceito tradicionalmente aplicado à garantia da ordem interna. Nesse sentido, a inversão simbolizou, ao mesmo tempo, a externalização, para o sistema internacional, da busca pela ordem vigente no âmbito doméstico – refletida, por exemplo, na constituição de sistemas de segurança coletiva alicerçados em valores liberais – e a internalização da lógica externa de preparação para a guerra. Nas palavras do autor:

> [...] a mudança da defesa territorial para a segurança marcou não apenas a externalização da manutenção da ordem interna, mas também a internalização da construção da ordem externa. A ordem interna passou a ser vista como vital para manter um estado permanente de preparação que,

> por seu turno, era percebido como fundamental para a manutenção do sistema internacional. Além disso, um aparato militar crescente tende a transbordar para a esfera civil ou pode, inclusive, ser empregado para assegurar a ordem doméstica. Logo, a lógica da segurança não sinaliza apenas o policiamento da ordem internacional, mas também a militarização crescente da manutenção da ordem doméstica. (KIENSCHERF, 2013, p.8, tradução nossa)[3].

Desde então, a segurança nacional se converteu no princípio organizador de diversas políticas públicas, incluindo a política exterior e a política de defesa. Em mesma medida, a temática da militarização e, de forma complementar, do militarismo se tornaram frequentes nas discussões sobre a constituição do sistema burocrático dos EUA. Todavia, o emprego de ambos os termos suscita controvérsias, devido à falta de consenso sobre sua definição e ao seu caráter elástico. No universo da política doméstica dos EUA, por exemplo, os estudos sobre militarização ganharam uma série de predicativos, designando a "militarização da cultura", a "militarização do cinema"; a "militarização dos esportes", entre outros (SCHULZKE, 2017). Essa variedade de temáticas indica o positivo alargamento do campo de estudos, mas, em contrapartida, expõe os riscos de seu esvaziamento.

De maneira genérica, compreendemos "militarismo" como o conjunto de ideias e comportamentos, que culminam na maior valorização de elementos militares em sociedade e/ ou no aumento à predisposição ao conflito, mediante a normalização da mobilização constante para a guerra (ENLOE; 2014; LISÓN, 2007; MANN, 1987; PION-BERLIN, 2018; VAGTS, 1937). A "militarização", por seu turno, consiste no processo de fixação dos comportamentos e ideais militaristas na estrutura social, por meio da penetração desses últimos na organização das relações em sociedade, instituições ou políticas públicas. O conceito de militarização também costuma ser utilizado para designar a dimensão material do aumento das funções e cargos desempenhados por militares e do *military build-up* (ENLOE, 2014; KINSELLA, 2013; MATHIAS, 2003; ROSS, 1987; SHAW, 2013; SILVA, 2018), ou seja, o incremento das capacidades militares e coercitivas do Estado, que pode ou não desencadear inclinações militaristas na sociedade, a depender do contexto observado.

---

[3] Do original: "[...] the shift from territorial defense to security marked not only the externalization of internal order maintenance, but also the internalization of external order building. Internal order came to be seen as vital for maintaining a permanent state of preparedness which, in turn, was perceived as pivotal for maintaining the international system. Furthermore, a steadily growing military apparatus tends to spill over into the civilian sphere or may even be deployed to secure the domestic order. Hence, the logic of security does not only signal the policing of international order but also the creeping militarization of maintaining domestic order.".(KIENSCHERF, 2013, p.8).

De modo geral, os resultados do processo de militarização tendem a ocasionar o aumento da influência e do poder dos setores militares na sociedade civil, em detrimento das parcelas não militares (KINSELLA, 2013). Por outro lado, a maior parte das análises admite que os processos de militarização e de intensificação de comportamentos militaristas não necessariamente decorrem da participação de militares no sistema político, ou de contextos de desequilíbrio do controle civil. Em outras palavras, é possível que tais processos sejam impulsionados por meio da iniciativa civil, mesmo quando se observa o aumento das funções ocupadas por militares ou militares aposentados (BLOOMFIELD, 1974; LEVY, 2016; MATHIAS,2003). Outro ponto a ser ressaltado, é que não se trata de fenômenos constantes, ou seja, podemos identificar diferentes graus de militarização e/ ou militarismo, variando de acordo com os contextos históricos.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 e a deflagração da chamada "Guerra Global ao Terror" pelo governo de George W. Bush (2001-2009), a participação do Pentágono em atividades internacionais sofreu um impulso significativo, tanto em função da elevação dos gastos militares quanto pelo aumento das funções e autoridades orçamentárias controladas pela agência, sobretudo nos campos de reconstrução e ajuda humanitária, e na cooperação em segurança, ambas consideradas como parte da jurisdição de agências como o Departamento de Estado e a USAID. Em mesma medida, o DoD aperfeiçoou seus instrumentos de relacionamento com outras nações e audiências estrangeiras, por meio do papel desempenhado pelos comandos combatentes regionais – amplas estruturas geográficas responsáveis por coordenar todas as atividades militares dos EUA, regionalmente – e pela incorporação de competências de relações públicas, voltadas à legitimação da atuação militar estadunidense, dentro e fora do país.

Embora eleito com uma plataforma de recalibração dos instrumentos de política exterior dos EUA, o governo de Barack Obama (2009-2017) alcançou resultados mistos na agenda de reversão dos excessos promovidos por seu antecessor. De forma geral, o presidente encontrou uma série de constrangimentos domésticos e externos à implementação da plataforma de mudança, ao mesmo tempo em que suas próprias ações culminaram na continuidade ou expansão de muitas das políticas adotadas durante a gestão republicana. Paralelamente, as disparidades orçamentárias observadas entre as agências civis e de defesa permaneceram elevadas: até o fim da presidência democrata, o orçamento de defesa nacional se manteve, em média, doze vezes maior que o orçamento destinado às contas de política externa, incluindo as somas alocadas à condução das relações exteriores, de modo geral, e à transferência de ajuda internacional.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é bidimensional: em primeiro lugar, nos empenharemos em analisar o processo de alargamento do papel desempenhado pelo DoD na formulação e implementação[4] da política exterior dos EUA, durante os governos Bush e Obama. Para tanto, mapearemos as principais autoridades e funções acumuladas pela agência ao longo deste período, bem como suas interações com as burocracias civis. Em paralelo, procuraremos identificar as fontes mais expressivas da expansão das competências do Pentágono, observando a constituição das relações da agência no campo doméstico, particularmente com a presidência, o Congresso e os atores privados. Nossa hipótese central é de que a crescente atuação internacional do DoD, propulsionada pelas fontes domésticas, se constitui como parte de um processo de militarização da política exterior dos EUA.

Por militarização da política externa compreendemos não apenas o aumento da participação da agência em atividades internacionais e o acúmulo de funções pela burocracia militar[5], mas também a penetração das perspectivas militares e/ou militaristas[6] no processo de elaboração e implementação de política externa. Essa conceitualização busca abarcar a percepção mais ampla de que as instituições civis também podem ser fontes de legitimação da militarização e do militarismo, a partir do endosso ao aumento do emprego do vetor militar no exterior e da reprodução, em sua própria estrutura e ações, de visões e formas de organização compartilhadas pela burocracia de defesa . Em nosso entendimento, a recorrência do emprego externo do instrumento militar, tanto em sua forma bélica quanto na execução de missões "não tradicionais", representa o transbordamento da estrutura interna militarizada e, ao mesmo tempo, a retroalimenta.

A fim de executar os objetivos expostos, segmentamos nossa análise em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo

---

4 Conforme a classificação estabelecida em Pinheiro (2000): "Sugiro que se chame de formulação a concepção e uma conduta que se expresse em atos ou palavras, com relação a um tema de natureza internacional, por iniciativa ou reação, por parte de atores privilegiados na arena decisória e que esta se traduza, em última análise como política de governo. Por oposição, que se chame de implementação a mera aplicação de uma decisão, desde que neste processo não se altere substantivamente o conteúdo da mesma." (PINHEIRO, 2000, p.453). Para Alden e Aran (2017), apesar de receber significativamente menos atenção na literatura, os agentes que implementam a política externa também atribuem significado à política externa, podendo influenciar seu conteúdo e, em última instância, as percepções e escolhas dos atores responsáveis pela formulação.

5 Embora o DoD seja constituído por uma ala militar e outra civil, para fins analíticos, consideramos as menções à "burocracia de defesa" ou "burocracia militar" como equivalentes às forças militares, visto que o Pentágono é o principal *locus* destas últimas no governo e que os militares compõem a maioria dos funcionários da agência.

6 Em "perspectivas militares" incluímos percepções, ideias ou doutrinas da instituição militar. Essas últimas podem ou não convergir com as "perspectivas militaristas" que, conforme a conceitualização utilizada, sugerem uma inclinação maior à mobilização para o conflito e, no caso dos EUA, ao intervencionismo.

discorreremos sobre a construção histórica das relações civis-militares norte-americanas, contextualizando-as à luz do debate dos conceitos de militarismo e militarização. O capítulo dois será dedicado à compreensão do papel desempenhado pelas burocracias em política exterior e à apresentação dos mecanismos de influência desenvolvidos pelo Departamento de Defesa no sistema político norte-americano, que ampliam suas vantagens em relação às agências civis. A terceira parte do texto retomará a abordagem histórica, com o intuito de analisar o processo de constituição e institucionalização do aparato de defesa estadunidense, desde o início da Guerra Fria, até o fim dos anos 1990. Finalmente, os capítulos quatro e cinco apresentarão, respectivamente, a contextualização das administrações Bush e Obama e os impactos desempenhados pelo Pentágono na composição de suas políticas externas.

Metodologicamente, esse trabalho se alicerça na análise de conteúdo de documentos oficiais e em pesquisa bibliográfica. Em se tratando dos documentos produzidos pela esfera civil, destacamos os discursos presidenciais, as publicações de estratégia e segurança nacional (NSSs) das presidências, as revisões quadrienais do departamento de defesa (requeridas a cada quatro anos pelo Congresso), as estratégias nacionais de defesa (publicadas pelo gabinete do secretário de defesa), as transcrições das audiências dos comitês de forças armadas e de relações exteriores do Congresso e relatórios produzidos por organizações governamentais como o *Congressional Research Service* (CRS) e o *Government Accountability Office* (GAO). Entre as documentações de cunho militar, destacamos as estratégias militares nacionais (produzidas pelo comando do Estado Maior Conjunto), as doutrinas, os depoimentos anuais dos comandantes combatentes regionais ao Legislativo (*posture statements*), além de discursos e entrevistas concedidas pelos oficiais a veículos de mídia, pesquisadores e jornalistas independentes.

Esse trabalho também se apoia em uma ampla revisão da bibliografia especializada sobre os temas debatidos e em entrevistas, coletadas pela pesquisadora durante o período de estágio de pesquisa de um mês, realizado em Washington-DC, pela *Georgetown University*, em 2019. Adicionalmente, foram incorporados estudos de *think tanks* norte-americanos especializados em temas de segurança, defesa, política exterior e política doméstica dos EUA, como *Security Assistance Monitor, Council on Foreign Relations, Center for Strategic and International Studies* e *Project on Government Oversight.*

2 *GOD BLESS OUR MEN IN UNIFORM*: O PAPEL DO INSTRUMENTO MILITAR NA VIDA POLÍTICA NORTE-AMERICANA

> Temos força e determinação, e quem quer que seja dotado dessas qualidades divinas tem mais do que o direito, tem o dever se usá-las! Ninguém neste vasto mundo de Deus jamais gostou de um fracote - incluindo o próprio fracote! (LEWIS, 2017, p.14).

"*War has always been the Nemesis of the liberal tradition in America.*" Escrita em meados dos anos 1950 pelo historiador Richard Hofstadter, a citação de abertura do capítulo sintetiza um dos paradoxos mais recorrentes na literatura sobre a relação entre a sociedade norte-americana e a organização do aparato militar: a premissa de que há uma antítese fundamental entre a tradição liberal da formação política e econômica dos EUA e a prática da guerra e da violência.

Ao longo de todo o século XVIII, tal pressuposto foi alimentado pela construção de um consórcio entre os valores propagados pelos "Pais Fundadores" – anti-estatismo, liberalismo econômico e aversão às grandes formações militares (FRIEDBERG, 2000) – e o nascente arcabouço ideológico do "excepcionalismo norte-americano". As raízes deste conceito remontam à obra do francês Alexis de Tocqueville, "A democracia na América", que empregou o adjetivo "excepcional" para identificar as diferenças observadas especificamente entre os EUA e a Europa, no que concernia à organização do sistema político, economia e dimensões geográficas (LIPSET, 1996; MAGNOTTA, 2014; MOTTA, 2018a). Posteriormente, o vocábulo se tornou sinônimo de superioridade e substrato da constituição da imagem dos EUA como um "modelo" a ser seguido pelas demais nações.

Mediante esta combinação, a guerra passou a ser descrita pela narrativa política dominante como um fenômeno essencialmente estranho ao experimento democrático estadunidense, dada à sua associação à *realpolitik* europeia e à percepção de que as democracias tendiam a se esquivar das paixões que conduziam ao conflito (TOCQUEVILLE, 2003). Quase meio século após a independência, o não envolvimento com as práticas bélicas do continente europeu foi reformulado pelo Secretário de Estado John Quincy Adams, em 1821, na expressão que se tornaria o corolário ao anti-militarismo nos EUA: [...] A América não vai ao exterior à procura de monstros para destruir [....] Ela é defensora e vingadora apenas de si mesma" (ADAMS, 1821, tradução nossa)[7]. Elaborações como esta,

7 Do original: "[America] goes not abroad in search of monsters to destroy [...] She is the champion and vindicator only of her on." (ADAMS, 1821).

contribuíram, não apenas para a representação dos EUA como uma nação amante da paz (*peace loving nation*), mas também "isolacionista" e resistente à formação de alianças.

Porém, nos dois primeiros séculos de sua existência, o país já havia se envolvido em uma série de conflitos, dentro do território e no entorno regional, que levaram à criação e expansão de suas primeiras divisões militares[8]. Apesar de frequentemente negligenciada pela historicidade oficial, a violência também tem sido uma constante na composição do tecido social norte-americano (HOOCK, 2017). Este fato foi reconhecido por Wright Mills (1981), no clássico "A elite do poder": "[...] a violência como um meio, e mesmo como um valor, é um tanto ambígua na vida e na cultura americanas. A chave dessa ambiguidade está no fato seguinte: historicamente tem havido muita violência, mas em grande parte sob a responsabilidade direta do povo" (MILLS, 1981, p. 213).

Mais que recorrentes e socialmente alicerçadas, a violência e a guerra se apresentam como mecanismos de regulação e manutenção da ordem. Tocqueville (2003) admitia que, ainda que indesejada, a prática bélica poderia ser necessária para a contenção de ânimos revolucionários e subversões em democracias. Da mesma forma, o expoente liberal dos estudos de relações civis-militares, Samuel P. Huntington, concluiu que, apesar da postura ambivalente sustentada pela população norte-americana em relação à guerra, sua prática tinha grande adesão, quando justificada e formulada em tom de "cruzada" pela preservação dos valores liberais.

> A abordagem cruzada não tem sido incompatível com o pacifismo. É uma observação comum que o nacionalismo americano tem sido um nacionalismo idealista, justificado, não pela asserção da superioridade do povo americano sobre outros povos, mas pela asserção da superioridade dos ideais americanos sobre outros ideais. (HUNTINGTON, 1957, p. 152, tradução nossa)[9].

A partir do século XIX, o crescimento econômico, aliado à necessidade de alargamento das áreas produtivas, expuseram as contradições do amálgama entre liberalismo e excepcionalismo e desnudaram as feições "imperiais" da política exterior dos EUA (WILLIAMS, 1959). O aumento das desigualdades sociais e o expansionismo tornaram o país cada vez menos liberal e menos excepcional, no sentido original dos vocábulos. Ainda

---

8 Baseando-se em um levantamento realizado pelo Congresso estadunidense, Rosati e Scott (2011) contabilizam que, até a Guerra Hispano-Americana (1898), os EUA se envolveram em pelo menos 98 conflitos, sendo a maioria voltada ao alargamento do território.

9 Do original: "The crusading approach has not been incompatible with pacifism. It is a common observation that American nationalism has been and idealist nationalism, justified, not by the assertion of the superiority of the American people over other peoples, but by the assertion of the superiority of the American ideals over other ideals." (HUNTINGTON, 1957, p. 152).

assim, a organização de seus sistemas político e econômico propiciaram autojustificativas que, de alguma forma, se alicerçavam em princípios liberais e excepcionais, embora as atitudes legitimadas não fossem nenhuma das duas coisas.

A expansão das fronteiras e dos mercados, por exemplo, foi articulada no cenário político como expressão da liberdade de crescimento e desenvolvimento pleno das capacidades da nação estadunidense. A constituição de um mercado de consumo de massas parecia restituir, ainda que superficialmente e ilusoriamente, o equilíbrio da igualdade de oportunidades, mediante a democratização do consumo (AGNEW, 2005). A excepcionalidade, por seu turno, fora revitalizada por meio do "Destino Manifesto", ou seja, a concepção de que os EUA eram um povo escolhido por Deus, com um dever missionário de expandir suas fronteiras, que embasou o tom colonialista e paternalista adotado em relação aos territórios anexados entre os séculos XIX e XX, como Cuba, Filipinas e Porto Rico.

> Quando questionado sobre sua política na Filipinas, o presidente William MicKinley argumentou que "nós não poderíamos deixá-los à sua própria sorte – eles não foram feitos para o auto governo... não havia nada que pudéssemos fazer, senão tomá-los e educá-los, os filipinos, e elevá-los, civilizá-los e cristianizá-los, e, pela graça de Deus, fazer o melhor que pudéssemos por eles". (AUNE, 2018, p. 40, tradução nossa)[10].

Além da regulação social e da preservação dos valores liberais, a violência e a guerra assumiram um papel disciplinador, portanto, voltado a educar e civilizar as populações consideradas "não civilizadas". Sob este prisma, Desch (2009) observa que é possível identificar nos EUA uma "compulsão tirânica", gerada a partir da ansiedade despertada pela convivência com o "outro", sobretudo o "outro" não liberal. Quando levada às últimas consequências, a resposta a tal "ansiedade" gravitava do plano da assimilação para a aniquilação, como atestado pelo massacre das populações indígenas, durante os anos pós-independentes. Os dois processos são justificados sob a lógica do "dever", não escolhido e intransferível, que culminaria na "elevação" das demais nações e, consequentemente, na construção de um ambiente mais próspero para o florescimento liberal.

Por meio desta breve contextualização, é possível depreender que a guerra tem operado, na história norte-americana, não como um "nêmesis", mas como um instrumento fundamental da sustentação do paradigma liberal, dentro e fora do país. Essa interpretação é extensível à esfera da busca pela segurança (NEOCLEOUS, 2008) que, ao longo do século

---

[10] Do original: "President William McKinley, when questioned on his policy in the Philippines, argued that "we could not leave them to themselves—they were unfit for self-government . . . there was nothing left for us to do but to take them all, and to educate the Filipinos, and uplift and civilize and Christianize them, and by God's grace do the very best we could by them" (AUNE, 2018, p. 40).

XX, se converteu na principal *rationale* da legitimação do intervencionismo e da expansão do aparato de defesa dos EUA.

O argumento que procuraremos desenvolver é de que não há uma contradição entre o liberalismo e o processo de militarização nos EUA, mas sim, uma adaptação da última ao primeiro. Antes de debater a correlação entre os conceitos de militarização, militarismo e liberalismo, cumpre apresentar a formação e evolução do sistema de relações civis-militares estadunidense.

2.1 A constituição do sistema de relações civis-militares dos EUA: da independência ao século XX

Nos EUA, a ausência histórica de golpes ou atentados à ordem constitucional provocados por forças armadas têm contribuído para que o país seja considerado, sobretudo na academia norte-americana, como um caso estabilizado de controle civil sobre os militares. Argumenta Bacevich (2007), porém, que a imagem do sistema de controle civil equilibrado é uma construção ilusória e anula a história, a qual, por sua vez, revela um conjunto de relações mais conflitivas. Para o autor, a negligência das tensões pode ser interpretada como um esforço político intencional de difusão da narrativa mais "sanitizada", a fim de evitar questionamentos, por parte da sociedade civil, em relação à manutenção de um enorme aparato militar, mesmo em períodos pacíficos.

De forma complementar, Bogle (2004) observa que as forças armadas têm desempenhado um papel influente sobre a política e a sociedade norte-americanas, tanto ao participar diretamente delas – como membros em atividades comunitárias, grupos de interesse ou cargos políticos – quanto indireta e ideologicamente. No segundo caso, a autora identifica uma série de iniciativas militares históricas[11], usadas para retratar as forças armadas como um repositório de valores considerados socialmente desejáveis, atribuídos, em geral, a figuras marciais idolatradas na história do país, como George Washington. Dentre eles, destacam-se: auto sacrifício, obediência, conformidade e heroísmo (BOGLE, 2004), que,

11 As ações indicadas pela autora vão desde a promoção de projetos de treinamento militar universal até a participação das forças armadas em seminários de grupos conservadores e anticomunistas, durante a Guerra Fria. Bogle (2004) concluiu que os militares se valiam de tais projetos, não apenas para promover os valores sustentados pela instituição militar, mas para imprimi-los ao comportamento da sociedade civil, o que era simbolizado, no século XX, pelas remissões à figura do "cidadão-soldado", do período de formação da nação.

sobretudo em contextos de crise, são mobilizados por militares ou representantes políticos para fortalecer a moral nacional e reconstituir o modelo do "cidadão norte-americano ideal".

> Os Estados Unidos nunca se tornaram um Estado militar e as forças demonstraram pouco interesse em criar um. Ainda assim, as forças armadas americanas assumiram seriamente seu papel de guardiãs da virtude nacional, dando à religião civil nacional um temperamento especial marcial/conformista. (BOGLE, 2004, p.13, tradução nossa)[12].

Os primórdios de tais dilemas remontam à já mencionada construção da oposição fundacional entre a democracia e a manutenção de grandes exércitos profissionais. A rejeição a esses últimos e à centralização do poder militar aos moldes europeus convivia com o imperativo da segurança nacional, incrementado conforme o crescimento econômico e territorial do Estado. A despeito da ausência de ameaças concretas no entorno regional, a legitimação do investimento em recursos de defesa sempre se fundamentara na perene percepção de vulnerabilidade do território estadunidense (MEAD, 2001), em relação a possíveis ataques externos.

A dualidade entre a negação aos exércitos profissionais e a necessidade de conservação da segurança já era aparente nos mais longevos debates políticos nacionais. Um exemplo são alguns dos escritos presentes em "O Federalista" (2005), um compilado de textos jornalísticos que discutiam a pertinência da organização do país em uma federação de estados. Segundo um de seus representantes, Alexander Hamilton, a construção de uma força armada, como instrumento de segurança e defesa comum era um poder a ser exercido "[...] sem limitações. Porque é impossível prever ou definir a extensão e a variedade de exigências nacionais, e as correspondentes extensão e variedade dos meios necessários para satisfazê-las." (HAMILTON, 2005, p. 124, tradução nossa)[13]. A premissa exposta por Hamilton, todavia, nem sempre fora compartilhada por todas as alas políticas do país. Conforme observado por Huntington (1957), a mentalidade federalista divergia dos comportamentos de algumas classes econômicas, que viam os grandes contingentes profissionais como um fardo e ameaça à sociedade.

A formação do sistema miliciano, ainda no contexto colonial, condensou as duas perspectivas e estabeleceu uma opção de defesa mais adaptável aos anseios liberais e

---

12 Do original: "The United States has never become a military state and the services have shown little interest in creating one. Yet, the American military has taken its role as guardian of national virtue seriously, thus giving the nation's civil religion a special martial/conformist temperament" (BOGLE, 2004, p. 13).

13 Do original: "These powers ought to exist without limitation: Because it's impossible to foresee or to define t the extent and variety of national exigencies, and the correspondent extent and variety of the means which may be necessary to satisfy them" (HAMILTON, 2005, p.124).

econômicos. De acordo com Izecksohn (2015), a opção pelas milícias não se fundamentava na rejeição dos colonos à violência, mas no pragmatismo, justificado pela baixa quantidade de recursos e mão de obra, pela vigência de princípios liberais de autogoverno e pela preferência ao voluntarismo e à possibilidade de conservação de outras atividades produtivas, mesmo durante o exercício da guerra. Sua composição conciliava, nestes termos, o individualismo e as demandas comunitárias.

O emprego de milícias também era muito representativo da relação estadunidense com a concentração dos mecanismos de violência e coerção. Como argumentado por Tilly (1996), nos Estados europeus, a centralização dos instrumentos de coerção no Estado e a profissionalização das forças armadas haviam contribuído para a redução da violência em sociedade, a partir da retirada de seu controle da esfera privada. Essa constituição correspondia à fórmula tradicional "weberiana", segundo a qual, o Estado é uma comunidade que reivindica para si, com sucesso, o monopólio legítimo do uso da força em determinado território (WEBER, 2015). Nos EUA, porém, esse processo se deu de forma mais lenta e não se completou totalmente, considerando que a conservação das milícias facultava aos cidadãos a possibilidade da autodefesa. Em reflexão similar, Mills (1981) pontuava que, na Europa, para terem acesso aos meios de violência, os cidadãos deveriam se filiar às forças armadas. Os estadunidenses, por outro lado, sempre detiveram essa prerrogativa no plano individual.

As milícias eram organizadas em nível estadual e possuíam um caráter voluntário, que diferia da gênese compulsória e hierárquica dos exércitos profissionais. Sua base era a figura do "cidadão-soldado", ou seja, indivíduos pertencentes à comunidade que exerciam as funções relacionadas à defesa, conforme necessidades esporádicas (BOGLE, 2004). A descentralização de comando possibilitava maior autonomia, mas, por outro lado, tornava o sistema instável em situações de conflito de grande escala.

A partir do século XVIII, a metrópole britânica passou a incorporar milicianos às suas tropas para combater nos conflitos europeus, o que levou, gradualmente, à consolidação de um pequeno contingente profissional nas treze colônias. Segundo Izecksohn (2015), a não hostilidade dos colonos em relação às primeiras formações profissionais revela que o anti-militarismo estadunidense era mais retórico do que concreto, já que o estacionamento das tropas, principalmente na costa, movimentava as economias locais, o que era visto com bons olhos pelos setores produtivos.

A oposição tornou-se efetiva quando da tentativa da Coroa britânica de retomar os controles sobre as colônias, as quais vinham adquirindo grande autonomia em meados de 1770. Durante o movimento independentista, a formação do Exército Continental desnudou

as dificuldades associadas à conservação do sistema de milícias, principalmente no que concernia à subordinação dos contingentes. O próprio George Washington, destacado comandante do processo de independência e primeiro presidente da república teria se queixado da falta de controle sobre os milicianos, a qual deteriorava as capacidades táticas do Exército Continental (BOGLE, 2004; IZECKSOHN, 2015; US ARMY, 2009). Nesse contexto, após a ruptura com a metrópole, o debate sobre a profissionalização das tropas se fazia necessário, o que também era justificado pelo aumento da preocupação sobre possíveis rebeliões e ataques externos.

Nos anos 1780, essas questões se refletiram sobre os debates constitucionais, cujo produto foi a elaboração de normas que, visando evitar a concentração das competências sobre a questão militar em único órgão, distribuíram-nas entre Executivo e Legislativo. Segundo os Artigos I e II da Constituição federal de 1787, o Congresso se responsabilizaria pela organização de exércitos e milícias, bem como pela definição de suas capacidades orçamentárias ("poder da bolsa"), enquanto o presidente seria o "comandante em chefe" das forças armadas e das milícias, quando de sua convocação ao serviço ativo (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Constituição Federal, 1787). Apesar de distribuir as prerrogativas, a Carta Magna não oferece diretrizes sobre o controle civil, ou as atribuições das forças militares. Essas questões seriam delimitadas apenas no código de leis federais, o *US Code*, publicado pela primeira vez na década de 1920.

Em 1789, foi criado o Departamento da Guerra dos EUA (*Department of War*), com a responsabilidade de organizar as forças militares e milicianas do país. Posteriormente, em 1798, institucionalizou-se o Departamento da Marinha (*Navy Department*). Embora subsistissem resistências à consolidação de uma força terrestre regular, a existência da marinha, desde 1775, não enfrentara oposições efetivas. A manutenção de uma força naval era considerada legítima, devido à necessidade de combate à pirataria e às intervenções externas e, no século XIX, foi amplamente sustentada pelas teses sobre a importância do poder naval de Alfred Mahan. Não por acaso, a marinha foi a força que mais se desenvolveu nestes anos iniciais, contando, desde 1884, com a criação do *Naval War College*, e sendo priorizada nos processos de distribuição de recursos e aquisições tecnológicas. O pequeno contingente de soldados regulares do exército, por sua vez, foi mantido depois da independência, ainda que a maioria dos oficiais tivesse sido dispensada, restando apenas 800 homens nas fileiras (SORENSON, 2009).

Um destaque, no que concerne à força terrestre, foi a criação da academia militar de *West Point*, em 1802; seu projeto já existia desde 1776, mas sofrera retrocessos devido à

desconfiança, principalmente no Congresso, em relação à profissionalização militar. A fundação da academia foi "tolerada", segundo os manuais de história do exército norte-americano, em função do reconhecimento político sobre o desfalque doméstico em números de engenheiros e mestres em artilharia (US ARMY, 2009). É interessante notar que os indivíduos ingressavam nas academias militares em busca do aprimoramento em campos civis, como a ciência e a engenharia. Sobre isso, Huntington (1957) observa que os primeiros departamentos de faculdades como Harvard e Yale nas referidas áreas surgiram, inclusive, no bojo das academias militares.

Paralelamente, o sistema de milícias recebeu um reforço, a partir da aprovação do *Militia Act* de 1792. A legislação determinava que as milícias organizadas pelos estados federais poderiam ser requisitadas pela presidência, quando esta julgasse necessário, notadamente em casos de invasão externa aos EUA ou ameaça iminente de tribos indígenas (US CONGRESS, 1792). Mediante sua regulamentação, também se fazia proeminente o papel das milícias enquanto veículo de exclusão social, na medida em que eram elegíveis para a participação nas tropas apenas homens brancos entre 18 e 45 anos. A exclusão, porém, já era fomentada antes do processo de independência, ainda que não formalmente. O Exército Continental contava com a participação de efetivos negros – escravos, em maioria – que posteriormente foram dispensados, indicando que a emancipação não significaria a abolição do sistema escravocrata.

De acordo com Izecksohn (2015), a coexistência, nos anos 1860, entre o sistema miliciano e o contingente, ainda que incipiente, regular, denotava a persistência de uma nacionalidade dupla no contexto norte-americano, ou seja, uma efetivamente nacional, e outra estadual que, naquele período, se mostrava muito mais forte que a primeira. A mudança desse cenário ocorreu durante a Guerra Civil (1861-1865), que levou à criação do exército profissional e a prevalência do modelo econômico industrial capitaneado pela porção norte do país. A vitória nortista surtiu amplos efeitos sobre o aparato militar, provocando transformações também no campo das aquisições. Até a Guerra de Secessão, as aquisições eram feitas pelas próprias forças, individualmente, a partir do relacionamento direto com produtores privados e, portanto, sem coordenação, o que incorria em muitos casos de fraude (PAIVA, 2016). Isso motivou o Congresso a estabelecer um comitê especializado nas atividades relacionadas ao fornecimento de armamentos para as forças armadas, demarcando o início do maior envolvimento legislativo com a pauta das aquisições.

Depois do término da Guerra Civil, as demandas da presidência pela atuação doméstica do exército tornaram-se mais frequentes, principalmente na chamada fase de

"reconstrução", que se sucedeu à guerra, despertando debates sobre o emprego interno das forças armadas. Embora a utilização de milícias para a supressão de rebeliões internas fosse universalmente aceita, o papel do exército regular não estava totalmente definido.

A partir de 1866 intensificaram-se os ataques de grupos como a *Ku Klux Klan* contra negros e escravos recém-libertos. Como medida de emergência, o então presidente e ex-general Ulysses S. Grant adotou uma postura de combate ao movimento racista, que tinha como base a utilização do exército na contenção dos atos de violência perpetrados pelo grupo. Posteriormente, com a tomada do Congresso por democratas, que se opunham à utilização interna do exército, foi aprovado, em 1878, o chamado *Posse Comitatus Act*. O ato restringia as possibilidades de emprego doméstico das forças regulares, tornando-o ilegal em tarefas de cumprimento da lei, exceto quando autorizado expressamente pela Constituição ou pelo Congresso (MATTHEWS, 2006). Entretanto, os parâmetros de aplicação da lei se mostraram confusos, na prática, suscitando controvérsias até a atualidade[14].

Em 1899, o exército sofreu reformas que culminaram na formação do *War College* norte-americano, a fim de organizar a educação militar da força terrestre, ao mesmo tempo em que o investimento em defesa revelava a mudança na predisposição do país em relação às intervenções externas. A Guerra hispano-americana, travada em 1898, após a participação estadunidense na independência cubana, concretizou tais transformações, tornando-se um marco da conversão dos EUA em uma potência regional. Desde 1820, a instituição da "Doutrina Monroe", isso é, o princípio de rejeição às intervenções europeias no "hemisfério" americano, conferia aos EUA um papel mais proeminente na região. Internamente, esse período também simbolizou a consolidação da valorização de figuras militares no imaginário social, muitas das quais, como Grant, se tornaram presidentes.

> [...] analisando toda a história dos Estados Unidos, encontramos uma situação bem curiosa: ficamos sabendo que não somos e nunca fomos uma nação militarista, que de fato desconfiamos da experiência militar e, no entanto, notamos que a Revolução levou o general Washington à presidência e houve desejo, entre certos oficiais desprezados na Ordem de Cincinnati, de formar um conselho militar e instalar um rei militarista. Em seguida, escaramuças e batalhas travadas nas fronteiras contribuíram para o êxito político dos Generais Jackson, Harrison e Taylor, na Guerra

14 Posteriormente, a lei sofreu diversas emendas que permitiram exceções ao regulamento original. Algumas delas dizem respeito à atuação da Guarda Nacional internamente; ao uso de forças armadas – a mando presidencial – para a supressão de violência em nível doméstico; e às atividades de monitoramento aéreo e vigilância, não consideradas inconsistentes com o *Posse Comitatus*. Outra exceção recente, batizada como *drug exception* foi autorizada pelo Congresso, na década de 1980, a fim de permitir o fornecimento de equipamentos, treinamento e aconselhamento militares para autoridades civis no combate ao tráfico de drogas. Essa abertura tem provocado discussões sobre a possível militarização do policiamento doméstico, o que se aprofunda após os atentados de 11 de setembro de 2001 (KRASKA, 2007).

> mexicana. E houve também a Guerra Civil, longa e sangrenta, que dividiu a sociedade americana ao meio, deixando cicatrizes ainda muito evidentes. A autoridade civil de ambos os lados continuou dominando, mas a guerra levou à ascensão do General Grant à presidência, que se tornou uma cortina conveniente para interesses econômicos. Todos os presidentes de Grant a McKinley, com exceção de Cleveland e Arthur eram oficiais da Guerra Civil, embora somente Grant fosse profissional. E outra vez quando da pequena Guerra Hispano- Americana, vemos que o mais duro e inflexível deles – talvez por não ser profissional – Theodore Roosevelt – acabou, com o tempo, na Casa Branca. Na verdade, cerca da metade dos 33 homens que foram presidentes dos Estados Unidos tiveram experiência militar; seis eram oficiais de carreira e nove, generais. (MILLS, 1981, p. 212-213).

A passagem do século XIX para o XX ocasionou importantes mudanças organizacionais na burocracia militar. Em 1903, a aprovação do *General Staff Act* criou o gabinete do Chefe de Estado Maior, assim como o *Navy Board* e o *Joint Army*, braços dos departamentos militares, responsáveis pela organização de operações conjuntas. No mesmo ano, a milícia passou a ser chamada de "Guarda Nacional" nos documentos oficiais, centralizando seu comando e atribuições. A cadeia de comando das forças armadas foi concentrada na figura do Estado Maior. Os serviços armados se reportavam, até então, aos respectivos secretários de seus departamentos. A partir de 1903 a cadeia passara das forças diretamente para o Estado Maior; essa mudança não foi bem vista por alguns membros do Congresso, que a consideravam uma ameaça ao controle civil. A pressão legislativa, nesse caso, levou à revogação dessas alterações e à retomada do formato anterior, em 1916 (PAIVA, 2016).

Adicionalmente, o período descrito representou a fase de maior internacionalização da economia norte-americana desde suas fundações. Como destacado por Agnew (2005), em meados dos anos 1890, o país já havia completado a expansão continental, o que abria precedentes para o alargamento de mercados no campo internacional. Em consonância com esse projeto, até 1914, pelo menos 40 empresas estadunidenses já possuíam filiais no exterior, um importante sustentáculo da expansão geográfica em nível global. Isso foi possível, dentre outras coisas, graças às múltiplas fusões industriais, as quais levaram à criação de gigantes como a *Standard Oil*, sob a égide do grupo Rockfeller (AGNEW, 2005). Ainda citando Agnew (2005), assim como a dimensão militar, a expansão econômica era imbuída de um fundamento missionário, cujo princípio central era a abertura de fronteiras comerciais de forma a tornar o mundo mais receptivo aos produtos e modos de organização econômica estadunidenses.

A despeito das referidas transformações, até o começo do século XX a postura internacional dos EUA era norteada pelo mote do não comprometimento com alianças

permanentes (BACEVICH, 2005; PECEQUILO, 2011), disposição que começaria a se alterar durante a administração de Woodrow Wilson (1913-1921). O presidente costuma ser lembrado como um dos maiores entusiastas da criação da Liga das Nações, cujos alicerces eram a segurança coletiva e o princípio de evitar novos conflitos da magnitude observada na Primeira Guerra (1914-1918) entre os grandes poderes da época. Se, no período anterior, a construção de alianças parecia uma fonte de ameaças ao território estadunidense, a partir da presidência *wilsoniana*, a lógica fora invertida, e as alianças passaram a ser entendidas como um veículo de construção da paz, mediante a difusão dos valores liberais.

Tal qual reconhecido pelo presidente, a formação da Liga não tinha como pretensão mitigar a guerra, e sim estabelecer limites à sua consecução (WILSON, 1919). A possibilidade de uso da força, portanto, não era excluída do tabuleiro, ainda que parecesse um expediente temporário, restrito a episódios localizados e sempre empregado como um último recurso, quando todos os demais se mostrassem falhos. É curioso observar, que, apesar dos pressupostos defendidos por Wilson, a Primeira Guerra foi uma espécie de *turning point* em termos de desenvolvimento militar nos EUA.

A entrada do país na guerra, em 1917, provocou uma ampla mobilização nacional, que envolveu a associação entre o governo e os produtores privados em prol da produção de armamentos. A participação dos EUA se deu de forma abrupta e despreparada, após um submarino alemão ter afundado uma embarcação comercial estadunidense. Em 1918, o Congresso aprovou o chamado *Overman Act*, o qual concedia ao presidente Wilson a prerrogativa de concentrar poderes no Executivo, a fim de direcionar o esforço de guerra. Indústrias automobilísticas, mineradoras de carvão e produtoras de aço foram recrutadas pelo planejamento de defesa, criando uma versão embrionária do que viria ser o complexo industrial militar.

Segundo os dados levantados por Sorenson (2009), até o fim da guerra, o país já produzia em média 12 mil aviões por ano, uma marca impressionante, considerando-se o fato de o voo de avião dos irmãos Wright ter ocorrido em 1905. A aeronave utilizada pelos inventores em questão também foi oferecida ao Departamento de Guerra. Desse modo, as forças armadas estabeleceram uma relação de dependência com a produção advinda do setor privado, não sustentando condições de capitanear seus próprios sistemas de inovação.

Outro destaque foi a promulgação, em 1917, do *Selective Service Act*, que determinava que homens entre 21 e 30 anos se alistassem para o serviço militar. O emprego da conscrição representava uma mudança significativa em relação ao histórico estadunidense de rejeição à obrigatoriedade do alistamento. O decreto presidencial serviu como janela de

oportunidade para que alguns grupos, dentro das forças armadas, pressionassem pela instauração do treinamento militar universal (TMU) obrigatório, ou seja, a submissão de todos os homens qualificados ao treinamento militar básico. Os proponentes do TMU acreditavam que sua implementação seria benéfica por três motivos: em primeiro lugar, defendiam que a compulsão era a única forma de garantir o estabelecimento de uma força armada permanente, condizente com o novo papel internacional desempenhado pelos EUA; em segundo lugar, o treinamento era concebido como um veículo de assimilação cultural, usado para "americanizar" as crescentes fileiras de efetivos compostas por imigrantes europeus; finalmente, a expectativa militar era de que o TMU contribuísse para a difusão da disciplina, obediência e patriotismo, que, pela ótica fardada, eram essenciais à garantia da segurança nacional (BOGLE, 2004).

Sob as prerrogativas da lei de 1917, o Departamento da Guerra autorizou a criação de campos de treinamento, coordenados pelas forças armadas, que funcionavam como: "[...] 'zonas morais', nas quais os males gêmeos do álcool e da prostituição eram absolutamente proibidos" (BOGLE, 2004, p.31, tradução nossa)[15]. Após o fim do conflito, a campanha pela manutenção do sistema não encontrou adesão no Congresso, mas surtiu efeitos sobre a aprovação do *National Defense Act*, promulgado em 1920, que elevou os contingentes terrestres regulares para 280 mil soldados, ampliou a Guarda Nacional e permitiu ao exército estabelecer campos de treinamentos voluntários e gratuitos, chamados de *Citizen's Military Training Camps* (CMTC). Conforme apontado por Bogle (2004), estes campos evoluíram de cursos de verão de curta duração para treinamentos profissionais e veículos de propaganda das forças armadas para cooptar jovens a ingressar no serviço militar.

Da mesma forma, o termo "pacifista", antes utilizado em oposição aos movimentos militaristas europeus, assumiu uma conotação pejorativa entre as fileiras militares e apoiadores do projeto de preparação civil para a guerra, sendo imputado a quaisquer indivíduos que se opusessem aos treinamentos e ao fortalecimento do aparato militar.

> O epíteto 'pacifista' foi cunhado pouco antes da Primeira Guerra Mundial para descrever os oponentes do programa de preparação neo-hamiltoniano. Agora era amplamente empregado por soldados para descrever qualquer um que criticasse os objetivos militares. Em contraste com sua perspectiva pré-guerra sobre si mesmos enquanto uma minoria excluída, os oficiais procuravam agora retratar-se como representantes de todos os verdadeiros

15 Do original: "[...] 'moral zones' in which the twin evils of alcohol and prostitution were absolutely forbidden." (BOGLE, 2004, p.31).

> americanos e como cem por cento patrióticos. (HUNTINGTON, 1957, p.286, tradução nossa)[16].

Era comum que os oficiais considerassem seus oponentes como representantes de grupos subversivos, associados ao movimento bolchevique na URSS. A maioria dos fardados teve participação efetiva na denúncia de supostos representantes da ameaça "vermelha" comunista, os quais eram considerados como tais justamente por esboçar comportamentos interpretados como "pacifistas" (BOGLE, 2004; HUNTINGTON, 1957). Entretanto, a rejeição ao militarismo era transversal a diversos grupos sociais, incluindo membros da elite econômica, do movimento feminista/sufragista e políticos alinhados à verve isolacionista (SHERRY, 1995). O recuo do Senado estadunidense em relação à participação na Liga das Nações confirmou a permanência dos ímpetos de contenção entre as classes políticas, dificultando a legitimação da manutenção do aparato bélico em expansão.

Entre 1934 e 1936, uma comissão foi formada no Congresso para investigar abusos cometidos pela indústria de armamentos, durante a guerra. Segundo algumas passagens do relatório final, a comissão havia apurado que os fabricantes de munição tinham grande responsabilidade pela Primeira Guerra, por corromperem oficiais e superfaturarem produtos na venda para outras nações (SORENSON, 2009). Após o ocorrido, os recursos destinados às forças armadas foram encurtados, ao mesmo tempo em que muitas empresas desmontaram seus setores especializados na produção de armamentos. Por outro lado, tal qual argumentado por Walker III (2009), a Era Wilson e a Primeira Guerra haviam contribuído para a impressão de um *ethos* de segurança à política externa dos EUA, estabelecendo essa última como um instrumento a serviço da segurança nacional.

A mobilização atingida na Primeira Guerra parece irrisória, porém, quando comparada à magnitude dos investimentos e energias políticas empregadas pelo país durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Na década de 1930, o pacote de recuperação da crise econômica implementado pelo governo de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), o *New Deal*, possibilitara o incremento do poder federal sobre a economia e o lançamento de diversos acordos de livre comércio no exterior (AGNEW, 2005). Roosevelt também nutria maiores inclinações ao internacionalismo, embora, como seus antecessores, não se mostrasse

---

[16] Do original: "The epithet 'pacifist' had been coined just prior to World War I to describe the opponents of the Neo- Hamiltonian preparedness program. It was now widely employed by the military officers to describe anyone who criticized military objectives. In contrast to their prewar perspective of themselves as an outcast minority, the officers now sought to portray themselves as representative of all true Americans and as one hundred percent patriotic" (HUNTINGTON, 1957, p.286).

favorável à manutenção de uma economia na qual predominassem os gastos militares, em detrimento dos setores civis.

Em seu governo, se tornaram mais frequentes no Legislativo os debates sobre a possível unificação dos serviços militares em um único departamento, visando o aumento das capacidades conjuntas e do controle civil. De acordo com Paiva (2016), entre 1921 e 1945, o Congresso analisou pelo menos 50 propostas de unificação, as quais foram rechaçadas, especialmente pelas forças armadas, devido ao receio de perda de autonomia. A disposição doméstica ao envolvimento em conflitos também era limitada; entre os primeiros anos da expansão nazifascista na Europa até o início efetivo da Segunda Guerra, o Legislativo promulgou três atos de neutralidade – respectivamente de 1935, 1937 e 1939 – que impediam a presidência de tomar parte nas hostilidades, fosse através do emprego efetivo da força, ou da exportação de armamentos.

A mudança de curso só ocorreu após o ataque japonês à base norte-americana de *Pearl Harbor*, em dezembro de 1941, eternizado no discurso presidencial de declaração de guerra como o "dia da infâmia" (ROOSEVELT, 1941). O referido pronunciamento demarcou o rompimento norte-americano com as correntes isolacionistas e a neutralidade. Perante a possibilidade de uma ameaça concreta à integridade territorial, as dissidências em relação ao papel global a ser exercido pelos EUA perderam o significado. Logo depois do ataque, a produção militar para a guerra também foi fortemente impulsionada; segundo Sorenson (2009), Roosevelt ordenou a produção de 60 mil aeronaves, 45 mil tanques e 8 milhões de toneladas de navios, os quais deveriam ser entregues até 1942.

A análise cronológica sugere, entretanto, que o governo Roosevelt já vinha se mobilizando para a guerra antes mesmo dos ataques de 1941. Em 1940, por exemplo, criou-se o *Office of Emergency Management*, que incluía uma série de outras pastas como a *National Labor Relations Board*, o *Office of Civilian Defense*, o *Office of Defense Transportation*, a *War Food Administration*, a *War Manpower Commission*, a *National Housing Agency* e o *Office of Price Administration*, todas as quais se relacionavam, de alguma maneira, à construção de recursos para a mobilização nacional em caso de uma guerra declarada. Os cargos de comando das referidas agências foram assumidos por executivos do alto escalão de empresas de comunicações, como a *American Telephone and Telegraph*, ou do setor automobilístico, a exemplo da *General Motors* (SORENSON, 2009), incrementando a ligação entre o setor privado e a ala pública.

Além da expansão sem precedentes da base industrial de defesa, o presidente autorizou a criação do *Office of Production Management* (OPM), em 1941, um gabinete

controlado por militares que deveria centralizar todos os processos de construção e compra de armamentos dos departamentos das forças armadas. Ligado a esse gabinete estava o *Office of Scientic Research and Development* (OSRD), com a função de direcionar o setor científico à pesquisa militar. Era do OSRD a responsabilidade de firmar contratos na área de pesquisa e desenvolvimento (P&D) entre o governo federal e as grandes universidades do país, bem como com os setores responsáveis nas empresas privadas.

De acordo com Mowery e Rosenberg (2005), as maiores beneficiadas pelos contratos nos dois nichos foram o MIT, adquirindo 75 contratos no valor de US$116 milhões e a *Western Electric*, com fundos que totalizavam US$ 17 milhões. O gasto federal total em P&D foi de US$ 83,2 milhões, em 1940, para US$1.313,6 milhões, em 1945, influenciando toda a estrutura de inovação do país no período pós-guerra. Esses valores excediam os orçamentos de defesa, que, em 1945, perfaziam US$ 423,6 milhões.

Uma das principais distinções entre o cenário da Primeira e da Segunda Guerra, nesse sentido, foi o fato de que, durante o segundo conflito, os setores militares assumiram maior controle sobre a produção industrial e a *big science*[17]. Anteriormente, essas dimensões eram gerenciadas pelo setor privado, ao passo que, durante a Segunda Guerra, o setor público se tornara o principal fiador das parcerias de inovação. A maior interação entre os setores civis e militares também contribuiu para afrouxar as reservas da população em relação às forças armadas (ETTINGER, 2017). A mobilização para o conflito exigiu o engajamento de diversos setores da população no *front* doméstico para suprir a falta de mão de obra na produção de insumos para a guerra. A máquina de propaganda governamental teve um papel fundamental, neste quesito, construindo a participação estadunidense na guerra como um fator de unidade nacional.

Neste contexto, os militares estadunidenses se consolidaram como "instrumentos do liberalismo" e defensores do *American way of life* (BOGLE, 2004; HUNTINGTON, 1957; MILLS, 1981). Os generais ampliaram seu reconhecimento e prestígio social, o que, nas décadas seguintes, se converteu em grande ascendência dos últimos sobre as questões políticas, principalmente na esfera da política externa. Como elaborado por Mills (1981): "Nenhuma área de decisão foi mais influenciada pelos militares e pela sua metafísica do que a política externa e as relações internacionais." (MILLS, 1981, p. 246). Tendo servido como comandante das forças norte-americanas na Europa, Eisenhower observara que o aumento

17 Um dos grandes destaques desse processo foi o Projeto Manhattan, que atingiu seus maiores orçamentos entre 1944 e 1945, e permitiu a criação da bomba atômica.

do engajamento e da projeção internacionais ampliavam as demandas sobre os soldados, de modo que esses tivessem que performar múltiplas funções para além do gerenciamento da violência. Nas palavras do general e ex-presidente:

> Em um lugar como esse, o general comandante tem que ser um pouco diplomata, advogado, promotor, vendedor, alpinista social, mentiroso (pelo menos para sair das interações sociais), fingidor, ator, Simon Legree, humanitário, orador e incidentalmente (às vezes penso que quase irritantemente incidentalmente) um soldado. (GARBESI, 2004, p.23, tradução nossa)[18].

Os militares também se aproveitavam da popularidade adquirida na Segunda Guerra para validar seus interesses nas interações com as bancadas do Executivo e o Legislativo. De acordo com Bacevich (2007), notadamente a partir do governo Truman (1945-1953), os oficiais utilizavam diversos expedientes, como o vazamento e a publicação de notícias na mídia, denunciando atividades civis que fossem contrárias a seus objetivos, com o intuito de mobilizar o apoio da opinião pública, e o alinhamento com representantes políticos que poderiam fazer avançar os referidos interesses nas votações.

> Quando derrotados em uma questão que consideravam vital para os interesses das forças, os oficiais exploravam a elevada preocupação pública com a segurança nacional da Guerra Fria para angariar simpatia e suporte, colocavam as bancadas executivas e legislativas umas contra as outras e não hesitavam em desafiar o próprio presidente. (BACEVICH, 2007, p.127, tradução nossa)[19].

Os principais conflitos entre civis e militares decorriam dos debates sobre a unificação dos departamentos militares, questões orçamentárias – com forte oposição por parte das forças, quando as administrações ameaçavam a imposição de tetos de gastos – e a disputa, entre agências civis e militares pelo controle sobre a dimensão tecnológica/nuclear (HOGAN, 1998). Os fardados também se opunham ao que entendiam serem ingerências diretas dos civis sobre a organização das forças armadas.

Um exemplo foi a contrariedade do general Omar Bradley, primeiro oficial a ocupar o cargo de *chairman* do Estado Maior Conjunto, criado em 1942, à política de rompimento com a segregação racial dentro das fileiras do exército, adotada pelo governo Truman. Até

---

[18] Do original: "In a place like this the Commanding General must be a bit of a diplomat, lawyer, promoter, salesman, social hound, liar (at least to get out of social affairs), mountebank, actor, Simon Legree, humanitarian, orator and incidentally (sometimes I think most damnably incidentally) a soldier."(GARBESI, 2004, p. 23).

[19] Do original: "When facing defeat on an issue that they considered vital to service interests, officers exploited the public's heightened Cold War era preoccupation with national security to court sympathy and support, played off the legislative and executive branches against one another, and did not hesitate to challenge or even defy the president himself." (BACEVICH, 2007, p.127).

aquele momento, os cargos e funções eram separados por critério de raça. Quando da proposição da alteração dessa lógica por parte da presidência, Bradley reagiu, observando que a questão racial no exército só mudaria, quando mudasse em toda a sociedade. Posteriormente, essa configuração foi alterada, mas o impulso foi dado menos pela vontade política e mais pelas demandas de conflitos de ampla mobilização, como a Guerra das Coreias (1950-1953) (BACEVICH, 2007).

Outra forma de desequilíbrio do controle civil era fruto da insubordinação de alguns dos representantes das forças armadas. O evento mais emblemático e rememorado dessa ordem foi a atuação do general Douglas MacArthur na guerra da Coreia, durante a Era Truman. MacArthur atuara na Segunda Guerra Mundial e já nutria inclinações políticas acentuadas, inclusive flertando com a presidência (BACEVICH, 2007). Em uma das ofensivas da Coreia do Norte, o general comandante das forças americanas no Pacífico decidiu pela expansão do escopo geográfico da atuação das tropas, prometendo que a guerra se encerraria no natal de 1950.

No entanto, a entrada da China no conflito comprometeu os cálculos táticos, fazendo com que Truman escalasse outro oficial, o comandante Ridgway para a missão, o que efetivamente levou à vitória sobre as forças chinesas, a despeito das asserções de MacArthur sobre a perda da guerra àquela altura. Depois do impasse, MacArthur recorreu à uma campanha de difamação do presidente nos veículos midiáticos, culpando Truman por ter prejudicado sua estratégia, ao não fornecer o respaldo necessário durante o avanço das tropas. Como resposta, Truman demitiu o general, mas o efeito sobre a opinião pública já havia se concretizado: MacArthur voltou ao país como um herói da guerra e Truman saiu do governo com a imagem desgastada pelo aprofundamento do conflito, o que lhe custou a reeleição.

No âmbito acadêmico, o alargamento da máquina militar e os episódios de politização das forças armadas provocaram reverberações substanciais: as relações civis militares foram convertidas em um campo específico de estudos. As publicações de *The soldier and the State* (1957) de Samuel Huntington e *The professional soldier* (1960), do sociólogo Morris Janowitz, pautaram os debates sobre os modelos de controle civil[20]. A

20 Para Huntington (1957), o fundamento por detrás do controle civil era bidimensional e envolvia, por um lado, a redução da atividade militar sobre a política e, por outro, a limitação da interferência civil sobre as questões militares. Esse objetivo poderia ser alcançado por meio de dois instrumentos: o controle civil subjetivo e o controle civil objetivo. O primeiro significava o incremento da variável civil em sociedade, tornando o aparato militar uma ferramenta dessa última e das disputas políticas. Na visão do autor, esta configuração era danosa à integridade da profissão militar, por sujeitá-la aos jogos de poder das relações civis, minando a autonomia militar. Por esse motivo, o controle objetivo – pautado na profissionalização e

crescente preocupação teórica com o controle sobre os militares também foi uma reação à publicação de um texto anterior, intitulado como *Garrison State*, de Harold Lasswell, escrito nos anos 1930, mas republicado na década de 1940 pelo *American Journal of Sociology*. Segundo Lasswell (1941) o termo *Garrison State* era empregado como uma hipótese sobre o futuro da política mundial, a qual, em sua concepção, seria dominada pela supremacia dos profissionais da violência, ou seja, os soldados.

A sustentação do argumento era a premissa da homogeneização entre as esferas civil e militar, produzida a partir da instauração da guerra de mobilização de massas e o aumento das capacidades técnicas dos Estados. Mediante estes dois fenômenos, aparentemente paradoxais, os civis se aproximariam mais dos militares, ingressando nos campos de batalha, e os militares se aproximariam dos civis perante a necessidade de gerenciamento das novas tecnologias de guerra, cada vez mais letais e menos aplicáveis. As consequências de tal conjunto compunham um cenário quase distópico, no qual as práticas democráticas esvaneceriam, a coerção e a hierarquia tomariam conta das relações sociais e as elites seriam formadas por profissionais da violência, em detrimento de agentes de negócios.

O autor admitia que a construção do *Garrison State*, nestes termos, perfazia mais uma probabilidade do que propriamente uma previsão; o século XX, porém, parecia apresentar indícios de sua concretização, em países como Japão, Alemanha, Rússia e os próprios EUA. Por esse motivo, a contribuição de Lasswell se tornou uma espécie de ponto de partida do debate sobre o conceito de militarização nos EUA, acentuado durante a Guerra Fria. No próximo subtópico, adentraremos à discussão específica dos conceitos de militarização e militarismo.

2.2 Militarismo e militarização: o uso dos conceitos

O emprego dos conceitos de "militarização" e "militarismo" tem suscitado controvérsias, nas últimas décadas. Na ausência de consensos sobre o significado dos termos e sobre a relação exata existente entre eles, sua aplicação acadêmica, ao longo da história, vem oscilando entre extremos de sobreutilização – incorrendo, inclusive, na banalização dos

na criação de uma esfera autônoma de ação para a casta militar – era compreendido como o modelo ideal. Conforme a proposição "huntingtoniana" a profissionalização levaria à neutralização política das forças armadas, colocando-as efetivamente a serviço do Estado, e não de interesses partidários. A questão da neutralidade, entretanto, foi amplamente criticada em estudos posteriores, inclusive na obra de Morris Janowitz. De acordo com Janowitz (1960), a associação do profissionalismo à esterilidade política poderia, na verdade, elevar a influência militar em sociedade, mediante a glorificação da *expertise*.

vocábulos – ou de silenciamento dos debates a seu respeito. Desse modo, o formato da curva produtiva dos estudos sobre militarismo e militarização provavelmente assumiria um formato descontínuo se fosse representada graficamente, variando entre momentos de pico e grande vitalidade, e períodos de maior inércia. Chama a atenção o fato de que, mesmo após longos interregnos de quase negligência, as pautas da militarização e do militarismo são periodicamente revisitadas, nunca deixando definitivamente os holofotes.

Uma das possíveis explicações para esse fenômeno talvez seja a permanente relevância dos efeitos da estrutura militar sobre as sociedades. A despeito das transformações históricas e dos diferentes formatos assumidos pela organização militar, essa última continua a representar um dos pilares centrais do Estado moderno. A atualidade e pertinência dos referidos conceitos se justifica pelas possibilidades de ampliação do entendimento sobre as dinâmicas do poder militar, não só na guerra, mas principalmente na paz. Outro ponto diz respeito à sua versatilidade: historicamente, os estudos sobre militarização e militarismo têm se interseccionado com diversas áreas, como a estratégia, as relações civis militares, a economia política e as próprias relações internacionais. É possível identificar, portanto, um forte potencial interdisciplinar em sua utilização.

As primeiras tentativas de elaboração conceitual imputavam ao militarismo e à militarização uma carga pejorativa. Principalmente nas sociedades liberais, o militarismo foi associado à expansão dos poderes da cúpula militar, a partir do incremento de sua autoridade em relação às classes políticas. O fenômeno funcionava, nas palavras de Marek Thee (1977), como um "corolário de comando e privilégio", que, mediante o aumento da influência militar em sociedade, tendia a favorecer a predisposição ao conflito e ao expansionismo territorial. O militarismo também servia como veículo explicativo das disputas de poder e do imperialismo europeu, nos séculos XVIII e XIX. A militarização, por seu turno, representava uma extensão do militarismo, incrementando a influência militar sobre as esferas civis, notadamente na organização social e na economia. Tratava-se, assim, da reprodução em sociedade dos ímpetos militaristas observados nas camadas da elite decisória.

A visão liberal interpretava o militarismo como um excesso a ser evitado, ou um tipo de usurpação do poder político pelas forças militares que teria como consequência a perseguição de objetivos militares de maneira ilimitada, sobrepondo-se à política e à estratégia. Não era necessário que os comportamentos militaristas fossem compartilhados por todo o oficialato, desde que as classes dominantes o perpetrassem (MARIUTTI, 2017). Em uma das primeiras formulações de caráter teórico sobre o tema, Alfred Vagts (1937) expunha essas possibilidades, apontando a existência de uma "via militar" e outra "via

militarista". A "via militar" se relacionava ao entendimento moderno mais tradicional do aparato militar, enquanto meio para a realização de um fim político. Em outros termos, o emprego do poder militar era concebido sob uma ótica racionalizada, limitada aos objetivos específicos da política e da estratégia. Por outro lado, a "via militarista" era o comportamento que implicaria a subversão da concepção mais comedida, tornando o poder militar um fim em si mesmo.

Para Vagts (1937), o militarismo possuía acentuada dimensão ideacional, alicerçada na glorificação e romantização da esfera militar, ambas alimentadas pela ascensão dos nacionalismos, cuja expressão mais evidente e violenta culminou na Primeira Guerra Mundial. Cumpre observar que a proposição de Vagts (1937) também admite a possibilidade de que o militarismo se sustente a partir dos setores civis, e não só por meio do controle militar sobre as decisões. Ainda assim, a ênfase recaía sobre a esfera militar, a qual tendia a ampliar seus poderes em uma estrutura social militarizada.

Quando do início da Guerra Fria, o emprego dos termos sofreu novos alargamentos a fim de mapear os efeitos da corrida armamentista sobre as potências estadunidense e soviética e, posteriormente, a ascensão de regimes militares nos chamados países de "Terceiro Mundo". Perante a referida mudança de foco, incrementou-se o interesse pelo aspecto sistêmico da militarização e sua imbricação com a economia capitalista. A percepção mais comum era de que o militarismo observado durante o conflito bipolar se diferenciava daquele vigente em outras épocas, devido ao seu alcance global, perpetuado por meio das relações de dependência econômica e a difusão de tecnologias militares para países subdesenvolvidos, como extensão dos conflitos travados entre as grandes potências (THEE, 1977; TILLY, 1996).

Na metade do século XX, predominavam, assim, dois entendimentos básicos de militarização, categorizados por Grizold (2000) como uma corrente "realista/liberal" e outra "marxista". No primeiro caso, o militarismo é compreendido como fruto dos processos de fortalecimento do poder militar em relação à autoridade civil do Estado e de desequilíbrios na estrutura das relações civis militares. Para os adeptos dessa visão, os grupos militaristas maximizam seus interesses e objetivos na esfera decisória, mediante o incentivo ao emprego frequente do instrumento militar. Nesse caso, a possível correção do militarismo exigiria o reforço das instituições de controle civil objetivo e o aumento da supervisão aos grupos que esboçassem comportamentos militaristas em sociedade.

As contribuições marxistas, por seu turno, assumem um caráter mais complexo e amplo, buscando a explicação das raízes do fenômeno militarista na estrutura da sociedade

de classes e nos movimentos de expansão do capital. O militarismo é encarado por essa vertente como um instrumento de poder das oligarquias, as quais se utilizam do mecanismo militar para perpetuar seu domínio e ganhos econômicos doméstica e internacionalmente. Por esse aspecto, a militarização não corresponderia unicamente ao incremento da mobilização para a guerra, mas também à penetração de valores militares na organização da estrutura social, por meio de sua reprodução em instituições de ensino, política, mídia entre outras. A difusão do militarismo contribui para a perpetuação de múltiplas formas de dominação (GRIZOLD, 2000). Para Shaw (2013), porém, a ênfase do marxismo na dimensão econômica comprometeu a análise das especificidades do poder militar, o tornando um elemento essencialmente secundário e dependente das oscilações das relações econômicas vigentes.

O foco na economia foi condizente com o período da década de 1970, caracterizado por eventos como a instauração da *détente*, ou seja, o relaxamento de tensões entre EUA e URSS. Nesse período, difundiram-se as teorias sobre o aumento da interdependência entre os Estados e a multiplicação dos atores no plano internacional (KEOHANE, 1984), que contribuiriam, acreditava-se, para a redução do impacto do poder militar nas relações internacionais. Cumpre mencionar que, na academia e sociedade norte-americanas, esse processo foi "temperado" pela ascensão de movimentos antimilitaristas, despertados após a Guerra do Vietnã. A pauta da militarização foi não só posta de lado, mas amplamente rechaçada em diversos setores, sob a perspectiva de que seu estudo implicava o incentivo e a aproximação aos valores militaristas.

A chegada de Ronald Reagan (1981-1987) à presidência estadunidense, com uma campanha pautada pelo propósito de revitalização do aparato militar, e o subsequente "reaquecimento" da Guerra Fria resultaram na retomada do vigor da corrida armamentista entre as potências e, ao mesmo tempo, ocasionaram o florescimento dos debates sobre a militarização e o militarismo. Se, em um primeiro momento, as maiores fontes de contribuições para o campo haviam se concentrado nos estudos sobre relações civis militares e na economia política, nessa nova fase, os principais avanços vieram da sociologia histórica e das perspectivas feministas.

De acordo com Hobson (1998), a sociologia histórica (SH) teve suas origens e inspirações mais longevas nos trabalhos de Karl Marx e Max Weber. Como campo de estudos, a SH se consolidou entre as décadas de 1960 e 1980, por meio de expoentes como Theda Scokpol, Michael Mann, Charles Tilly, entre outros. A despeito da ausência de consenso sobre o que se entende por "sociologia histórica", esse conjunto de abordagens se

alicerça no entendimento comum de que os contextos históricos e sociais, bem como suas particularidades são relevantes, e não podem ser generalizados em modelos teóricos fixos. Uma das problematizações mais frequentes da SH no campo internacional é a reificação da categoria do Estado, como entidade autônoma, descolada da sociedade.

Particularmente, a chamada "segunda onda" da Sociologia Histórica Weberiana, fortalecida na década de 1980, insere a ideia de que a autonomia estatal é parcial e se co-constitui juntamente com a sociedade. O grau de autonomia é dependente do quanto as instituições estatais são imiscuídas (*embedded*) em sociedade (HOBDEN, 1998). Essa relação de co-constituição influencia, por sua vez, a forma pela qual os Estados se relacionam com o campo internacional, que também participa da constituição do campo doméstico, e vice-versa. Assim, a sociologia histórica permite um olhar mais acurado para a importância das relações sociais na constituição dos Estados e as diferenças historicamente construídas entre esses últimos, rompendo com a lógica neorrealista de considerar os agentes estatais como unidades idênticas, movidas pelas imposições do sistema internacional anárquico.

De acordo com Martin Shaw (1984), a proposição da interpretação sociológica da guerra moderna e, mais especificamente, do militarismo, nos anos 1980, consistia em uma resposta às lacunas identificadas, tanto nos estudos estratégicos quanto nas teorias marxistas. Enquanto a perspectiva estratégica, com a qual a academia de Relações Internacionais nutria profundos laços, enfatizava a dimensão da corrida nuclear e tecnológica da Guerra Fria, a ascensão das vertentes marxistas representou, como discutido anteriormente, o condicionamento do debate sobre o militarismo às dinâmicas das relações de produção. As tecnologias e organizações sociais do militarismo eram compreendidas como resultantes da estrutura econômica capitalista (SHAW, 1984), se fazendo depreender, por inferência, que seu desaparecimento estaria diretamente atrelado à superação do sistema capitalista.

Para Michael Mann (1984), a referida correlação faz ecos, ainda que por vias diametralmente opostas, ao "otimismo" da corrente liberal, segundo a qual, o desenvolvimento do capitalismo industrial e o militarismo eram forças antagônicas, de modo que a expansão do primeiro ocasionaria, progressivamente, o desaparecimento das sociedades militares. Por seu turno, o argumento construído pelo autor se sustenta na premissa de que o militarismo é uma feição essencial da sociedade moderna, mas sua importância não se deriva fundamentalmente das interações com o capitalismo e a sociedade industrial, e sim dos "aspectos geopolíticos da estrutura social" (MANN, 1984, p. 29), que eram anteriores ao próprio capitalismo.

Em outras palavras, o militarismo não é um fenômeno restrito ao capitalismo moderno, posto que a guerra sistemática possui raízes longevas na história humana, funcionando como mecanismo de defesa de comunidades territorialmente fixas. Além disso, a valorização aos símbolos e valores militares têm permeado diferentes sociedades em distintos períodos:

> É uma parte necessária do militarismo valorizar altamente quaisquer qualidades consideradas úteis para a eficiência militar. Durante a maior parte da história, essas qualidades centraram-se no valor físico marcial. Assim, a violência física foi glorificada. O fato de que isso não ocorre mais de forma significativa não deve nos cegar para a existência continuada de alta consideração pela eficiência militar. Nossos esportes podem não ser dominados por corridas de bigas, combates de gladiadores ou raças em pleno combate, mas nossa cultura é permeada pela conveniência da disciplina de equipe, do planejamento logístico matematicamente preciso, da fração de segundos: todas as qualidades que são mais próximas em nossa sociedade aos requerimentos da guerra. (MANN, 1984, p.34, tradução nossa)[21].

Isso não significa, entretanto, o menosprezo às transformações sociais e bélicas, ou aos impactos violentos da expansão capitalista no sistema internacional; essas questões são reafirmadas de forma crítica, com o intuito de tensionar as associações imediatas entre capitalismo e militarismo, compreendidas como diretamente antitéticas pelo liberalismo e mutuamente dependentes, pelo marxismo. Nas palavras do autor: "Há muito pouco que seja peculiarmente militarista ou pacífico sobre o capitalismo" (MANN, 1984, p.44, tradução nossa)[22]. Embora o militarismo corrobore, por meio de práticas violentas, com a reprodução do capitalismo e de determinadas formas de desigualdade, trata-se de um fenômeno com causas e conteúdo próprios.

Todavia, Mann antecipa a ressalva de que o viés geopolítico tenderia a reaproximá-lo e limitá-lo às amarras do estado-centrismo. Como contraponto, o autor reitera que, do ponto de vista histórico, os Estados não são a única forma de organização coletiva territorialmente estabelecida. A produção de maior fôlego de Mann, intitulada *The sources of the social power*, publicada em quatro volumes, propõe uma concepção de poder desvinculada do Estado, através de sua divisão em quatro fontes sociais complementares,

---

[21] Do original: "It is a necessary part of militarism to value highly whatever qualities are thought useful to military efficiency. For most of history, these qualities centred upon martial physical valour. Thus, physical violence was glorified. The fact that this no longer occurs to any significant extent should not blind us to the continued existence of high regard for military efficiency. Our sports may not be dominated by chariot races, gladiatorial combat or races in full battle gear, but our culture is permeated by the desirability of team discipline, of mathematically precise logistical planning, of split second timing: all qualities which are most closely paralleled in our society by the requirements of warfare." (MANN, 1984, p.34).

[22] Do original: "There is very little that is peculiarly militaristic or pacific about capitalism." (MANN, 1984, p.44).

isso é, o poder militar, o poder ideológico, o poder econômico e o controle político. A análise em perspectiva histórica, retomada desde a Idade Antiga, expõe as formas por meio das quais as quatro fontes de poder social têm sido articuladas temporalmente. O poder sobre a violência, nestes termos, precede o Estado, assim como as demais fontes. Do ponto de vista das análises sobre o militarismo, a abertura desse flanco de debate permite a identificação de outras formas de militarismo que, em alguma medida, não necessariamente perpassam a entidade estatal, alicerçando-se, por exemplo, a partir da sociedade.

Como consequência, a definição de militarismo proposta pelo autor em artigo publicado em 1987 pela revista *New Left Review*, também não faz menção ao Estado. Afirma Mann (1987): "Defino militarismo como um conjunto de atitudes e práticas sociais que consideram a guerra ou a preparação para ela como uma atividade social normal e desejável." (MANN, 1987, p.35, tradução nossa)[23]. Nesse ponto, cumpre chamar a atenção ao fato de que tal conceitualização insere um elemento novo à definição de militarismo, qual seja, o foco na prática da guerra. As definições apresentadas anteriormente relacionavam o militarismo essencialmente à ampliação do poder militar socialmente, fosse pela valorização dos ideais militares, pelo aumento de suas capacidades políticas em detrimento da autoridade civil, ou pela instrumentalização do aparato militar enquanto veículo de dominação econômica. Em todas elas, a guerra como prática socialmente normalizada surgia como uma consequência possível da estrutura militarista, mas não era acoplada ao conceito.

Com Mann, tanto a prática da guerra quanto a preparação constante para ela são apresentadas como partes inseparáveis da definição. A importância da guerra também se reflete sobre o método de análise do militarismo proposto pelo autor, baseado na construção de "tipos-ideais" de inspiração "weberiana"[24]. Partindo da premissa de que o militarismo e a militarização podem assumir diferentes características, conforme os contextos histórico e social nos quais se apresentam, Mann (1987) identifica três formas de militarismo moderno, estipuladas a partir da análise dos formatos adquiridos pela guerra desde o século XVII até o final do século XX. A proposição das categorias não implica que elas necessariamente se verifiquem na realidade, com todos os elementos estabelecidos pela teoria. Esses últimos poderiam se manifestar parcialmente e/ ou simultaneamente entre si.

---

23 Do original: "I define militarism as a set of attitudes and social practices which regards war and the preparation for war as a normal and desirable social activity." (MANN, 1987, p.35).

24 O tipo-ideal, segundo Weber (2016), figura como um instrumento da análise sociológica que envolve a criação de tipologias puras, destituídas de caráter valorativo, para auxiliar a compreensão de conceitos abstratos. Os tipos ideais não correspondem, necessariamente, a elementos da realidade e funcionam unicamente para estabelecer parâmetros para a aplicação ou entendimento de determinado conceito.

Para o autor, os alicerces do militarismo moderno já estariam fundamentados desde os séculos XVII e XVIII, considerados como parte da "fase da guerra limitada". Até a Primeira Guerra Mundial, a lógica da guerra era a racionalização "clausewitziana", orientada pelos objetivos da política. Nesse primeiro momento, a guerra era uma atividade restrita aos exércitos formais e parcelas das elites, mas a preparação para o conflito como atividade frequente do cálculo geopolítico teria principiado sua normalização em sociedade. Posteriormente, o aumento da mobilização social, com a inserção de cidadãos no campo de batalha caracterizou a chamada "fase da guerra cidadã". Segundo o autor, a modalidade do "soldado-cidadão", institucionalizada pela Revolução Francesa e a Guerra Civil norte-americana, tornou o formato limitado obsoleto.

A partir do século XIX, a guerra e o militarismo tornaram-se mais populares, alimentados pela ascensão dos nacionalismos e dos exércitos de massa. O autor observa ainda que, especialmente nas sociedades liberais, a mobilização também era utilizada para fins defensivos, contra invasões de potências estrangeiras. Outra questão era a associação da atividade bélica ao progresso, à expansão da democracia e da modernidade o que, como discutido anteriormente, foram princípios basilares da formação do aparato militar norte-americano. Com as referidas alterações, o militarismo adquiriu uma feição civil, portanto.

No século XX, o advento das armas nucleares impôs limitações às guerras de mobilização de massa: os processos de incremento das tecnologias militares e da letalidade da guerra foram agravados, tanto no oeste capitalista quanto no leste soviético. Paradoxalmente, na visão de Mann (1987), o acirramento da corrida armamentista imprimiu um caráter racionalizado ao militarismo, similar aquele observado na fase da guerra limitada. A instauração do chamado *deterrence science militarism*, vigente na Guerra Fria, envolvia o alijamento da opinião pública das decisões militares, o amplo investimento em armamentos cada vez mais sofisticados, maior engajamento científico com a preparação para a guerra e a redução da probabilidade do conflito direto, em decorrência do incremento da letalidade. Esse tipo de militarismo teria caracterizado a atuação das elites políticas e militares em ambos os lados da Cortina de Ferro, ao longo da segunda metade do século XX.

A fim de captar as especificidades de cada uma das potências, Mann (1987) propõe mais duas categorias, referentes ao comportamento das sociedades perante a guerra: o "socialismo militarizado" e o "militarismo como esporte de espectador". O primeiro era característico das relações entre a esfera soviética e o aparato militar e se fundamentava na imersão efetiva das questões militares na vida social. O patriotismo na URSS se constituía sobre uma base militarista, através da instrução da população em temas militares, sobretudo

para casos de possíveis ataques nucleares. A disposição de "lutar pela pátria mãe" (MANN, 1987) era incutida nos cidadãos em todos os níveis, garantindo a mobilização e a unificação nacionais. Nos EUA e no Ocidente, por outro lado, subsistia o que Mann chama de "militarismo como esporte de espectador".

Diferentemente do caso soviético, a população norte-americana mantinha uma relação frouxa com seus exércitos, a qual foi ainda mais enfraquecida após o fracasso no Vietnã. Ainda assim, parte significativa da esfera nacional mantinha-se informada sobre a guerra em territórios distantes, conservando o apoio à presença militar global dos EUA. Esse suporte possuía um caráter frágil e superficial, avesso a casualidades (KAEMPF, 2018; MANN, 1987), mas era periodicamente ressuscitado no país, com um apoio distanciado, porém veemente. De acordo com Mann (1987), com essa configuração o uso da força se tornava predominantemente uma atividade para consumo doméstico, quase como entretenimento televisivo, justificando o emprego do termo "espectador".

A retomada quase exaustiva da referida tipologia é um esforço de ilustração de como os parâmetros e recursos metodológicos da sociologia histórica contribuíram para a diversificação dos entendimentos do conceito de militarismo e militarização. Além disso, o viés sociológico permitiu a identificação dos elementos específicos e próprios da interação entre diferentes sociedades e a violência organizada. Contudo, o atrelamento do conceito à prática da guerra não era consensual entre os representantes da SH.

Martin Shaw (2013) observa que mais importante do que as ideias de glorificação ou não glorificação da guerra era a compreensão de como as práticas militares influenciavam as relações sociais. Segundo a definição de militarismo proposta por esse autor: "O militarismo se desenvolve não só quando ideias de guerra são fortes, mas quando as relações militares afetam amplamente as relações e práticas sociais. Militarismo denota a penetração das relações sociais, em geral, pelas relações militares: na militarização, o militarismo é estendido; na desmilitarização, ele se contrai." (SHAW, 2013, tradução nossa)[25].

Em uma interpretação mais alinhada à sociologia histórica marxista, Shaw (2013) propõe que a influência militar sobre as práticas e estruturas sociais sejam analisadas por meio de dois elementos:

25 Do original: "Militarism develops not just when ideas of war are strong, but when military relations widely affect social relations and practices. Militarism denotes the penetration of social relations in general by the military relations; in militarization, militarism is extended; in demilitarization, it contracts." (SHAW, 2013).

a) as forças sociais tipicamente mobilizadas pelo poder militar, isso é, os tipos de atores envolvidos com a guerra e sua preparação, ou com a violência, compreendendo também a mobilização dos recursos sociais, políticos e econômicos;

b) as relações sociais do poder militar, definidas pela relação da sociedade com as instituições militares e a organização das relações civis militares.

Trata-se de um viés de análise similar ao conceito de *mode of warfare*, empregado por Mary Kaldor (2003) ao tratar sobre as "novas guerras". A autora avançou na compreensão das correlações entre o modo de fazer a guerra e o modo de produção econômica, reconhecendo que, embora parasitário do modo de produção, o modo de fazer a guerra, por meio da corrida armamentista moderna, assumiu um caráter autônomo e próprio, que não mais pode ser reduzido aos interesses econômicos das elites (SHAW, 2013).

Do ponto de vista metodológico, Shaw conserva o recurso aos "tipos-ideais" para a caracterização dos modos de fazer a guerra. Em uma análise mais atualizada, abarcando os efeitos do fim da Guerra Fria e de eventos como o 11 de setembro de 2001, argumenta sobre a existência de uma "fase de transição", entre a guerra industrial moderna e uma nova forma de militarismo, categorizada como "militarismo de vigilância global" (*global surveillance militarism*). O cerne da referida transição é o aumento da interconectividade e, consequentemente, do monitoramento generalizado, sobretudo em sociedades ocidentais.

Se, por um lado, as tecnologias conferem maior poder de monitoramento da sociedade civil sobre as atividades militares, por outro, o aparato estatal também se vale da tecnologia para reafirmar seu controle, através da vigilância e do emprego de tecnologias de abatimento remoto, como *drones*, que mascaram os impactos e custos da guerra. De fato, corroborando com as tendências de descolamento entre a população e a atividade militar, agravadas após o fim da Guerra do Vietnã, o emprego das novas técnicas amplificam a percepção da guerra como um fenômeno limitado geograficamente, rápido e com baixos efeitos colaterais, do ponto de vista doméstico (SHAW,2013). Essas questões serão retomadas oportunamente, na discussão das feições atuais do militarismo estadunidense.

Por ora, concluímos que a adoção das lentes de análise da sociologia histórica viabilizou um olhar mais abrangente para os efeitos da militarização sobre a estrutura social. Em paralelo, as perspectivas feministas inseriram abordagens complementares sobre o fenômeno, recuperando a conexão entre o corpo social e os micro espaços da esfera individual, ou privada. O feminismo compreende o militarismo como expressão de uma sociedade organizada em torno do ideal de masculinidade heterossexual, que supervaloriza o culto à violência, o uso da força e, consequentemente, a atividade militar.

Sua prática legitima a opressão sexual, por meio da sustentação de modelos de "masculinidade", em contraposição à associação feminina à fraqueza. A opressão é extensível a outros grupos sociais, na medida em que, ao sustentar, de forma violenta, a construção de discursos identitários do "eu" em contraposição ao "outro", o militarismo também contribui para o incremento da discriminação racial e da xenofobia. Adicionalmente, como avalia Basham (2018), a normalização das práticas militaristas provoca a concentração dos recursos estatais no setor militar, em detrimento do investimento em programas sociais responsáveis pela diminuição da vulnerabilidade dos grupos marginalizados.

Procurando estabelecer definições aos conceitos de militarismo e militarização que abarcassem essas lógicas, Cynthia Enloe (2014), uma das autoras de maior expressividade no espectro das abordagens feministas, afirma que o militarismo representa um "pacote de ideias", que culminariam não apenas na sobrevalorização do elemento militar em sociedade, mas também no estabelecimento de "modelos" de Estado, a partir delas. As ideias básicas seriam as seguintes:

> a) que a força armada é a solução última das tensões; que a natureza humana é propensa ao conflito; c) que ter inimigos é uma condição natural; d) que relações hierárquicas produzem a ação efetiva; d) que um Estado sem exército é indefeso, pouco moderno e pouco legítimo; f) que, em tempos de crise, aquelas (es) que são femininas (os) precisam de proteção armada; e g) que, em tempos de crise, qualquer homem que se recuse a se engajar na ação violenta armada está comprometendo seu próprio s*tatus* como um homem masculino. (ENLOE, 2014, p.7, tradução nossa) [26].

A militarização, por sua vez, é definida como:

> […] um processo sociopolítico. Militarização é o processo multidimensional através do qual as raízes do militarismo são cultivadas no solo da sociedade - ou de uma organização não governamental, um departamento de governo, um grupo étnico ou uma agência internacional. Não existe nada de automático ou inevitável sobre o processo de militarização. A militarização pode ser parada pela exposição, crítica e resistência em suas fases iniciais; ocasionalmente pode ser revertida. Ela também pode, de todo modo, ser impulsionada depois de anos de aparente estagnação. A maior parte dos processos de militarização ocorre durante o que é erroneamente rotulado como 'tempo de paz'. (ENLOE, 2014, p. 7, tradução nossa)[27].

---

26 Do original: " a) that armed force is the ultimate resolver of tensions; b) that human nature is prone to conflict; c) that having enemies is a natural condition; d) that hierarchical relations produce effective action; e) that a state without an army is naïve, scarcely modern and barely legitimate; f) that in times of crisis those who are feminine need armed protection; and g) that in times of crisis any man who refuses to engage in armed violent action is jeopardizing his own status as a manly man." (ENLOE, 2014, p.7).

27 Do original: "a socio-political process. Militarization is the multi-stranded process by which the roots of militarism are driven deep down into the soil of a society— or of a non-governmental organization, a

Em decorrência dessas contribuições, parte significativa da literatura mais recente sobre militarismo e militarização tem se debruçado sobre a compreensão dos impactos desses fenômenos sobre a vida cotidiana (BASHAM, 2018; BERNAZZOLLI; FLINT, 2009). O argumento central é de que a ênfase na guerra ou na militarização construída sobre "macro narrativas" faz prevalecer um entendimento *top down* a seu respeito, que não contempla o papel das relações e práticas diárias na reprodução desses processos.

Por meio de uma análise quase etnográfica a respeito dos efeitos da guerra sobre a cidade norte-americana de Fayetteville, próxima a Carolina do Norte, Catherine Lutz (2002) pontuava que a maior parte da realidade histórica e contemporânea da preparação para a guerra tem sido invisibilizada, na medida em que os estadunidenses assimilaram a versão da guerra como algo que ocorre em territórios distantes, sem impactos diretos sobre o solo nacional e a vida em sociedade. A guerra é vista, segundo a analogia da autora, como algo natural, uma defesa do Estado e da estrutura social, como as defesas de qualquer outro organismo vivo, mas seus custos sobre a sociedade e, mais restritamente, sobre a vida dos indivíduos e os espaços geográficos locais, dentro e fora dos EUA, não são questionados:

> Os custos internacionais são ainda mais invisíveis, enquanto os americanos têm ignorado a face do império e sido ensinados a pensar sobre a guerra com um foco distante em seu propósito ostensivo – 'liberdade garantida' ou 'agressores detidos'- ao invés dos corpos derretidos, explodidos, estuprados e dilacerados, e nos mundos sociais destruídos no seu centro. E nós temos sido ensinados a imaginar os custos da guerra como infringidos apenas no campo de batalha e os corpos dos soldados, enquanto as feridas e experiência dos veteranos recebem escassa atenção, ainda que os civis sejam agora uma vasta proporção da colheita vermelha coagulada da guerra. (LUTZ, 2002, p.2, tradução nossa)[28].

Outra vertente de análise dos fenômenos de militarização e militarismo tem sido a literatura dedicada ao debate sobre a produção e aquisição de armamentos. Para seus representantes, em geral, a militarização e o militarismo são fenômenos que se relacionam,

---

governmental department, an ethnic group or an international agency. There is nothing automatic or inevitable about the militarization process. Militarization can be stalled by exposure, critique and resistance at an early stage; occasionally it may be reversed. It also, however, can be propelled forward after years of apparent stagnation. Most militarizing processes occur during what is misleadingly labeled as 'peacetime'." (ENLOE, 2014, p.7).

[28] Do original: "The international costs are even more invisible, as Americans have looked away from the face of empire and been taught to think of war with a distancing focus on its ostensible purpose—'freedom assured' or 'aggressors deterred'—rather than the melted, exploded, raped, and lacerated bodies and destroyed social worlds at its center. And we have been taught to imagine the costs of war as exacted only on the battlefield and the bodies of soldiers, even as veterans' injuries and experience get scant attention, and even as civilians are now the vast proportion of war's clotted red harvest." (LUTZ, 2002, p.2).

mas não podem ser tratados como sinônimos, ou detentores de uma relação causal imediata entre si (KINSELLA, 2013). Ilustrando essa questão, Ross (1987) argumentava que a militarização pode ser entendida em duas dimensões:

a) militarização como um processo através do qual o Estado se torna militarmente mais equipado, favorecendo a adoção de posturas conflitivas e militaristas em relação a outros Estados. Nesse caso, a militarização se equacionaria ao militarismo;

b) militarização como *military build-up*, ou seja, a aquisição de armamentos, aumento dos orçamentos militares e do tamanho das forças armadas que podem culminar no incremento do setor militar em relação ao civil, ou no aumento da influência política militar, mas que não necessariamente incorrem na assimilação de comportamentos militaristas e propensos ao uso da força.

A proposta de diferenciação se fundamenta na percepção de que as conexões entre os processos de *military build-up* e o militarismo são mais complexas do que lineares e tendem a variar, de acordo com o contexto social analisado. Tomando como base o caso dos países de "Terceiro Mundo", Ross (1987) pontuava que a associação imediata do incremento material do poderio militar ao militarismo parecia pressupor a existência de um "ponto ótimo" normativo que, quando ultrapassado, se configuraria como um "excesso" e, portanto, representativo de um processo de militarização.

A "quantidade ideal", porém, é um critério subjetivo e, na prática, não diz muito sobre o comportamento da sociedade em relação ao setor militar, ou à guerra, os quais poderiam ser indicativos do militarismo. Ainda que o *military build-up* pudesse ser convertido em militarismo, não se tratava de uma tendência universal (KINSELLA, 2013). A sugestão de Ross (1987), em termos de solução do referido impasse, era o estabelecimento de critérios e a aplicação de estudos de caso, a fim de evitar a perpetuação de generalizações. Considerando nosso interesse na análise da militarização da política externa estadunidense optaremos pelo entendimento de militarização como um processo que se conecta à adoção de comportamentos internacionais e domésticos mais propensos ao militarismo. Em nossa perspectiva, o *military build-up* funciona como um dos alicerces e instrumentos do processo, mas não é o único, posto que a difusão da militarização em sociedade se relaciona também à dimensão ideacional e institucional de penetração das estruturas e relações sociais pelas dinâmicas observadas na esfera militar.

Em mesma medida, privilegiaremos uma compreensão mais ampla do fenômeno do militarismo, não o restringindo unicamente à guerra ou à predisposição ao conflito. Na verdade, compreendemos que todos os elementos incorporados às definições apresentadas

até aqui perfazem feições complementares do militarismo, que podem ou não se manifestar simultaneamente. Essas últimas são resumidas por Pion-Berlin (2018) como sendo: a) militarismo como ideal social, ou a valorização de ideias e comportamentos militares na vida política; b) militarismo como o aumento da presença militar e de sua influência sobre o governo; c) militarismo como emprego da força.

De maneira complementar, Lisón (2007) pontua que, diferentemente do pretorianismo, o militarismo não exige, necessariamente, a participação militar nas esferas de comando. Ele pode se manifestar, unicamente, como uma influência indireta do setor fardado em sociedade, reforçando a hipótese de que também é concebível que o militarismo seja promovido a partir da esfera civil e de maneira independente quanto aos graus de autonomia militar sobre os processos de decisão. Não é preciso que os militares tomem parte nas formulações decisórias para que o militarismo se verifique, embora estruturas sociais militarizadas tendam a ampliar a projeção da elite fardada no cenário político.

Por esse motivo, há que se diferenciar o controle civil sobre os militares do controle civil sobre a militarização (LEVY, 2016). O primeiro se refere ao controle e à subordinação do poder militar em relação à autoridade civil, tal qual proposto pelas teorias do controle civil debatidas anteriormente. O controle sobre a militarização, por sua vez, requer a supervisão das instituições – civis e militares – que legitimam o emprego da força como atividade socialmente normalizada (Quadro 1).

Quadro 1 - Comparando modos de controle

	Controle sobre os militares	**Controle sobre a militarização**
Foco	Foco na organização militar: aspectos operacionais da organização militar e suas implicações políticas	Foco na cultura política: legitimação do uso da força
Objetivo	Limitação da autonomia civil para acionar os militares	Submeter o uso da força ao processo deliberativo sobre a legitimidade do emprego
Como funciona	Mecanismos institucionais que afetam os atores e as decisões	Debates públicos afetando a cultura política sobre o emprego da força militar
Dimensão de poder	Dimensão institucional	Dimensão social

Fonte: Adaptado de Levy (2016, p.11)

As duas formas de controle identificadas não necessariamente apresentam-se simultaneamente e em mesmo grau. Altos níveis de controle civil não significam altos índices de controle sobre a militarização, e vice-versa. O caso norte-americano tem sido apresentado por parte significativa da literatura sobre o tema (BLOOMFIELD, 1974; DOWNES, 2010; JANOWITZ, 1960) como representativo de um "militarismo não intencional", cujo gatilho seria, sobretudo, civil. Em outras palavras, a realização frequente de intervenções travadas sob influência e decisão das classes políticas e, quase sempre, à revelia dos setores militares avessos à guerra teria incrementado a dependência da política externa em relação ao instrumento militar, conforme esse último tornara-se mais equipado e financiado que os instrumentos civis. Os militares, por seu turno, teriam assumido mais funções e atribuições *by default*, e não intencionalmente. Portanto, os EUA se encaixariam, *a priori*, nos exemplos de coexistência entre um alto controle civil e baixo controle sobre a militarização.

Por outro lado, como observamos na primeira seção, depois da Segunda Guerra Mundial, o setor militar assumiu um papel fundamental no processo de tomada de decisões do país, principalmente no campo internacional. De forma complementar, no eixo doméstico, a consolidação do Pentágono enquanto vetor de planejamento da política industrial de defesa conferiu à essa burocracia um caráter quase autárquico em relação às demais agências do governo federal e às próprias empresas do setor privado (HOOKS, 1990) que, em graus variados, estabeleceram relações de dependência econômica e financeira com o setor militar.

É possível afirmar que, à medida que os militares ampliam seus recursos e margem de influência sobre as etapas do processo de decisão, desde a formulação até sua implementação, as forças armadas e a burocracia militar se tornam não apenas receptáculos passivos de comandos e decisões, mas atores, com capacidades autônomas. Em mesma medida, a ideia da não intencionalidade também deve ser contestada, sob a justificativa de que seu emprego anula a responsabilidade política sobre as escolhas que, reiteradas ao longo do tempo, contribuem para tornar o aparato militar o instrumento burocrático mais responsivo e capacitado que as opções de resposta civis, em contextos de emergência.

O que nos interessa é justamente compreender de que maneiras essa relação se estabelece, no longo prazo. Em outras palavras: supondo-se que a política exterior estadunidense tenha assumido, a partir do século XX, um viés militarista, manifesto pela tendência de injeção do planejamento e dos instrumentos militares em todos os aspectos da política externa (MILNER; TINGLEY, 2015), ou pela percepção da realidade internacional predominantemente em termos militares, qual tem sido o papel desempenhado pelo Departamento de Defesa e as forças militares em seu fomento e reprodução, nas últimas

décadas? De que maneiras, ou mediante quais iniciativas, a burocracia militar contribui para reforçar a estrutura de respostas militarizadas no exterior, seja pela via da utilização efetiva da força, ou da ocupação de novos cargos e tarefas? E que tipo de interação conserva a burocracia militar com as instituições sociais e políticas domésticas, também responsáveis por agravar o processo de militarização?

Partilhando das observações de Mathias (2003)[29], compreendemos que as respostas a essas questões não serão sempre as mesmas, a depender do contexto histórico analisado. Isso porque, como argumentado pela autora, a militarização se apresenta em graus variados, conforme o tempo e lugar. O que permanece constante, como procuramos argumentar, é o amálgama, reforçado historicamente, entre o liberalismo e a violência. Essa combinação forneceu subsídios para a composição de mais uma categoria tipológica específica de militarismo, o chamado "militarismo liberal".

2.2.1 O militarismo liberal e o "iliberalismo estadunidense"

A proposição de uma categoria de análise específica para a compreensão da relação entre a violência, o aparato militar e as sociedades liberais parece, à primeira vista, um exagero e até uma extrapolação do conceito de militarismo. Entretanto, o aparecimento cada vez mais frequente do termo em pesquisas que se debruçam sobre o estudo da militarização, no período contemporâneo – sobretudo após o fim da Guerra Fria – pode ser justificado, se compreendido sob a luz da evolução histórica recente do campo de estudos de segurança internacional.

Como primeiro elemento da composição do cenário explicativo, cumpre ressaltar que o término do conflito bipolar e o desmoronamento da URSS levaram à instauração de um novo interregno nas discussões sobre militarização e militarismo no Ocidente. Segundo a expectativa de determinadas partes da ala política norte-americana, a década de 1990 parecia inaugurar um ciclo virtuoso de pacificação, estabilidade e triunfo do modelo

[29] Partindo da análise da participação militar na elaboração das políticas de educação e das comunicações durante o regime militar brasileiro, a autora elabora um abrangente modelo sobre a militarização das políticas públicas, que contribuiu imensamente para a construção de nossas reflexões sobre a política exterior estadunidense. Segundo sua classificação, a militarização pode ser desdobrada em três significados complementares, mas não interdependentes: militarização como ocupação de cargos e funções civis por militares; militarização como a realização de doutrinas defendidas ou formuladas pelos militares, através das políticas governamentais; militarização como a transferência do *ethos* militar, isso é, valores e modos de organização castrenses, para o *ethos* da política (MATHIAS, 2003).

econômico neoliberal no sistema internacional, no qual a relevância das temáticas militares seria reduzida e os EUA se consolidariam como a "última superpotência" restante.

Não que isso significasse uma mudança efetiva do *modus operandi* estratégico da potência: no plano concreto, o aparato militar estadunidense continuava a investir maciçamente na produção de novas tecnologias cada vez mais sofisticadas, sob o argumento da Revolução nos Assuntos Militares (RAM), ou seja, a concepção de que a superioridade tecnológica seria garantia, no próximo século, do triunfo absoluto na guerra. Do mesmo modo, documentos estratégicos publicados tanto pela presidência quanto pelos setores burocráticos já sinalizavam as possíveis fontes das "novas ameaças" no cenário internacional, mesmo na ausência do inimigo soviético. À época, acreditava-se que os conflitos se deslocariam do plano global para o regional e assumiriam um formato cada vez menos estatizado, impondo a necessidade de reformatação das forças militares para a atuação em operações de manutenção e construção da paz (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1993).

Os estudos de segurança internacional também foram largamente influenciados por essas lógicas. Correntes como a tradição da securitização, inaugurada pela chamada Escola de Copenhague[30], e os estudos críticos de segurança internacional propunham o alargamento do escopo analítico do campo, a fim de retirar o foco predominante até então sobre a segurança do Estado, deslocando-o para o âmbito social. Nesse contexto, floresceram percepções de que as ameaças se tornariam multidimensionais, e não puramente militares, o que implicaria, igualmente, a ressignificação da segurança por meio de novos predicativos, como "segurança humana", "segurança ambiental", entre outras.

Como consequência, Stavrianakis e Stern (2018) argumentam que a ênfase das análises críticas na dimensão da segurança, em detrimento da temática militar, representou a negligência e, em certa medida, a rejeição aos estudos sobre militarismo, considerados, sob a ótica então vigente, como parte da esfera dos estudos tradicionais e da corrente neorrealista das Relações Internacionais. A guerra e a militarização eram vistas como elementos cuja análise se restringia à violência cometida pela entidade estatal, obscurecendo outras possíveis formas de violência dentro do corpo social.

Quando abordados pelas vertentes críticas, os conceitos apareciam quase sempre atrelados à securitização, usualmente como resultado do processo. Em outras palavras, as

30 De acordo com Motta (2018b), a teoria da securitização foi proposta nos anos 1990 pela Escola de Copenhague, através de expoentes como Barry Buzan e Lene Hansen. A securitização, em sua definição mais básica, se fundamenta como um movimento discursivo, que tem por objetivo a representação de uma ameaça a um determinado objeto de referência, o levando para além do campo da política e adentrando ao campo das medidas excepcionais.

respostas militarizadas poderiam ser articuladas como instrumento de restabelecimento da segurança, sendo incorporadas ao eixo da excepcionalidade, portanto. Segundo Bernazzoli e Flint (2009), o emprego do termo "securitização" em detrimento da "militarização" era preferível, na medida em que a securitização se mostrava mais abrangente – identificando violências para além da força militar – e desmitificava o que consideravam serem "falsos binarismos" inerentes ao conceito de militarização.

Em sua concepção, a asserção de que determinado campo ou política tornaram-se militarizados pressupunha o reforço às distinções que funcionavam como categorias analíticas, mas não se realizavam na prática, como a separação entre a sociedade e o aparato militar, entre doméstico e internacional, entre guerra e paz etc. Tais dicotomias eram agravadas pelo uso das definições de militarismo e militarização, posto que, embora esses últimos pudessem incluir quaisquer formas de violência organizada, sua origem ainda recaía sobre a primazia do vetor militar (BERNAZZOLI; FLINT, 2009).

Ainda que o debate sobre o tratamento da realidade em termos binários seja efetivamente uma questão interessante a ser levantada, a adoção dos termos securitização e militarismo como intercambiáveis pode, em nossa percepção, acarretar perdas analíticas. Stavrianakis e Stern (2018) apontam para o fato de a ênfase na segurança obscurecer as especificidades do estudo do poder militar e, principalmente, do impacto da violência, da guerra – em sua preparação e execução – sobre a sociedade. Para as autoras, os conceitos de militarismo e militarização poderiam ser utilizados de maneira crítica, para a construção de questionamentos aos usos e efeitos da dimensão militar sobre as instituições sociais.

Ademais, argumentamos que a substituição dos conceitos não só não é recomendável pelo risco de enfraquecimento da análise, mas porque, de fato, as definições não são intercambiáveis. A securitização, como observado anteriormente, faz referência ao elemento militar sob a ótica da excepcionalidade e, portanto, como uma medida adotada temporariamente para a mitigação de determinada emergência ou ameaça. O estudo da militarização, por seu turno, procura identificar o que é perene em sociedade, ou seja, a influência da violência e da instituição militar, de forma mais restrita, sobre as relações sociais, tanto em contextos de ameaça direta, quanto fora deles. Embora os dois fenômenos possam, eventualmente, se sobrepor e se conectar (STAVRIANAKIS; STERN, 2018) não designam os mesmos processos.

Por fim, mas não menos relevante, a insistência sobre o estudo da militarização, em detrimento da abordagem securitária funciona, na concepção de Stavrianakis e Stern (2018), como um mecanismo de rompimento com o viés eurocêntrico tradicional das perspectivas de

segurança. A retirada do foco das questões militares e da violência, a partir do predomínio de conceitos como "humanitarismo", "estabilização", entre outros, revela, tão somente, a apreensão europeia – e, adicionemos, anglo-saxã – dos conflitos internacionais, sobretudo quando travados em regiões periféricas. A ênfase na segurança em detrimento da violência também remonta, nesse sentido, aos esforços de redução de impacto da atuação de grandes potências em regiões de periferia.

Considerando essas questões, os estudos mais recentes sobre o militarismo, travados principalmente sob o "guarda-chuva" dos Estudos Críticos Militares - os quais também adquiriram maior projeção nos anos 1990 – têm se dedicado a recuperar a relevância do conceito, buscando aplicá-lo, desde uma perspectiva crítica. Seu foco reside no aprofundamento do debate sobre como as sociedades se relacionam com o fenômeno da violência organizada, seja em sua forma puramente militar, ou não. Esse tipo de abordagem permite o extrapolamento das limitações impostas pelo foco na entidade estatal dos estudos tradicionais, embora, como argumentado por Stavrianakis e Stern (2018), essa última não possa ser desconsiderada por completo, posto que o Estado continua a conservar sua relevância no cenário internacional.

Um dos frutos das referidas "novas abordagens" foi a formulação do conceito de "militarismo liberal". Suas origens remontam ao trabalho de David Edgerton (1991), que concebeu a tipologia a partir da observação do "modo britânico de fazer a guerra". Segundo o autor, esse tipo de militarismo pode ser resumido nas seguintes características: aversão a grandes exércitos e à conscrição militar; profissionalização das forças armadas; alto investimento tecnológico, com ênfase no setor de capital intensivo; atrelamento do uso da força militar à uma visão universalista sobre a ordem mundial.

O emprego do termo "militarismo liberal" se diferencia das abordagens que elencam as especificidades da "guerra liberal" (MABEE, 2016), por construir explicações, não apenas a partir da guerra, mas também da ligação entre as instituições da violência e a sociedade, suas formas de interação e legitimação. A importância da legitimação é reforçada na definição proposta por Joana e Mérand (2014), para quem o militarismo liberal representa:

> Mais do que o uso excepcional da força no nível internacional, ou uma exaltação dos oficiais militares dentro da sociedade, a noção de militarismo liberal denota aqui as representações sociais inscritas pelos atores políticos e sociais à política de defesa em democracias liberais. (JOANA; MÉRAND, 2014, p.1, tradução nossa)[31].

[31] Do original: "More than an exceptional use of force at international level, or an exaltation of serviceman or the military within society, the notion of liberal militarism denotes here the social representations ascribed

É importante ressaltar, todavia, que tais proposições não pressupõem a imputação de uma análise valorativa ou comparativa entre as sociedades liberais e aquelas ditas "não liberais". Trata-se, novamente, do recurso aos tipos-ideais com o intuito de mapear o que é específico aos contextos liberais – caracterizados, historicamente, pela rejeição aos exércitos de larga escala, a separação formal entre as esferas civil e militar e a promoção da economia de livre mercado – a fim de desmistificar, dentre outras coisas, a premissa de que o militarismo é uma característica exclusiva das sociedades autoritárias.

Reconhecemos que esse modelo se sustenta em algumas generalizações de caráter questionável, como, por exemplo, a associação tomada, aparentemente como imediata, entre liberalismo e democracia. Esse ponto de partida faz com que, em alguns momentos, mesmo buscando desconstruir o discurso liberal, os estudos o reproduzam, o que já é verificável dentro da própria distinção entre "liberal" *versus* "não liberal". Faz-se necessário, assim, que as classificações sejam encaradas como simplificações, e não tentativas de descrever, efetivamente, a realidade.

Além disso, perspectivas mais críticas, como aquelas adotadas por Mabee (2016) e Basham (2018) oferecem caminhos para o maior tensionamento dos conceitos. Em suas análises, a democracia surge muito mais como um instrumento de legitimação da violência nas sociedades liberais, do que propriamente uma característica perene e inerente a essas últimas. Fazendo ecos à abordagem feminista, os referidos autores demonstram as distorções provocadas pelo militarismo nessas sociedades, especialmente em se tratando da criação de espaços de exclusão de minorias, desigualdade e aumento da sensação da insegurança.

Stavrianakis (2016) pontua que o arcabouço ideológico do militarismo liberal também funciona como um mecanismo de acobertamento de atividades arbitrárias ou irregulares por parte de potências liberais no sistema internacional. Ressalta-se, como propõe a autora, que, para além das justificativas universalistas e humanitárias, o militarismo liberal busca se legitimar por meio da construção de binarismos entre "democracia *versus* autoritarismo"; "civilização *versus* barbárie"; "guerra *versus* paz", entre outros.

> Fatores chave da especificidade do militarismo liberal incluem: o caráter capitalista e tecnológico-intensivo da preparação e condução da guerra; um forte comprometimento com a produção militar durante a guerra e a paz e um auto entendimento como poder primariamente "econômico, industrial e comercial"; a forma distanciada de ataques sobre populações do Sul e a simultânea contenção de conflitos sociais internamente e o policiamento do império externamente, normalmente acompanhados de supostamente "pequenos" massacres"; uma ideologia universalista e concepção de ordem

by the political and social actors to the defence policy in liberal democracies (JOANA; MÉRAND, 2014, p.1)

> mundial; baixos níveis de participação militar da sociedade; uma relação Estado-capital que é formalmente separada, mas organicamente interligada. Justificativas baseadas em valores e critérios morais, promovendo direitos humanos e humanitários, centrais para legitimar essas feições do militarismo liberal, e que contrastam com as justificativas baseadas na soberania de grandes fornecedores e recipientes "não liberais", como Rússia, China e Índia. (STAVRIANAKIS, 2016, p. 845, tradução nossa)[32].

A construção de tais dicotomias origina duas implicações: em primeiro lugar, estabelece-se uma polarização, que concebe, do ponto de vista da nação, a existência de um "nós" liberal, em oposição a um "eles" não liberal, que, em última instância, representa uma ameaça à existência e funcionamento da ordem liberal (DESCH, 2009). As únicas possibilidades de interação com o "outro" tornam-se, necessariamente, a eliminação total, ou a assimilação e reconstrução, a partir de sua adequação aos parâmetros políticos e econômicos do liberalismo. A segunda implicação é o fato de que, por meio do discurso dicotômico, se reforça a associação entre o liberalismo e a paz/estabilidade. A guerra e a violência são tratadas como rupturas e excepcionalidades, e não parte da ordem.

Retomando Neocleous (2010), porém, a própria construção da ordem internacional liberal e da ideia de "paz liberal" se assentam no escamoteamento de estruturas que propagam e reproduzem a violência, em última instância. Posto de outra forma, a violência se constitui, não como uma ruptura da paz e da ordem, mas como parte do funcionamento dessa última, uma vez que a difusão de seus princípios e instituições têm se realizado, historicamente, a partir da repressão ou aniquilação de indivíduos e sociedades que não se enquadrem em sua lógica. Consequentemente, a violência propagada em nome da paz, da estabilidade e da liberdade não se torna menos violenta do que aquela perpetrada em nome das dinâmicas do poder e da *realpolitik*. Nas palavras do referido autor: "Não pode haver nenhum império da liberdade sem armas [...] Impérios da liberdade são sempre impérios de violência. Como

---

[32] Do original: "Key features of the specificity of liberal militarism include: the capital -and technology-intensive character of the preparation for and conduct of war; a strong commitment to military production across war- and peacetime and self-under- standing as a primarily 'economic, industrial and commercial power'; the distanced form of attacks on Southern populations and simultaneous containment of social conflict at home and policing of empire abroad, often featuring supposedly 'small' massacres; a universalist ideology and conception of world order; low levels of military participation by society; and a state–capital relation that is formally separate but organically related. Justifications based on values and morals promoting human rights and humanitarian values are central to legitimating these features of liberal militarism, and are in contrast to the justifications based on sovereignty of other major, non-liberal suppliers and recipients such as Russia, China and India." (STAVRIANAKIS, 2016, p. 845).

impérios da liberdade, entretanto, essa violência é perpetrada em nome da paz e segurança" (NEOCLEOUS, 2010, p.12, tradução nossa)[33].

Nesse contexto, o discurso de legitimação, alicerçado na redução de impactos e normalização das práticas militaristas, serve tanto à audiência internacional, quanto doméstica. Isso porque, em sociedades liberais, o uso da força envolve o consentimento dos indivíduos à atuação estatal. O militarismo, nestes termos, se verifica no esforço de construção de ameaças não só como um perigo à vida do Estado, mas à sociedade, a fim de garantir a anuência da opinião pública. Complementando esse raciocínio, é possível afirmar que o militarismo restabelece, nas sociedades liberais, a integração entre Estado e indivíduo, articulada a partir da ideia de que uma ameaça à integridade estatal representa uma ameaça a todo o corpo social (BASHAM, 2018). A falha nessa conexão talvez seja explicativa dos contextos de baixa adesão da população ao discurso e às soluções internacionais militarizadas.

Para além da emprego da força moralmente e humanitariamente justificado, o militarismo liberal se manifesta, no plano internacional, por meio de mais duas práticas: a promoção da militarização de capital intensivo, isso é, a grande especialização e sofisticação tecnológica, e a compreensão da guerra como veículo de modernização econômica e social. Embora construídas a partir de generalizações, compreende-se que esses elementos podem se manifestar de diferentes formas e graus, a depender dos contextos analisados. Considerando nossa ênfase sobre o caso estadunidense, nos deteremos à sua observação.

Internacionalmente, o militarismo no contexto dos EUA assumiu, desde a Guerra Fria, a dupla função de instrumento da modernização, tanto na esfera doméstica, quanto das relações exteriores. A relação soa paradoxal, à primeira vista, considerando-se a associação mais frequente da militarização ao conservadorismo. Como pondera Mabee (2016): "Ainda que a modernização não seja claramente conectada ao militarismo ou à militarização, foi essencial para o projeto liberal, e se conecta ao militarismo através da exportação de estilos liberais de preparação militar a outros Estados." (MABEE, 2016, p.1, tradução nossa)[34].

As fundações do chamado *National Security State*, ou seja, a orientação do Estado norte-americano e todo o seu aparato burocrático à segurança e à contenção da URSS, durante

33 Do original: "For there can be no empire of liberty without arms. (…) Empires of liberty are always empires of violence. As empires of liberty, however, this violence is carried in the name of peace and security." (NEOCLEOUS, 2010, p. 12).

34 Do original: "While modernization is not usually clearly connected to militarism or militarization, it was core to the liberal project, and connects to militarism through the exporting of liberal styles of military preparadness to other State." (MABEE,2016, p.1).

o conflito bipolar, contribuíram para que o setor militar se convertesse, tal qual discutido anteriormente, em um forte impulsionador da inovação no plano doméstico. Esta construção se conecta, historicamente, à crescente associação entre a burocracia de defesa e a superioridade no plano da eficiência, em detrimento da morosidade de processos e falta de recursos, atribuídos às agências civis, os quais legitimam, em geral, a opção política pelo veículo militar ao invés dos instrumentos civis.

A construção de acordos de cooperação em segurança e as transferências de armamentos representam, por seu turno, a face externa do consórcio entre militarismo e modernização. De acordo com Kinsella (2013), no período contemporâneo, a modernização militar de capital intensivo se tornou uma representação simbólica do modelo atual de Estado moderno. A aquisição de armamentos a partir de grandes potências, principalmente em países periféricos, se constitui não apenas como um processo material de *military build-up,* mas como parte de um quadro mais amplo de socialização de normas, valores e práticas acerca do funcionamento do Estado e da ordem internacional. O armamento e todos os elementos que o acompanham, como os treinamentos conjuntos, programas de cooperação em educação militar, entre outros, carregam consigo um arcabouço normativo sobre como os Estados recipientes deveriam comportar-se, no que tange à organização sociopolítica e econômica.

No caso norte-americano, essas iniciativas respondem ao propósito de "ensinar aos aliados como os militares estadunidenses fazem as coisas" (KRIEGER; SOUMA; NEXON, 2015). Para Mabee (2016), durante a Guerra Fria, o incentivo à modernização militar de países aliados tinha um propósito claro de combate ao comunismo, estabelecendo um "cordão sanitário" protetor contra as investidas soviéticas e, ao mesmo tempo, evitando que os países da periferia migrassem para a órbita comunista. Quando do desmoronamento da URSS, porém, um segundo elemento adicionado a essas dinâmicas foi o uso das estratégias de cooperação em segurança e reconstrução humanitária como forma de abertura dos mercados e economias locais ao modo de organização socioeconômica neoliberal.

A prevalência do militarismo nas relações exteriores e domésticas dos EUA não parece condizer, por outro lado, com as tendências observadas nas interações entre as sociedades liberais nas últimas décadas e seus respectivos aparatos militares. De acordo com o levantamento realizado por Joana e Mérand (2014), alguns dos elementos de destaque, que se repetem em boa parte dos países da Europa e da América do Norte são: o aumento do potencial de civilinização dos militares, a desmilitarização do Estado e o incremento da privatização do setor de segurança.

O primeiro item faz ecos às reflexões de Janowitz (1960) e Moskos *et al.* (2000) sobre a crescente sobreposição entre as atividades militares e civis nas assim chamadas "sociedades pós-modernas". Nessas últimas, o fim da Guerra Fria teria contribuído para o alargamento das funções militares, tornando os oficialatos cada vez mais próximos da sociedade civil, a despeito da permanência do *ethos* militar voltado ao gerenciamento da violência. Atrelada a esse fenômeno, a desmilitarização se refere à perda da expressividade do setor militar em sociedade, em detrimento de outras esferas governamentais. Essa dimensão se reflete tanto na menor interação do público com as questões militares – incluindo a baixa adesão ao alistamento militar – quanto na redução das porcentagens do PIB investidas em defesa. Finalmente, a privatização das funções militares, por meio da contratação de empresas de segurança, tem orientado cada vez mais a esfera militar ao mercado, o que se verifica, por exemplo, nas aquisições e alta sofisticação da produção de defesa.

O caso dos EUA é destoante em relação às experiências europeias, por exemplo, pelo fato de o impacto do setor militar no país ainda ser elevado economicamente. A despeito das reduções em termos de orçamento e pessoal sofridas ao término da Guerra Fria, o país continuou a incrementar a produção tecnológica no âmbito militar e voltou a destinar maciços recursos ao setor depois dos atentados de 11 de setembro de 2001. Entretanto, observa-se o alto grau de privatização das atividades das forças armadas, colocando a potência norte-americana em situação de paridade com outros contextos ocidentais.

A privatização não é inconsistente com o militarismo, na medida em que, no contexto estadunidense, seu emprego não significa a substituição dos efetivos militares em campo. A maior parte das funções assumidas pelos contratados se concentram no setor de segurança e logística, ao passo que as atividades de combate, reconstrução e treinamento de forças estrangeiras continuam a ser desempenhadas, predominantemente, pelas forças militares convencionais e especiais (HARTUNG, 2011). Com efeito, a imbricação entre o setor público e privado, nos EUA, é uma das principais fontes da militarização.

No panorama estadunidense, a civilinização militar pode ser associada à maior inserção de militares no exercício de tarefas de reconstrução humanitária, policiamento entre outras. De acordo com Joana e Mérand (2014), contudo, o oficialato militar norte-americano ainda tem se mostrado menos flexível em relação à absorção de princípios e do *modus operandi* associado à mentalidade civil. Isso pode ser constatado, por meio da observação das permanentes resistências à incorporação de minorias às tropas (especialmente homossexuais e transgêneros), bem como nos altos índices de assédio sexual reportados por mulheres nas forças armadas.

Paralelamente, a maior assimilação de funções parece mais orientada pelo e*thos* militar de cumprimento do dever, do que propriamente pela adaptação de sua mentalidade às demandas da modernidade. Nesse sentido, o termo civilinização talvez não seja o mais adequado para a análise do caso estadunidense. As hipóteses sustentadas por esse trabalho se baseiam na lógica inversa, ou seja, ao assimilarem novas funções, os militares, enquanto burocracia mais numerosa e bem financiada, apresentam maiores condições de transferir suas perspectivas e *modus operandi* à esfera civil, do que o contrário. Como veremos, a partir do capítulo 4, embora a incorporação das visões civis pela ala militar também ocorra, em muitos contextos, seus conceitos são utilizados para legitimar a atuação militar no exterior, de forma instrumental. Esta relação pode, nesse sentido, reforçar o militarismo, e não o amenizar.

Com o intuito de orientar nossa análise, identificamos algumas características que, com base na empiria e no aporte bibliográfico apresentado[35], têm permeado o processo de militarização nos EUA, particularmente a partir da segunda metade do século XX:

a) Aumento continuado dos investimentos federais no aparato militar e nas capacidades coercitivas do Estado (públicas ou privadas);

b) Utilização de recursos de origem militar para o financiamento de políticas civis, culminando, em alguns casos, no direcionamento dessas últimas às finalidades militares;

c) Alargamento das funções e ocupação de cargos civis por integrantes na ativa ou veteranos das forças armadas, que podem ou não resultar em aumento de poder decisório para essas últimas;

d) Incorporação de elementos da doutrina, mentalidade e/ou organização militar às políticas e estratégias governamentais e assimilação de doutrinas e conceitos civis pelas forças armadas, visando a legitimação da ação militar;

e) Acomodação de políticas de governo às finalidades tipicamente militares, notadamente, segurança nacional, defesa e o exercício da guerra.

Segundo a perspectiva adotada pela presente pesquisa, os processos de militarização não podem ser dissociados, nos EUA, do reconhecimento de traços de uma estrutura social e cultural militarista que se reflete igualmente sobre a organização da política externa. Como argumentamos, o conceito de "militarismo liberal" parece traduzir, de forma mais precisa, as peculiaridades e contradições do militarismo estadunidense, dentre as quais identificamos:

35 Para a elaboração dos itens elencados, nos baseamos nas reflexões de Mathias (2003); Ross (1987); Kinsella (2013); Kienserchef (2013); Shaw (2013); Adams e Murray (2014); Levy (2016).

a) Romantização e supervalorização dos ideais e símbolos militares em sociedade e em posicionamentos governamentais;

b) Baixos índices de recrutamento/ distanciamento entre a sociedade e as forças armadas, apesar da manutenção de altos índices de confiança social na instituição militar;

c) Ampla sobreposição entre os setores público e privado, bem como entre as esferas civil e militar;

d) Ênfase na modernização tecnológica e doutrinária das forças armadas;

e) Construção de justificativas e instrumentos de legitimação do emprego da força, a partir de princípios liberais (democracia, direitos humanos, justiça, prosperidade econômica, entre outros);

f) Promoção de narrativas de segurança de caráter binário, sustentado em oposições como amigo/inimigo, democracia/autoritarismo, civilização/barbárie, nós/eles, que determinam, em última instância, a gradação dos recursos a serem empregados, isso é, assimilação, coerção ou aniquilação pela força militar.

A caracterização do militarismo estadunidense não estaria completa, ainda, sem o reconhecimento da influência do conceito de excepcionalismo. Como discutimos no início deste capítulo, durante a formação do país, o consórcio entre liberalismo e excepcionalismo sustentou a associação dos EUA ao pacifismo e ao anti-militarismo. No contexto contemporâneo, entretanto, o termo assumiu uma outra conotação, mais próxima à ideia de primazia e superioridade.

Tal qual advogado por Bacevich (2005), particularmente o encerramento da Guerra Fria imprimiu na mentalidade política e social norte-americana a percepção de que a preponderância assumida no campo militar era fruto do domínio de uma genialidade própria e excepcional neste setor. De tal forma que, se antes a excepcionalidade afastava os EUA das práticas intervencionistas, na conjuntura contemporânea ela parece lhes "autorizar" a agir militarmente no exterior, não apenas em nome da preservação dos valores liberais supracitados, mas pelo simples reconhecimento de que os EUA são os mais capacitados a intervir, o que estabelece, na percepção de seus governantes, uma expectativa de resposta.

Os parâmetros de análise acima descritos não visam estabelecer um modelo fixo para a análise da militarização e do militarismo no contexto político e social norte-americano, considerando que sua apresentação ao longo da história seja variável e, não necessariamente simultânea. As características descritas permearão, porém, nosso estudo ao longo de todos os próximos capítulos.

3 A BUROCRACIA COMO ENGRENAGEM DE POLÍTICA EXTERNA: ANALISANDO OS CAMPOS DE INFLUÊNCIA DO DEPARTAMENTO DE DEFESA

> O símbolo mais dramático da escala e da forma tomada pela nova organização militar é o Pentágono. Esse labirinto de concreto e rocha calcária encerra o cérebro organizado dos meios de violência americanos. É o maior edifício de escritórios do mundo, e o Capitólio dos Estados Unidos caberia facilmente numa de suas cinco alas. Três campos de futebol alinhados atingiriam apenas a extensão de uma de suas cinco paredes externas. Seus 28 km de corredores, 40.000 mesas telefônicas, seus 24 km de tubos pneumáticos, 2.100 aparelhos de intercomunicação ligam entre si e com o mundo os 31.300 *pentagonianos*. Patrulhado por 170 guardas, servido por mil homens e mulheres, tem quatro empregados de tempo integral exclusivamente para substituir as lâmpadas queimadas, e outros quatro fiscalizando o painel central que sincroniza seus 4.000 relógios. [...] Produz diariamente dez toneladas de papeis usados (de assuntos não considerados sigilosos) [...] Transmite três programas nacionais por semana, em seus estúdios de rádio e televisão. [...] Esse edifício de escritórios, em seu complicado labirinto arquitetônico e humano é o centro diário dos senhores da guerra modernos. (MILLS, 1981, p. 224).

Mais de seis décadas se passaram desde a publicação de "A elite do poder", de Charles Wright Mills. Ainda assim, é de se supor que o assombro experimentado por seu autor ao descrever a faraônica estrutura *pentagoniana* não seria menor, se a mesma obra fosse redigida no período contemporâneo. As estatísticas atuais permanecem surpreendentes: o relatório fiscal mais recente do Departamento de Defesa estima que, para além do orçamento de mais de US$700 bilhões, a burocracia de defesa possuía, até o ano fiscal de 2019, uma força de trabalho de 2,87 milhões de pessoas, das quais 1,3 milhão eram membros das forças armadas e 770.000, civis (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2019). As referidas dimensões permitem ao departamento a conservação de uma presença internacional ativa em mais de 160 países, distribuída em aproximadamente 4.500 "sítios de defesa", que englobam bases, prédios, comandos militares convencionais e zonas de cooperação em segurança de menor extensão – com número de pessoal inferior a 200 – apelidadas como *lily pads* ("vitória-régia", em livre tradução).

A metáfora botânica encerra, em seu bojo, a versão mais atualizada da estratégia de expansão geopolítica do aparato militar estadunidense: alargamento do escopo geográfico sob o menor custo. O emprego de instalações mais enxutas e quase informais[36] facilita o

36 De acordo com Vine (2015), a instalação de *lily pads* não está sujeita aos mesmos mecanismos de transparência que a construção de bases convencionais, perante o Congresso. Da mesma forma, nem sempre envolvem a construção efetiva de novas estruturas, podendo se estabelecer por meio do "empréstimo" da infraestrutura militar pré-existente em outros países.

acesso da burocracia militar a novos espaços no exterior, mesmo em períodos de restrições orçamentárias. Tais estratégias de redução de custos e aumento de eficiência coexistem com estruturas tradicionais das bases e entrepostos militares que, em conjunto, indicam o caráter perene e expressivo do papel global desempenhado pelo DoD. Segundo dados contidos no relatório *Base Structure Report*, publicado pela agência em 2018, a despeito dos movimentos legislativos das últimas décadas em prol do fechamento de algumas bases do exterior e de contingenciamentos de gastos, o Departamento de Defesa ainda contabilizava um total de 585.000 instalações, dentro e fora dos EUA. Internacionalmente, a distribuição indica uma concentração mais significativa dessas instalações na Eurásia (194 sítios na Alemanha; 121 sítios no Japão; 83 sítios na Coreia do Sul) (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018), reforçando a crescente importância estratégica da região.

Apesar das vultosas estatísticas, as atividades da burocracia militar no exterior – excetuando-se pelas intervenções ou episódios de emprego efetivo da força – não costumam ser pautas frequentes no debate social norte-americano. A alocação de bases domesticamente tende a causar mais impactos, principalmente do ponto de vista dos ganhos legislativos e dos potenciais de geração de empregos em estados com alta concentração de instalações. Mesmo nelas, porém, as bases militares, cada vez mais sofisticadas, parecem se tornar elementos corriqueiros, confortavelmente imiscuídos na paisagem, ainda que apartados dela pela presença maciça de sistemas de segurança impenetráveis.

Tal qual evidenciado por Vine (2015) em uma vívida descrição da Baía de Guantánamo, transformada historicamente em um dos sítios militares norte-americanos mais notórios, devido à sua associação à "Guerra Global ao Terror" dos anos 2000:

> O que torna grande parte da estação naval tão notável é justamente o quão não notável ela é. Observando a Baía de Guantánamo, bandeiras americanas tremulam na parte externa das bases dos quarteis generais. No entorno próximo, um *outdoor* de cinema possui uma lista de sessões comum com *blockbusters* de Hollywood. Ao lado, há campos de grama artificial verde-claros para futebol e futebol americano, em uma nova instalação de esportes, que também possui dois campos de *baseball*, quadras de vôlei e basquete, e uma pista de patinação ao ar livre. Na academia com ar condicionado, o *Sportscenter* da ESPN passa na televisão. Ao longo da rua principal há uma grande capela, um correio e um conjunto de arcos dourados do *Mc Donalds*. Vizinhanças com nomes como *Deer Point* e *Villamar* têm pistas sinuosas e gramados espaçosos com churrasqueiras e brinquedos de crianças. Há um colégio, uma escola de ensino básico e fundamental e uma instalação de tratamento infantil. Há piscinas e *playgrounds*, várias praias públicas, uma pista de boliche, salões de beleza e barbearias, um *Pizza Hut*, um *Taco Bell*, um KFC e um *Subway*. Do alto da montanha pode-se ver vagamente duas cidades cubanas próximas, mas em quase todos os outros lugares é fácil esquecer que você está em Cuba. O que os moradores da base chamam de "centro", por

> exemplo, poderia ser qualquer lugar dos Estados Unidos – ou em qualquer uma das centenas de bases estadunidenses espalhadas pelo globo - que normalmente lembram cidades americanas autossuficientes. (VINE, 2015, p.8-9, tradução nossa)[37].

Do ponto de vista concreto, esta normalização se relaciona, indiretamente, à adequação do veículo militar ao propósito de difusão dos valores e sustentáculos políticos e econômicos da liderança estadunidense. Como exposto, a infraestrutura militar norte-americana tem sido empregada como instrumento de conservação das áreas de influência do liberalismo econômico, assegurando, particularmente nas regiões periféricas, a adesão à prática do livre comércio e, nas décadas mais recentes, à agenda neoliberal (CYPHER, 2013).A crescente contestação à essa liderança e sua associação à uma abordagem imperial, da qual o instrumento militar é a parte mais visível (AUNE, 2018), têm reverberado no aumento da rejeição à presença dos enclaves norte-americanos no exterior, manifesta por meio de reações violentas perpetradas no território doméstico – ilustradas, por exemplo, pela prática do terrorismo (JOHNSON, 2004) – que reacendem, internamente, a consciência sobre os efeitos da expansão militar desenfreada.

O estudo sobre o alargamento das competências decisórias e do alcance geográfico do Departamento de Defesa também demanda um esforço de compreensão dos efeitos dos referidos processos sobre a estrutura da burocracia militar. Essa última sofreu diversas transformações institucionais a fim de tornar sua atuação doméstica e internacional mais "palatável" e, portanto, adequada às estruturas econômicas vigentes. A dificuldade do reconhecimento da prática e das estruturas militares nos eventos cotidianos descrita por Lutz (2002) parece, nesse sentido, um dos sintomas do fenômeno da adaptação. Além disso, a incorporação da lógica "custo-eficiência", traduzida nas novas dinâmicas de expansão de instalações militares, na privatização das forças, no uso das tecnologias militares remotas,

---

[37] Do original: "What makes most of the naval station so remarkable is just how unremarkable. Looking out on Guantánamo Bay, a U.S. flag flies outside base headquarters. Nearby, an outdoor movie theater has a regular schedule of Hollywood blockbusters. Next door, there are bright-green artificial turf fields for football and soccer, at a new sports facility that also features two baseball diamonds, volleyball and basketball courts, and an outdoor roller-skating rink. In the air-conditioned gym, ESPN's *Sportscenter* plays on TV. Across the main road there's a large chapel, a post office, and a sun-bleached set of McDonald's golden arches. Neighborhoods with names like Deer Point and Villamar have looping drives and spacious lawns with barbecue grills and children's toys. There's a high school, a middle and elementary school, and a childcare facility. There are pools and playgrounds, several public beaches, a bowling center,barber and beauty shops, a Pizza Hut, a Taco Bell, a KFC, and a Subway.From the hilltop you can also faintly see two nearby Cuban towns, but most everywhere else on base it's easy to forget you're in Cuba. What base residents call "downtown," for example, could be almost anywhere in the United States—or at another of the hundreds of U.S. military bases spread around the globe, which often resemble self-contained American towns.".(VINE, 2015, p.8-9).

entre outros elementos a serem discutidos, visam conservar sua relevância institucional, independente dos cenários econômicos e políticos que se apresentem.

Nas ciências sociais, as capacidades de transformação e adaptação da burocracia têm sido uma das muitas facetas e focos de interesse despertados pelo tema. Para além disso, destacam-se questionamentos sobre a natureza da burocracia, suas relações com o sistema e as elites políticas, assim como as conexões com as estruturas econômicas e sociais. Muitas das preocupações mencionadas ressonam sobre as Relações Internacionais. É intuito desse capítulo situar o leitor nesse campo de debates, buscando identificar suas implicações sobre o objeto da pesquisa. Buscar-se-á esclarecer o funcionamento e o processo de construção do sistema de política externa norte-americano, localizando o Departamento de Defesa em sua composição, e as competências acumuladas pela agência, tanto historicamente quanto no período mais recente.

3.1 O papel das burocracias e as Relações Internacionais

Tornou-se um lugar comum que a menção do termo "burocracia" remeta, imediatamente, à figura do sociólogo alemão Max Weber. A retomada quase ritualística da elaboração conceitual "weberiana" transcende fronteiras temporais e disciplinares, encontrando espaço em diversos campos, como a sociologia, a ciência política, a administração pública e as Relações Internacionais.

Como explicitado por Lutzker (1982), a importância dos escritos "weberianos" se deve, dentre outros motivos, ao fato de o autor ter sido um dos pioneiros no reconhecimento e sistematização das características da burocracia no Estado moderno. Mais do que a construção de categorias analíticas e tipos-ideais, o estudo da burocratização pelas lentes "weberianas" sinaliza a preocupação crescente de seu autor com o entendimento da administração da "coisa pública" e os efeitos da centralização dos recursos e do poder sob a égide do aparato de dominação estatal.

O crescimento da estrutura burocrática foi sintoma da transição para o capitalismo avançado, associada à racionalização de processos e da ação social como um todo (WEBER, 2015). A ascensão da burocracia pode ser interpretada a partir de duas leituras. Uma, de caráter relativamente mais restrito, que equaciona o fenômeno burocrático a uma reação à amplificação das demandas organizacionais estatais, cujas origens podem ser tanto endógenas, isso é, referentes ao gerenciamento das relações econômicas e políticas no seio do próprio tecido social, ou exógenas, quando decorrentes das atividades externas do Estado.

Sobre isso, nos diz Weber (2015) que os conflitos internacionais e o aumento da potência dos Estados passaram, gradualmente, a demandar a consolidação das estruturas burocráticas.

Por seu turno, a segunda leitura, mais abrangente, se constrói a partir da compreensão da burocracia e do Estado como fenômenos da modernidade, que abarcam mais do que tipos específicos de organização política. A prevalência da organização burocrática sobre as estruturas patrimoniais simboliza a valorização de um arcabouço de ideias e conhecimentos específicos – os ideais da modernidade e o conhecimento especializado - em detrimento da sobreposição de outros, que não se enquadrem nos parâmetros de progresso e racionalidade por eles definidos. Ao construir o tipo-ideal burocrático enquanto representação da racionalização e da superação das formas administrativas consideradas menos racionais e mais arcaicas, Weber (2015) oferece também um retrato acurado do processo de transição e de inserção das relações sociais na modernidade.

De acordo com Giddens (2002), a modernidade corresponde ao conjunto de instituições, relações sociais e econômicas estabelecidas na Europa, sobretudo, a partir do século XV, demarcando o progressivo enfraquecimento das estruturas feudais. Nas palavras do referido autor:

> [...] emprego o termo "modernidade" num sentido muito geral para referir-me às instituições e modos de comportamento estabelecidos pela primeira vez na Europa depois do feudalismo, mas que no século XX se tornaram mundiais em seu impacto. [...] A modernidade produz certas formas sociais distintas, das quais a mais importante é o estado-nação. Como entidade sociopolítica, o estado-nação contrasta de modo fundamental com a maioria dos tipos de ordem tradicional. Desenvolve-se apenas como parte de um sistema mais amplos de estado-nações (que hoje se tornou de caráter global), tem formas muito específicas de territorialidade e capacidade de vigilância e monopoliza o controle efetivo sobre os meios de violência. (GIDDENS, 2002, p.21-22).

Embora, a burocracia tenha estado presente nas organizações humanas desde a antiguidade, existem algumas características que distinguiriam a formação burocrática moderna das demais. Essas últimas, de forma sumarizada, são: a organização hierarquizada, baseada em cargos e posições com diferentes funções e remunerações; a especialização e a profissionalização, ou seja, o desenvolvimento de um conhecimento técnico e especializado para o desempenho das funções; a dedicação total e exclusiva ao cargo; a impessoalidade, significando que a fidelidade do burocrata direciona-se ao cargo e ao cumprimento de suas atribuições, e não a uma autoridade pessoal específica. Cumpre mencionar ainda que, nas estruturas burocráticas, as atividades são distribuídas por nomeação, e não via processos

eleitorais. Do ponto de vista “weberiano”, a nomeação é preferível ao sistema eletivo, na medida em que garante a legitimidade da hierarquia (WEBER, 2015).

Por esta lógica, a inserção de burocratas na política levaria, em última instância, à irracionalização da burocracia, dando vazão à sobreposição dos interesses individuais aos interesses de casta. De acordo com a interpretação de Tragtenberg (2006), a ideia de que a participação da burocracia em outras esferas, para além da administrativa, se faz problemática, tanto para a integridade burocrática, quanto para o sistema político, denuncia a preocupação “weberiana” não apenas com a análise, mas, principalmente, com o controle da burocracia. Consequentemente, apesar de reconhecido o seu impacto sobre a estrutura social, relega-se à burocracia um papel executivo e predominantemente mediador das relações entre Estado e sociedade. Na percepção do autor, entretanto, a neutralidade axiológica burocrática é questionável: na prática, a burocracia não seria neutra, e sim, detentora de poder. Essa questão, ou seja, o debate sobre a extensão do poder burocrático na estrutura decisória não parece ter sido totalmente solucionada pela literatura, de modo que as interpretações coexistam isso é, como exposto em Mathias (2003), a burocracia aparece tanto como mecanismo de mediação quanto de decisão.

A partir dos anos 1980, a retomada dos estudos sobre burocracia, fomentada pelo avanço das políticas neoliberais, ampliou o leque de interpretações, agrupadas em três paradigmas principais: racionalista, marxista e institucionalista (GARSTON, 1993). Para o primeiro paradigma, tributário das teorias organizacionais e econômicas, a organização burocrática refletiria os interesses daqueles que a ocupam, que os perseguiriam visando à maximização de suas preferências e utilidades. Do ponto de vista marxista, por sua vez, a burocracia representa a tradução dos interesses de classe e, como tal, funcionaria como ferramenta da consolidação e garantia do poder da classe dominante. Embora reconhecendo a relação entre a burocracia e o poder, essa corrente ainda reduz a agência burocrática às variações dos interesses econômicos.

Finalmente, a visão institucionalista, mais próxima à tradição “weberiana” procura compreender a burocracia a partir de suas próprias lógicas, partindo do princípio de que as instituições permanecem ao longo do tempo, em função dos valores culturais e estruturas sociais que as sustentam. As características das instituições parecem recobrar o impacto, ainda que atreladas a um viés estruturalista, que coloca a burocracia como sujeita às oscilações da estrutura social e cultural. Alinhado a essas tendências, James Q. Wilson (1989), autor de *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, argumenta que o comportamento das agências burocráticas nem sempre se baliza por normas e

procedimentos racionalizados. Mesmo quando se orientam pelas regras, as burocracias detêm interesses paroquiais que buscam conservar, lutando por sua autonomia e influência sobre o sistema decisório. A sobreposição de tais interesses em relação às prioridades do Estado e da sociedade faz com que, no entendimento mais recente, a burocracia seja frequentemente associada à ineficiência e à inação. Isso se reflete, sobretudo, em Estados e sociedades de formação liberal, como os próprios Estados Unidos.

Essa temática já era sinalizada pelos escritos "weberianos", ao enfatizarem o incômodo causado pela inserção de profissionais não eleitos democraticamente na máquina de poder estatal. Tais receios se somam, no caso norte-americano, à tradição histórica do país de rejeição ao inchaço da infraestrutura governamental, entendida como uma ameaça à liberdade e, principalmente, à produtividade.

Ainda segundo Wilson (1989), os estudos tradicionais sobre burocracia, herdeiros da proposição "weberiana", compartilham um viés *top down*, que enfatiza essencialmente a burocracia enquanto parte do governo. Em contraposição, o autor propõe a construção de uma análise *bottom up,* segundo a qual a burocracia é, não só um conjunto de execução de normas e procedimentos, mas também um espelho de valores, ideias e crenças dos oficiais que dela fazem parte, e os quais, necessariamente, se conectam às suas respectivas fontes sociais. Além disso, as mesmas raízes e o funcionamento do sistema político tendem a constranger as possibilidades de atuação burocrática, fazendo com que essa não seja isolada ou absoluta. Essa concepção parece apresentar uma "saída" multidimensional para a dicotomia agência *versus* estrutura da compreensão da burocracia no âmbito decisório. Ao mesmo tempo em que se busca compreender as especificidades e características da burocracia como um fenômeno distinto do restante das estruturas sociais, se reconhece que essas últimas não podem ser perdidas de vista no processo de avalição das possibilidades de ação e limitações da esfera burocrática.

A remissão aos debates sobre a racionalidade e o papel da burocracia no sistema decisório se justifica, neste trabalho, devido à sua ressonância no campo de Relações Internacionais. As discussões construídas na área acerca da relevância da burocracia em nível internacional remontam às referidas preocupações e, ao mesmo tempo, adicionam questões próprias referentes à relação Estado-burocracia: qual o impacto da burocracia nos processos de tomada de decisão? A burocracia atua em nome dos interesses estatais, ou é capaz de estabelecer agendas próprias, autônomas? E, no segundo caso, quais as reverberações da possível autonomia sobre as demandas da segurança nacional?

Algumas dessas questões alcançaram protagonismo por meio da consolidação do campo de análise de política externa (APE). Os estudos da subárea adquiriram maior projeção entre os anos 1950 e 1960 e, desde então, têm oferecido relevantes ferramentas explicativas para as Relações Internacionais. Segundo Valerie M. Hudson (2005), o propósito inicial dos trabalhos que, posteriormente, foram agrupados no referido campo de análise era preencher lacunas identificadas nas teorias associadas ao neorrealismo.

O recrudescimento da competição bipolar na virada da década de 1980 ofereceu o alicerce conjuntural necessário para que a teoria realista sofresse uma repaginação, consolidada pela publicação da obra *Theory of International Politics* de Kenneth Waltz (1979), texto considerado fundacional dentro da corrente neorrealista. Tal qual sugerido por seu título, o volume pretendia lançar as bases para uma teoria de relações internacionais, mediante a combinação entre as premissas do realismo clássico e a busca por regularidades objetivas, características dos moldes teóricos das ciências naturais.

Pela lógica do realismo estrutural, a anarquia surge como princípio ordenador do sistema internacional, ao mesmo tempo em que os Estados, na condição de atores unitários e racionais, perseguem a sobrevivência e a maximização de ganhos, criando um cenário alicerçado essencialmente na autoajuda. A proposta "waltziana", entretanto, postula que a estrutura impõe limites à maximização infinita do poder, por meio de movimentos de ruptura e subsequente restauração do equilíbrio (MEARSHEIMER, 2010). O que diferencia o neorrealismo de suas contrapartes do realismo clássico é, dentre outras coisas, a primazia concedida ao fator estrutural nas relações estatais, aliado à quase desconsideração do papel desempenhado por atores domésticos.

O destaque aos atores domésticos e, mais especificamente, aos responsáveis pelas tomadas de decisão, se tornou o foco da corrente de análise de política externa. Para os adeptos a essa última, a agência e o poder de decisão pertencem aos indivíduos e grupos de indivíduos responsáveis pela política, e não ao Estado. Enquanto o neorrealismo se propunha a observar os resultados das oscilações na distribuição de capacidades entre atores estatais, o campo de análise de política externa direcionou suas lentes de investigação para o estudo dos processos que desencadeavam determinados comportamentos. Trata-se de uma agenda de pesquisa que busca reconciliar o estudo de fatores materiais e ideacionais que impulsionam a ação individual e, em última instância, ressaltar o papel da agência diante da estrutura internacional (HUDSON, 2005).

Alden e Aran (2017) concebem a análise de política externa como: "[...] o estudo da condução e prática das relações entre diferentes atores, primariamente Estados, no sistema

internacional." (ALDEN; ARAN, 2017, p.3, tradução nossa)[38]. Apesar do alargamento da investigação, que desmistifica a "caixa preta do Estado" (HUDSON, 2005), observa-se que a tônica do campo ainda se concentra sobre as relações travadas em âmbito interestatal. O Estado, além de funcionar como um agente do sistema internacional, se converte em um cenário de negociações e, consequentemente, uma estrutura, na qual relações de competição e barganha são estabelecidas entre diversos tipos de atores, desde indivíduos, até organizações, como a burocracia.

Estudos específicos sobre a relevância do aparato burocrático perante o processo decisório começaram a florescer em sintonia com o próprio campo de análise de política externa, em meados dos anos 1960. Todavia, sua projeção na seara acadêmica norte-americana, berço originário dos estudos de APE, foi impulsionada a partir da década de 1970, quando, por ocasião da Guerra do Vietnã, intensificaram-se os questionamentos à atuação e falta de transparência do Executivo estadunidense em relação às questões de segurança. Data dos anos 1970 a publicação da obra que se tornaria uma das principais referências no estudo da política burocrática, isso é, *The essence of decision*, de Graham Allison (1971). O propósito alegado pelo livro era examinar o mesmo acontecimento, isso é, a Crise dos Mísseis de 1962, sob diferentes óticas, buscando compreender as possibilidades e alternativas das quais dispunham os atores envolvidos (ALLISON, 1971). As perspectivas em questão são três modelos analíticos, notadamente, o "modelo clássico" ou do ator racional (modelo I); o modelo de processo organizacional (modelo II) e o modelo de política governamental ou de política burocrática (modelo III).

Assim estruturada, a obra de Allison (1971) se constitui, antes de tudo, como uma crítica às insuficiências do modelo I, que, tal qual adotado pelos autores tributários do realismo e das correntes clássicas, interpreta políticas de governo como resultado da atuação do Estado, enquanto ator unitário e personificado. Para o autor, ainda que mais utilizado até aquele momento, o modelo I não oferecia explicações suficientemente completas, ao passo que os modelos II e III apresentavam ferramentas úteis à correção de suas imprecisões. Ademais, ao considerar o Estado como uma entidade personificada e dotada de agência, as análises do modelo I negligenciavam o fato de a própria burocracia não ser um ator único, mas sim, um conjunto de diversas organizações e indivíduos: "Em particular, ele obscurece o fato persistentemente negligenciado da burocracia: a "criadora" da política governamental

38 Trecho original: "(...) the study of the conduct and practice of relations between different actors, primarily states, in the international system." (ALDEN; ARAN, 2017, p. 3).

não é um decisor calculador, mas um conglomerado de grandes organizações e atores políticos" (ALLISON, 1971, p.4, tradução nossa)[39].

Os modelos II e III, por seu turno, enfatizam a importância do formato das organizações e dos resultados de suas interações. Derivado das teorias organizacionais da economia, o modelo II, isso é, o modelo de processos organizacionais se sustenta na premissa de que: "[...] um governo consiste em um conglomerado de organizações semi-feudais, frouxamente interligadas, cada uma com uma vida própria substancial" (ALLISON, 1971, p.67, tradução nossa)[40]. A atuação dos "sensores" é condicionada por regras e procedimentos organizacionais previamente estabelecidos, ao longo da história das organizações, que estruturam e limitam as possibilidades de ação governamentais. As decisões são resultantes dos *outputs* organizacionais, ativados em reação aos eventos que se estabelecem na conjuntura.

De acordo com Allison (1971), tais dinâmicas fazem com que os líderes enfrentem grandes dificuldades para controlar as organizações, visto que essas últimas incorporam mudanças de forma morosa; em geral, mesmo em situações novas, as burocracias tendem a procurar respostas em procedimentos de rotina e situações precedentes, o que dificulta sua transformação efetiva. Essa última só ocorre em três situações-limite, segundo o autor: escassez ou abundância orçamentária, fracassos ou performances dramáticas. Em mesma medida, sua atuação se faz essencialmente paroquial, moldada pelos interesses e competências organizacionais. Usando como exemplo o caso da política externa estadunidense, Allison (1971) observa que a política externa é resultado do fracionamento de funções entre as agências burocráticas: enquanto o Departamento de Estado se ocupa da diplomacia, o Departamento de Defesa se ocupa da defesa, e assim sucessivamente. Essa configuração pressupõe, porém, que as diferentes organizações possuem a mesma capacidade de influência sobre as decisões, o que não necessariamente se confirma, na prática.

O modelo III, ou o modelo da política burocrática (*bureacratic politics*), se debruça sobre os desníveis de poder, partindo do princípio de que as decisões governamentais não decorrem nem dos expedientes de atores unitários e nem de organizações frouxamente

---

39 Do original: "In particular it obscures the persistently neglected fact of bureaucracy: the "maker" of government policy is not one calculating decisionmaker but is rather a conglomerate of large organizations and political actors." (ALLISON, 1971,p. 4).

40 Do original: "(...) a government consists of a conglomerate of semi- feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own. Government leaders do sit formally and, to some extent, in fact, on top of this conglomerate. But governments perceive problems through organizational sensors." (ALLISON, 1971, p. 67).

interligadas entre si, mas sim, de *players* individuais que ocupam diferentes posições e, dessa forma, dispõem de distintas margens de poder e influência sobre as decisões. A formulação de políticas e a tomada de decisões é resultado de jogos de *pulling and hauling* ("empurra e puxa", em livre tradução), barganha e persuasão, travados entre diversos atores, simultaneamente. Consequentemente, as decisões não necessariamente decorrem de processos racionalizados e ordenados, se configurando, muitas vezes, como resultado não intencional das dinâmicas do jogo político.

Segundo Allison (1971), essa perspectiva soava de forma particularmente desalentadora para alguns analistas do campo de segurança e defesa, pelo fato de desmistificar a ideia de que a segurança nacional estava acima do jogo político: na prática, ela consiste em mais uma parte da barganha. O modelo da política burocrática também impõe questionamentos à percepção de neutralidade técnica da burocracia no processo decisório. Isso é ilustrado pelo autor ao retomar uma curiosa afirmação atribuída ao ex-Secretário de Defesa estadunidense, James Forrestal, segundo a qual: "Eu sempre fiquei impressionado com aqueles que dizem estar muito desejosos de entrar no governo, mas não na política. Minha resposta... é que você não pode divorciar o governo da política, tanto quanto não se pode separar o sexo da criação." (ALLISON, 1971, p.147, tradução nossa)[41].

Ademais, o modelo III relativiza o tratamento unitário concedido pelas correntes tradicionais ao conceito de "interesse nacional"; segundo Allison (1971), as decisões funcionam como mosaicos e colagens de diversas escolhas, feitas de forma independente. Em uma análise similar, Halperin, Kanter e Klapp (2006) avaliam que os integrantes da burocracia desenvolvem "imagens" particulares acerca do conteúdo do interesse nacional. As referidas imagens são baseadas em interesses específicos de grupos, que, por sua vez, se esforçam para fazê-los valer, em detrimento dos interesses dos demais grupos e burocracias.

Desse modo, o interesse nacional não corresponde a um interesse governamental, como um todo, e sim ao interesse do grupo ou organização predominante no jogo interburocrático. Esse ponto também é ressaltado em Allison (1971), para quem o objetivo último da burocracia é a sobrevivência e, na competição por recursos e influência, a tendência é que os burocratas equacionem a sobrevivência de sua própria casta à sobrevivência do Estado, fazendo com que a primeira se sobreponha à segunda, em última instância.

---

41 Do original: "I have always been amused by those who say they are quite willing to go into government but they are not willing to go into politics. My answer… is that you can no more divorce government from politics than you can separate sex from creation." (ALLISON, 1971, p. 147).

Os interesses e preferências burocráticos são moldados por uma série de fatores, desde a posição e o cargo dos atores, até suas próprias bagagens individuais. Além disso, a atuação da burocracia em relação a determinadas políticas públicas é condicionada por sua especialidade e *expertise*. As forças armadas enxergam as questões internacionais pelo prisma da defesa, enquanto diplomatas se balizam pela perspectiva da negociação, por exemplo (ALLISON, 1971). A barganha entre os atores não se processa de forma randômica: existem canais de diálogo, predisposições e preferências que moldam o caminho da decisão.

A despeito das inovações, os modelos II e III têm recebido múltiplas críticas, oriundas, tanto de dentro quanto de fora do campo de análise de política externa. Um dos questionamentos mais recorrentes é a percepção de que as lentes analíticas em questão não contemplam as variações no poder burocrático, determinadas pelo contexto e pelo poder empenhado pelos demais atores do sistema. No caso estadunidense, ressalta-se, como faz Perlmutter (1974), o grande impacto adquirido pela presidência, desde o início da Guerra Fria. O presidente, por meio do acesso ao Conselho de Segurança Nacional e a indicação de cargos burocráticos de relevância se tornou um dos principais responsáveis pela condução de temas de política externa e segurança, alijando, por vezes, a burocracia e o legislativo dos processos decisórios. Nesses casos, as agências que se sobressaem no jogo político não o fazem necessariamente por meio de capacidades endógenas, e sim, devido à sua proximidade com a presidência.

O modelo de política burocrática também acarreta insuficiências por tomar a parte pelo todo, ou seja, por considerar o jogo interburocrático como reflexo do funcionamento de toda a política governamental, quando, na realidade, o primeiro compõe apenas uma fração da segunda (PERLMUTTER, 1974). A consideração da supremacia burocrática tem ainda uma segunda implicação, de ordem política, qual seja, a fragilização da democracia. Em outras palavras, como ponderam Alden e Aran (2017), a afirmação de que as burocracias são as responsáveis por forjar as decisões, em detrimento da neutralização dos oficiais eleitos, impõe questionamentos ao funcionamento e a estabilidade do sistema democrático.

Além disso, na prática, as burocracias não detêm o monopólio da decisão. Mesmo seu principal recurso, isso é, o controle sobre a informação (ALLISON, 1971) tem sido constantemente relativizado no período contemporâneo pela expansão dos meios e canais de comunicação, que permitem a outros atores o acesso antecipado aos dados, antes mantidos sob controle burocrático. No caso estadunidense, por meio da tecnologia, a presidência consegue se informar por diversos meios que, não necessariamente, perpassam o aparato

burocrático (ALDEN; ARAN, 2017) e conferem ao presidente um acesso mais direto ao campo, sobretudo no caso de operações militares.

Essas questões não implicam a nulificação do papel da burocracia, mas reforçam o fato de que o poder burocrático é variável, e não absoluto. Debruçando-se sobre o estudo do caso dos EUA, Milner e Tingley (2015) apontam que a variação do impacto burocrático se relaciona à oscilação dos interesses demonstrados pela presidência e o Legislativo em determinadas áreas, a depender do impacto e dos ganhos distributivos representados pelos temas de *expertise* burocrática em suas respectivas agendas políticas. Nesse sentido, a variação da importância burocrática depende tanto do contexto quanto do interesse dos demais atores do sistema político nos temas de sua competência.

Por fim, o modelo da política burocrática apresenta limitações oriundas de seu núcleo ontológico racionalista. A principal delas se refere ao fato de que, por meio dessa lente de análise, os interesses organizacionais surgem como elementos dados *a priori,* com base em cálculos constantes de custo-benefício, efetuados por indivíduos racionalmente orientados. Nesse sentido, o foco nos processos de barganha faz com que não seja possível extrair conclusões acerca da origem das preferências e do impacto que as distribuições de poder no âmbito internacional exercem sobre tais barganhas, internamente (MERCILLE, 2008). A utilização do termo "interesse nacional" gera a impressão de que as ameaças e o que se compreende como "segurança" são elementos objetivamente definidos e dados da realidade.

A virada sociológica e a ascensão do construtivismo das Relações Internacionais, na década de 1990, permitiram o alargamento do debate para além da chave dos interesses e preferências, adicionando a importância das ideias e do contexto social, no qual identidades e interesses se constituem intersubjetivamente (GUZZINI, 2000). A inserção da matriz construtivista se dá a partir do reforço à relevância das ideias, práticas e discursos na constituição da realidade social internacional e da premissa, fundamentada no trabalho de Thomas Risse-Kappen (1994), de que as ideias não surgem no vácuo, e sim, se lastreiam em instituições e seus respectivos contextos históricos e sociais. A virada sociológica, em sua totalidade, teve impactos significativos no entendimento da política externa, oferecendo novas possibilidades explicativas para eventos como o fim da Guerra Fria, e abrindo o caminho para a consolidação de outras correntes filiadas à matriz pós-positivista, como o construtivismo crítico, o pós estruturalismo e a sociologia política internacional.

Como observa Doty (1993), a crítica se torna possível porque o pós-positivismo altera os tipos de questionamento a serem realizados, os deslocando do "por quê" para o

"como". Enquanto as lentes analíticas tradicionais se concentram na busca de explicações e motivações para determinados eventos, as correntes pós-positivistas se debruçam sobre o entendimento de como certas práticas se tornam possíveis, e como sujeitos, objetos e significados se constroem socialmente. Tais alterações de enfoque permitem o questionamento às condições consideradas como "dadas" pela ótica racionalista e, ao mesmo tempo, incrementam a relevância do poder, entendido não como a posse de recursos materiais, mas como a capacidade de produzir significados (DOTY, 1993). Nesse contexto: "A política externa se torna, portanto, uma prática que produz uma ordem social, assim como uma prática por meio da qual sujeitos coletivos e individuais são produzidos e reproduzidos." (DOTY, 1993, p. 301, tradução nossa)[42]. O pós-positivismo ressignifica as fontes da prática de política externa e os tipos de atores que podem exercê-la.

> Essa abordagem sugere que o que a política externa é não precisa ser limitado à fabricação de decisões específicas, nem à análise de "eventos" temporalmente e espacialmente definidos. Similarmente, "formuladores de política externa" não precisam ser restringidos à tomadores de decisões proeminentes, mas podem incluir membros anônimos de várias burocracias, que escrevem memorandos, relatórios de inteligência e *papers* de pesquisa que circulam nas esferas políticas. O(s) discurso(s) instanciado(s) nesses vários documentos produzem significados e, ao fazerem-no, constroem ativamente a realidade na qual a política externa é baseada. Ademais, a formulação da política externa pode ser estendida para fora do âmbito das instituições governamentais oficiais. A recepção de pronunciamentos relacionados a situações políticas como significativos depende de quão bem eles se encaixam ao sistema de representações de uma dada sociedade. Mesmo discursos e comunicados em conferências de imprensa, produzidos para propósitos específicos, com o intuito de serem levados a sério, devem fazer sentido e caber ao que o público geral considera como "realidade". (DOTY, 1993, p. 303, tradução nossa)[43].

Em nossa avaliação, esse tipo de proposta abre caminhos interessantes para a reinterpretação do papel desempenhado pelas burocracias na elaboração da política externa. Em primeiro lugar, pelo reconhecimento de que as burocracias podem se configurar como

---

42 Do original: "Foreign policy thus becomes a practice that produces a social order as well as one through which individual and collective subjects themselves are produced and reproduced." (DOTY, 1993, p. 301).

43 Do original: "This approach suggests that what foreign policy is need not be limited to the actual making of specific decisions nor the analysis of temporally and spatially bounded "events." Similarly, "foreign policy makers" need not be limited to prominent decision makers but could also include those rather anonymous members of the various bureaucracies who write the numerous memorandums, intelligence reports, and research papers that circulate within policy circles. The discourse (s) instantiated in these various documents produce meanings and in doing so actively construct the "reality" upon which foreign policy is based. Moreover, foreign policy making can also extend beyond the realm of official government institutions. The reception as meaningful of statements revolving around policy situations depends on how well they fit into the general system of representation in a given society. Even speeches and press conference statements produced for specific purposes, in order to be taken seriously, must make sense and fit with what the general public takes as "reality" (DOTY, 1993, p.303).

fontes relevantes de política externa, e não unicamente instrumentos de implementação[44] dessa última, a partir de objetivos pré-definidos. Em segundo plano, mas não menos relevante, oferece alternativas de compreensão sobre o conteúdo do impacto burocrático em decisões de política externa. Não se trata apenas da reafirmação de que burocracias importam, mas também da possibilidade de aprofundamento na seara de *como* importam. Não apenas as estruturas organizacionais se constituem como produtoras de significado e formas de representação da realidade, como também seus componentes individuais, que, por meio de práticas cotidianas conscientes ou não, compõem as diversas narrativas constitutivas da "política externa".

Na próxima seção, adentraremos de forma mais aprofundada à exploração das iniciativas e processos que têm ampliado a influência da burocracia de defesa sobre a produção das narrativas de segurança nacional e política externa, acompanhada, em algumas circunstâncias, do deslocamento do poder de representação desempenhado, tradicionalmente, por agências civis, como o Departamento de Estado.

3.2 O sistema de política externa norte-americano do pós-1945 e os campos de influência do Departamento de Defesa

O fim da Segunda Guerra Mundial precipitou o processo de alargamento do aparato burocrático estadunidense. O aumento da quantidade de agências federais e de seus respectivos tamanhos foi acompanhado pelo incremento da presença internacional de muitas delas, o que, embora já fosse uma realidade desde a formação do país (ROSATI;SCOTT, 2011), adquiriu maior intensidade e novos contornos, em decorrência do elevado ativismo externo estadunidense no cenário pós-guerra. De acordo com Marks (2014), todas as organizações da burocracia norte-americana desenvolveram ferramentas e postos de atuação no exterior, mas suas atribuições continuavam a ser realizadas sob a coordenação do Departamento de Estado, a agência convencionalmente compreendida como a representação máxima dos EUA no âmbito internacional.

---

44 Segundo Alden e Aran (2017), durante muito tempo, a implementação da política externa foi entendida como uma parcela menos relevante da política externa e desprovida de conteúdo político. Na contramão dessa tendência, trabalhos mais recentes, baseados na obra de Charles Lindblom, argumentam que a implementação também possui forte conteúdo político, podendo impactar o resultado da decisão. Para os autores, diante desse cenário, a diferenciação entre formulação e implementação se torna praticamente irrelevante, sendo ambas partes indispensáveis e determinantes do processo político. Nesse caso, mesmo quando restritas ao nível de implementação, as funções burocráticas conservam sua importância e impacto sobre a política externa.

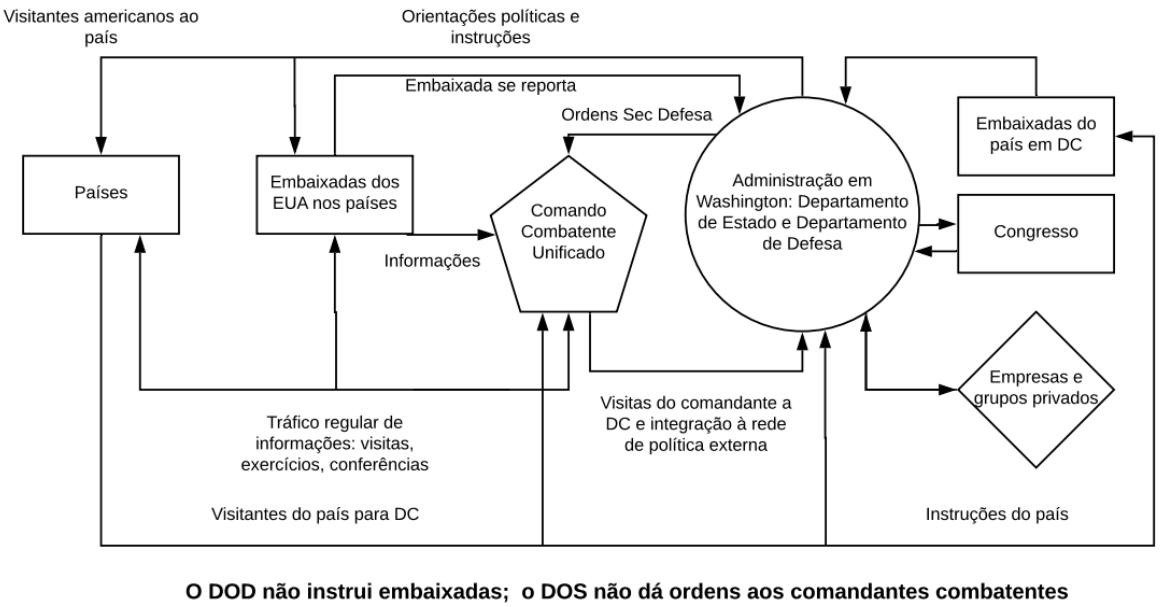
Diferentemente das demais organizações, o Departamento de Defesa, além de se destacar por sua extensão sem precedentes no aparato federal, incorporou mecanismos de participação internacional paralelos que não necessariamente perpassam o canal de comando da agência diplomática (MARKS, 2014). Essa visão é reforçada pelas descobertas de Krieger, Nexon e Souma (2015), para quem os oficiais militares e civis do Departamento de Defesa se engajam frequentemente em iniciativas externas de caráter militar-militar ou político-militar que, em muitos casos, se dão fora dos auspícios formais do Departamento de Estado.

Os militares estabeleceram, historicamente, múltiplos pontos de contato transnacional: adidos militares oferecem suporte em embaixadas estadunidenses no exterior, assim como, na esfera paralela, soldados norte-americanos são enviados a outras países para participar em programas de educação militar e treinamentos conjuntos, administram recursos de ajuda externa e sistemas de venda de armamentos e, durante períodos de conflito, têm sido cada vez mais requisitados em esforços de reconstrução, ampliando suas conexões com as populações locais em regiões de instabilidade, nas quais as agências civis dificilmente têm condições de atuar.

Estruturas institucionais, como as bases militares e os *unified combatant commands* (COCOMs), ou comandos combatentes unificados - amplas formações comandadas por generais de alta patente que gerenciam as operações das forças armadas norte-americanas, segmentando o mundo em regiões ou "áreas de responsabilidade" (AOR)- facilitam o acesso geográfico do aparato militar às demais porções do globo terrestre, sem se reportar às burocracias civis.

A complexidade dessa questão é exemplificada pela Figura 1, referente ao que Marks (2014) chama de "duas políticas externas dos EUA", isso é, aquela conduzida em Washington, e uma segunda, comandada pelos comandantes militares em campo. O estabelecimento de linhas paralelas é decorrente do fato de que as atividades internacionais civis são gerenciadas pela figura do *chief of mission* (COM) diplomático, normalmente um embaixador responsável por representar os EUA oficialmente no país de destino. Os oficiais militares não se encontram sob a alçada do COM, e sim do comandante regional combatente, incumbido da coordenação das atividades de todos os militares estacionados no exterior, inclusive os adidos militares e conselheiros táticos posicionados em embaixadas.

Figura 1 – As duas políticas externas dos Estados Unidos



Fonte: Adaptado de Marks (2014, p.238)

A elaboração do diagrama anterior tomou como base a organização do comando militar do pacífico (PACOM), podendo sofrer algumas alterações, se considerarmos outros comandos regionais. Os fluxos de comunicação entre os centros decisórios, em Washington, e os entrepostos militares e embaixadas, em campo, seguem padrões mais ou menos semelhantes em todos os casos. Um dos pontos a ser ressaltado é a quase independência entre os sistemas coordenados via Departamento de Defesa e Departamento de Estado (política externa "tradicional" de DC), coadunando com a interpretação das "duas políticas externas". Observa-se o amplo acesso dos comandos militares ao fluxo de informações estabelecido tanto no campo quanto na seara política estadunidense.

Parte significativa das setas que conectam os componentes da ilustração passam pela estrutura militar regional, ao passo que as conexões do Departamento de Estado parecem mais restritas ao nível das embaixadas. A agência civil conserva contatos com o oficialato militar, particularmente por meio do *political adviser* (POLAD), isso é, o representante civil responsável pelo aconselhamento dos comandantes combatentes. Mas esses canais ainda são limitados perante o alcance adquirido pelo DOD.

De acordo com Reveron e Gavin (2004), o aumento de competências do DoD e o desequilíbrio de forças no plano interburocrático pode ser sumarizado em três explicações: a) o aparato militar é normalmente melhor financiado que o aparato civil; b) os representantes da burocracia militar possuem mais canais de acesso aos gabinetes legislativos e executivos

em Washington, o que facilita sua capacidade de influenciar decisões; c) a linguagem militar, formulada em termos de segurança nacional tem um apelo mais forte no âmbito doméstico do que outras temáticas de política externa.

Além dos elos entre a burocracia de defesa e os atores privados e políticos, identificados na figura 1, cada comandante regional se desloca ao menos uma vez por ano até Washington para prestar o testemunho de *posture statement* na audiência legislativa sobre apropriações orçamentárias do DoD. Nela, os generais reportam as questões sensíveis enfrentadas em suas respectivas áreas de responsabilidade e as necessidades estratégicas, que justificam os orçamentos requisitados. Os embaixadores, por seu turno, dificilmente retornam ao país de origem, até o fim de seus respectivos mandatos no exterior, com duração média de três anos (MURRAY; QUAINTON, 2014)[45]. O esforço de mapeamento das práticas e iniciativas que maximizam a influência do DOD na esfera internacional não poderá se completar, portanto, sem a consideração dos componentes do campo doméstico. Como reforçado por Bigo (2016), ambos os campos se encontram emaranhados.

Tais dinâmicas se devem, igualmente, às mudanças enfrentadas pela estrutura organizacional da política externa estadunidense, nas últimas décadas, e suas conexões com a linguagem da "segurança nacional". Embora o Departamento de Defesa tenha se tornado a maior agência burocrática estadunidense, o que se considera como o *establishment* de defesa nacional transcende sua estrutura. Segundo Hossein-Zadeh (2006), a delimitação dos itens desse aparato pode ser resumida na imagem do "triângulo de ferro" (*iron triangle*), ou seja, a união entre as agências militares, a esfera política civil e as empresas privadas.

No topo do triângulo se encontram os representantes do setor civil, como o presidente, os comitês das Forças Armadas do Congresso, o Conselho de Segurança Nacional e as agências de inteligência. O setor militar, por sua vez, é representado pelo Departamento de Defesa e o Departamento de Veteranos. Enquanto isso, as empresas privadas englobam todos os membros de grandes produtoras de armamentos e de oferecimento de serviços de segurança, de forma geral. Essas últimas compõem, em relação às demais, a ponta do triângulo mais próxima ao Legislativo, na medida em que atuam nesse último por meio de *lobbies.* Paralelamente, o "complexo industrial militar" é completado por centros de pesquisa, universidades e *think tanks,* responsáveis pela condução de estudos em defesa, inovação e estratégia que influenciam largamente o conteúdo das decisões políticas.

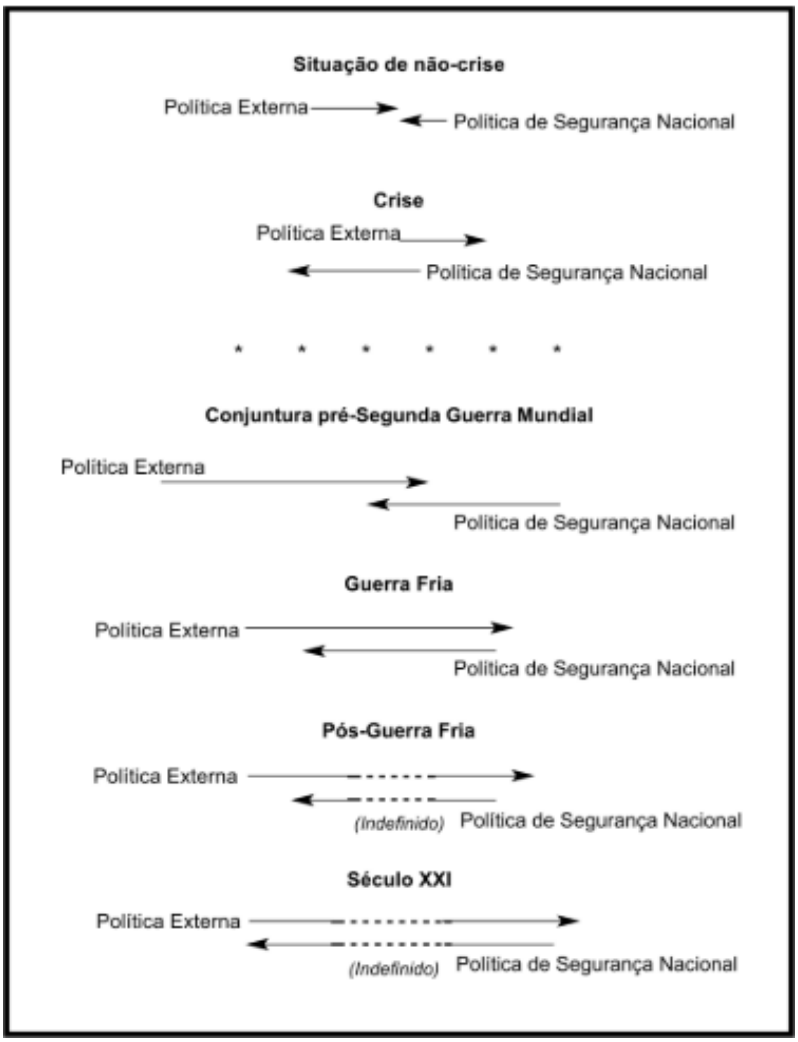
45 O debate sobre as vantagens acumuladas pelo DoD no jogo político foi enriquecido pela entrevista realizada pela pesquisadora, em outubro de 2019, com a professora da *American University,* Shoon Murray.

O aparato de defesa é contido pelo *establishment* de segurança nacional que, por sua vez, tem englobado, ao longo das décadas, um número cada vez maior de componentes, incluindo o Departamento de Estado, as agências econômicas e comerciais. O alargamento é decorrente da elasticidade adquirida pelo conceito de "segurança nacional" no vocabulário político norte-americano, que impacta diretamente a formulação da política externa.

Segundo a perspectiva de Sarkesian, Williams e Cimballa (2008), apesar de complementares, a política de segurança nacional e a política externa se diferenciam, originalmente, por suas respectivas ênfases e instrumentos de ação. Para os autores, enquanto os propósitos de política externa são multidimensionais e abarcam uma vasta paleta de agendas – diplomacia, comércio, questões militares, entre outras – o foco da segurança nacional é tradicionalmente mais restrito, se direcionando à dimensão estratégica, à proteção do território e mitigação de possíveis ameaças e à análise dos critérios para o emprego externo da força militar. Nas últimas décadas, observou-se um processo de sobreposição entre os dois eixos, intensificado na Guerra Fria e na conjuntura pós-11 de setembro de 2001.

Ainda de acordo com esse raciocínio, a sobreposição teria se tornado mais frequente devido a dois elementos: o incremento dos conflitos e dos episódios de uso da força, nos quais as questões de segurança se sobressaem a outras agendas, e o alargamento do conceito de segurança nacional, marcadamente a partir dos anos 1990. Nesse contexto, a difusão de argumentos sobre a multidimensionalidade das ameaças expandiu o escopo e as possibilidades de enquadramento de diversas pautas, desde desenvolvimento até a saúde pública, como questões de segurança e defesa (RUDZIT; NOGAMI, 2010; SAINT-PIERRE, 2011). Em se tratando do exemplo estadunidense, o discurso de multidimensionalidade adquiriu grande adesão, traduzida pelo avanço do intervencionismo de cunho humanitário e, mais recentemente, pelas iniciativas que associam o desenvolvimento ao combate ao terrorismo internacional (MATEO, 2017), deflagradas após os atentados de 2001. A figura 2 ilustra tais sobreposições e seus respectivos períodos.

Figura 2 – As políticas externa e de segurança nacional dos EUA



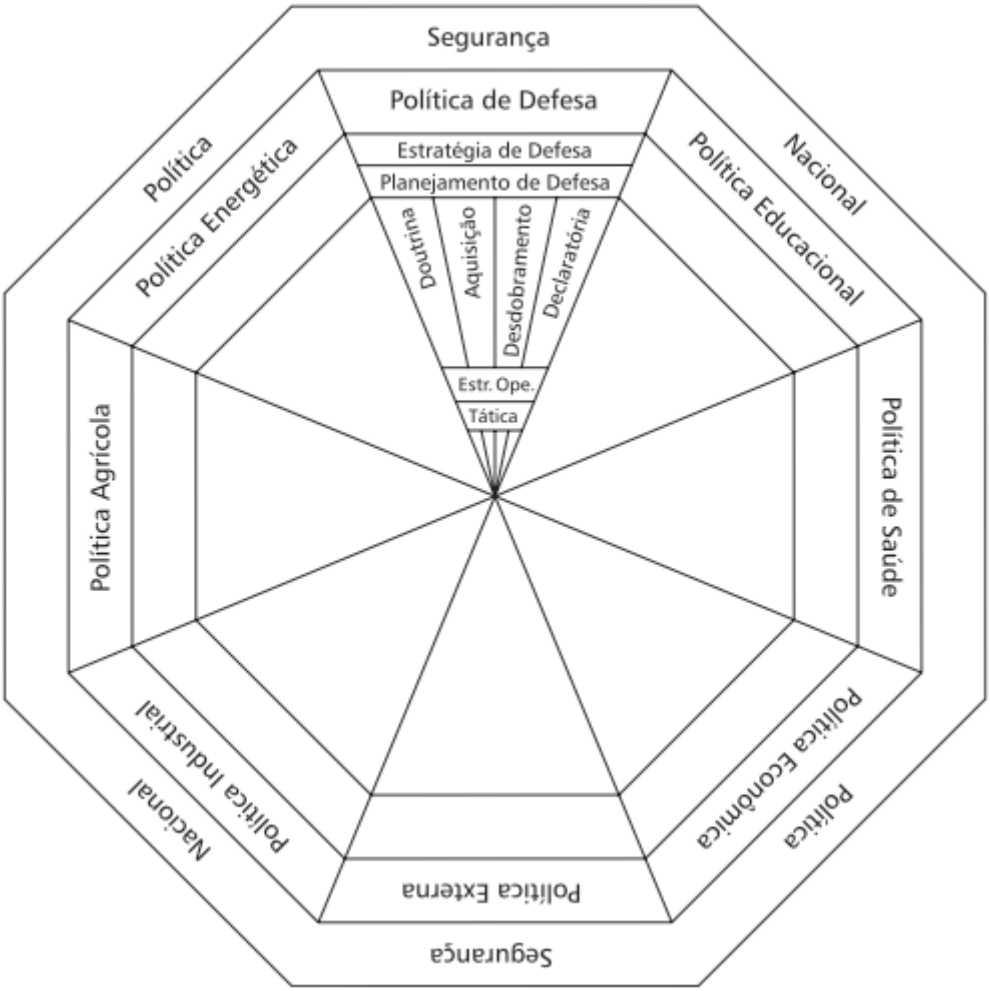
Fonte: Traduzido de Sarkesian, Williams e Cimballa (2008, p.7)

Para Paiva (2016) a superposição observada não deveria causar surpresa, considerando que, ao se tornar um conceito "holístico", a segurança nacional engolfou todos os âmbitos entendidos como prioritários à sobrevivência do Estado, abarcando diversas políticas públicas, como a própria política externa, a política de defesa, a política econômica, industrial, agrícola, entre outras (figura 3).

Argumentamos, porém, que a normalização da inclusão de áreas tão diversas à narrativa de segurança nacional nos EUA é um sintoma, em alguma medida, dos efeitos da cultura militarista vigente no país que, em determinadas circunstâncias, têm culminado na construção de *war narratives* ("narrativas de guerra") (ENLOE, 2014) sobre as políticas governamentais elencadas sob a égide da segurança nacional. Exemplos contemporâneos incluem a "guerra às drogas", a "guerra ao HIV", a "guerra à pobreza" e a "guerra comercial". Conforme nossa interpretação, a associação destas políticas públicas à segurança nacional

facilita, particularmente em períodos de crise, a mobilização do léxico e das respostas políticas armadas (*weaponized*).

Figura 3- Componentes da política de segurança nacional dos EUA



Fonte: Rudzit e Nogami (2010, p. 12)

Como observamos na introdução deste trabalho, o instrumento militar é, em última análise, um dos recursos de política exterior (CAPORASO *et al*, 1986). Entretanto, as transposições indicadas pelas figuras 2 e 3, associadas às novas competências e capacidades materiais acumuladas pelas forças armadas, bem como a articulação de sucessivos contextos de emergência nacional na história recente dos EUA têm tornado a política externa uma das políticas públicas mais suscetíveis ao aumento da ingerência e participação do Departamento de Defesa. De acordo com Bacevich (2005), esta conjunção de fatores desequilibra a interação entre as "gramáticas" da política exterior; para o autor, no caso estadunidense, o aparato militar tem sido encarado, cada vez mais, como um mecanismo para "fazer a diplomacia funcionar", e não um recurso de última instância.

Embora nosso foco seja analisar a atuação do Pentágono, consideramos que o grau de influência da agência só pode ser compreendido de forma relativa às demais instâncias de poder e à sua inserção no contexto social norte-americano. Logo, a observação das funções internacionais desempenhadas pela burocracia de defesa envolve, invariavelmente, considerações acerca de sua relação com o Congresso, a presidência e outras agências civis como o Departamento de Estado e o Conselho de Segurança Nacional. Com tais percepções em mente, selecionamos quatro dos principais campos nos quais o Pentágono tem ampliado seu raio de atuação nas últimas décadas: a) orçamentário; b) funcional; c) político e representacional; d) geopolítico. Cumpre ressaltar, no entanto, que a separação das categorias é um recurso de cunho estritamente analítico. Na realidade, compreendemos que estes campos se interpõem e se complementam. A seguir, nos debruçaremos sobre sua apresentação e debate.

3.2.1 Campo orçamentário e econômico

Desde os anos 1990, os EUA têm mantido o posto de potência com os maiores gastos militares do planeta, superando a soma dos orçamentos dos dez países subsequentes da lista (SIPRI, 2019). Domesticamente, esses gastos correspondem a aproximadamente um sexto do orçamento federal anual, a segunda maior parcela, depois das despesas com segurança social (CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, 2020). Como ressaltamos no início deste capítulo, o Pentágono mobiliza, em seu funcionamento, contingentes de milhares de funcionários e vastas infraestruturas. Excetuando-se alguns breves períodos de declínio, as somas orçamentárias destinadas à agência nas últimas três décadas sustentaram uma tendência geral de crescimento, agravada pelos desdobramentos militares que se sucederam aos atentados de 11 de setembro de 2001. Entre 1990 e 2020, o orçamento de defesa nacional estadunidense foi de US$ 303,25 bilhões a US$ 757,16 bilhões (OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2020).

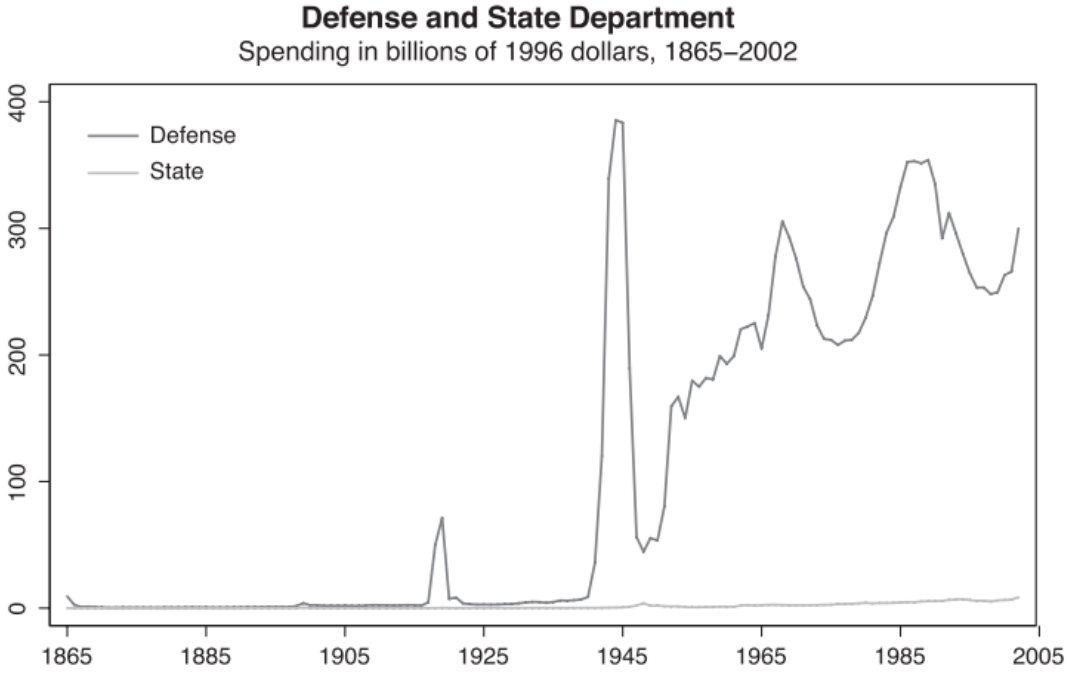
Para efeito de comparação, o orçamento autorizado à função *international affairs*[46], no mesmo período, foi de US$ 18,8 bilhões para US$58,78 bilhões (OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2020). Sobre as referidas dimensões, observa-se que,

46 Pela contabilidade do gabinete de orçamento da Casa Branca, a função *international affairs* corresponde à soma dos gastos com assistência humanitária, assistência em segurança, condução das relações exteriores, programas internacionais financeiros e serviços de informação. Nem todas as contas são administradas pelas agências civis, portanto. Muitos dos programas de assistência em segurança são, como veremos adiante, gerenciados e financiados pelo Pentágono.

apesar do crescimento substantivo das contas de política externa, o tamanho orçamentário do DOD ainda é, em média, 12 vezes maior que as somas destinadas às agências civis. De acordo com Adams (2014), as disparidades institucionais não determinam, mas funcionam como um importante facilitador do processo de militarização do aparato político norte-americano, na medida em que as capacidades orçamentárias influenciam as possibilidades de ação das agências, em campo.

Por outro lado, o "abismo" entre o aparato de defesa e os instrumentos diplomáticos e humanitários não é um fenômeno novo e se tornou uma feição estrutural da política externa norte-americana, conservando-se expressivo desde o período formativo da nação, e aprofundando-se após a década de 1950, marcada pela consolidação institucional do e*stablishment* de defesa. A perspectiva histórica é oferecida pelo Gráfico 1, elaborado em Milner e Tingley (2015):

Gráfico 1- Departamento de Estado e Departamento de Defesa, gastos em bilhões de dólares de 1996, (1865-2005)



Fonte: Milner e Tingley (2015, p.25)

Por meio da análise do gráfico, observa-se que, mesmo durante os períodos de declínio do orçamento de defesa, a margem de disparidade em relação ao Departamento de Estado foi mantida. Os dados evidenciam que as diferenças se refletem também no comportamento das curvas orçamentárias. A curva correspondente ao Departamento de Estado se mantém mais ou menos constante, sem picos de elevação ou queda expressivos. A

trajetória do Departamento de Defesa, por sua vez, apresenta um perfil relativamente mais instável e com oscilações, atingindo o ápice nos momentos de envolvimento em conflitos internacionais, como a Guerra das Coreias (1950-1953) e a Guerra do Vietnã (1955-1975).

Chama a atenção, entretanto, o fato de o último declínio mais significativo dos gastos de defesa ter ocorrido no período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial, no qual a presidência Truman promoveu a desmobilização das forças armadas e dos orçamentos de guerra. Após esse interregno os orçamentos se mantiveram em patamares elevados, a despeito de contextos específicos de redução.

Embora relevantes, as desproporções orçamentárias não explicam, isoladamente, suas causas e raízes estruturais. Essas últimas podem ser localizadas tanto na interação entre os departamentos, no campo internacional, quanto nas relações de poder travadas no âmbito doméstico, envolvendo atores como a presidência, o congresso e os grupos de interesse privados. O "campo orçamentário", tal qual o compreendemos, é produto dessas interações. Com o intuito de apreendê-las, cumpre, inicialmente, discorrer sobre o funcionamento das relações entre as bancadas executiva e legislativa, no que concerne à esfera orçamentária e econômica da política externa.

A parte mais significativa do orçamento de defesa dos Estados Unidos é financiada pelas contas do chamado "orçamento discricionário" (*discritionary budget*), isso é, a parcela de gastos federais definida por meio de deliberações travadas, regularmente, entre o aparato Executivo e o Legislativo. Diferentemente do "orçamento obrigatório" (*mandatory budget*) – gastos fixados por lei permanente, que cobrem setores como segurança social e o sistema de *medicare* – os orçamentos discricionários são concedidos, anualmente, por meio de leis de apropriação. Isso significa que suas variações estão sujeitas às oscilações do jogo político. A exceção são os financiamentos das aposentadorias e tratamentos médicos de veteranos de guerra, as quais recaem ainda na divisão de orçamentos obrigatórios.

Todos os outros custos da área de defesa, por sua vez, são incluídos nas somas discricionárias, fazendo com que o Departamento de Defesa seja uma das poucas agências a ser financiada, primariamente, por meio de apropriações. Esse é também o caso do Departamento de Estado e da USAID, mas, em geral, os gastos em defesa são maiores e mais pulverizados, posto que existem contas relacionadas à defesa em outras burocracias, como o Departamento de Energia, o Departamento de Veteranos e o próprio Departamento de Estado. Na prática, portanto, as somas do setor são ainda maiores do que os orçamentos concedidos unicamente ao Departamento de Defesa.

No que se refere ao processo deliberativo, constitucionalmente, as competências de decisão relacionadas à defesa e política externa são divididas e os poderes do congresso costumam ser sumarizados em três pilares: a) o poder da bolsa; b) o poder da guerra; c) o poder de investigação (ROSATI; SCOTT, 2011; WITTKOPF; JONES; KEGLEY JR, 2008). Em se tratando das pautas militares, o Legislativo detém, oficialmente, duas prerrogativas principais: a autorização da guerra e a determinação do orçamento destinado à defesa e segurança nacional.

De acordo com Schlesinger (2004), a ampliação do poder presidencial durante a Guerra Fria, viabilizado por meio da criação de agências como o Conselho de Segurança Nacional e da delegação legislativa de decisões sobre intervenções militares, enfraqueceu o monopólio da Câmara e do Senado sobre a primeira prerrogativa. Consequentemente, o poder de supervisão foi afetado, em função do aumento do secretismo e da concentração de informações sobre segurança nacional no aparato executivo.

O controle orçamentário permaneceu sendo o pilar de maior impacto do congresso sobre a defesa, adquirindo o *status* de mecanismo de controle civil legislativo sobre o aparato militar (HUNTINGTON, 1957; MCINNIS, 2020). Esse poder também pode apresentar variações, ao longo do tempo e conforme o setor. Para Sorenson (2009), do ponto de vista da política de aquisições, a autonomia das forças armadas e do DoD é mais elevada, posto que a bancada legislativa não detém a estrutura e *expertise* possuídas pelo Pentágono[47] para avaliar a efetividade dos sistemas de armamentos.

A instituição militar costuma ser percebida pela opinião pública como mais confiável que o Legislativo e os partidos políticos, ampliando a força representacional da agência na formulação de decisões. Em 2019, a pesquisa realizada anualmente pelo instituto *Pew Research Center* sobre a confiança da opinião pública nas instituições, nos EUA, apontou que, em média, 80% dos respondentes consideravam as forças armadas a instituição mais confiável, ao passo que os oficiais eleitos foram os atores que receberam menor confiança (25%), perdendo para cientistas, líderes religiosos, a mídia e empresários[48].

---

47 Conforme discutido por Janowitz (1960) a gravidade dos temas de defesa e a supervalorização do profissionalismo e da *expertise* militar estabelecem entre congressistas e oficiais uma relação em que os primeiros se sentem, com frequência, desautorizados a contrariar os últimos. Janowitz (1960) se refere por meio da expressão "*Who am I to say no*?", ou seja, "Quem sou eu para dizer não?". Essas relações tendem a ser agravadas em períodos de crise, quando os custos políticos do questionamento à ação militar também se elevam.

48 Link de acesso para a pesquisa completa: <https://www.pewresearch.org/ft_19-03-21_scienceconfidence_americans-trust-in-military/>. Acesso em 10 mar. 2020.

O gerenciamento da política externa está sujeito a oscilações similares, considerando que a divisão de atribuições entre a presidência e o Legislativo se mantém. O congresso possui a prerrogativa de ratificar acordos e tratados internacionais, enquanto o presidente, assessorado pelas agências burocráticas funciona como um condutor da política externa, participando de reuniões e negociações com chefes de Estado e garantindo a implementação de leis e tratados. Segundo Milner e Tingley (2015), o nível de constrangimento enfrentado pelos poderes presidenciais, por parte do congresso, é condicionado aos ganhos distributivos relacionados a determinadas agendas, ou seja, aquelas que representam tanto possibilidades de perdas quanto de grandes ganhos, do ponto de vista eleitoral. Um exemplo temático claro dessa natureza são as pautas econômicas e comerciais.

Os legisladores tendem a demonstrar mais interesse por discussões fomentadoras de divisões ideológicas (MILNER; TINGLEY, 2017). O fato de o congresso exercer, a um só tempo, o "papel legislativo e representativo" (CUSHMAN JR., 2014, p.75) o torna mais suscetível às pressões e polarizações internas e faz com que sua atuação seja predominantemente determinada pelo potencial eleitoral. Essa dimensão é agravada pela ampla presença de grupos de interesse e *lobbies* nas deliberações legislativas, que procuram fazer valer suas pautas de interesse, por meio da criação de laços pessoais com os congressistas e promessas de financiamento de campanhas e votações.

Por outro lado, o presidente e a burocracia absorvem com maior intensidade o impacto de questões internacionais, principalmente quando essas exigem respostas rápidas e imediatas, como usualmente é o caso dos temas de defesa e segurança internacional. A dimensão eleitoral, que também atinge a presidência, pode ser alavancada pela articulação de determinados temas dentro da linguagem da segurança e da "emergência" nacional. Essas dinâmicas influenciam o tratamento concedido por ambas as bancadas às agendas militares e não militares.

Como observam Reveron e Gavin (2004), o campo de defesa se diferencia por uma série de motivos. Em primeiro lugar, argumenta-se que a defesa e as pautas militares mobilizam maior atenção doméstica, em função da percepção de urgência mais elevada. Do ponto de vista do capital eleitoral, sua articulação envolve frequentemente a associação a elementos como força e patriotismo (CRAMER, 2007), de modo que muitos políticos, buscando alcançar projeção, se acerquem dessas discussões. Esse ponto é exponenciado pela própria dinâmica de funcionamento das casas legislativas e de seus respectivos comitês. No Senado, por exemplo, cada senador só pode se filiar, por lei, a um dos grandes comitês – Apropriações, Relações Exteriores, Forças Armadas e Finanças (US SENATE, 2020) –

fazendo com que a maioria opte por aqueles em que as possibilidades de impacto político e econômico são maiores.

O papel dos comitês é a promoção de debates sobre projetos de leis e temas específicos; neles, as casas legislativas convocam burocratas, especialistas, membros de *think tanks*, entre outros, para o oferecimento de testemunhos sobre as matérias tramitadas. Isso faz com que essas organizações funcionem também como um mecanismo de transparência, posto que a maior parte das sessões são abertas e, atualmente, gravadas e transmitidas ao grande público pela *internet*. Criados em 1946, os Comitês das Forças Armadas, no Senado e na Câmara, são os principais responsáveis pelos debates envolvendo temas de defesa e a passagem de leis como as *National Defense Authorization Acts* (NDAAs), que englobam desde autorizações orçamentárias, até demandas específicas, como a produção de relatórios e documentos, por parte do Departamento de Defesa, sobre temas de interesse do legislativo. Uma vez submetidos ao congresso pela presidência, os orçamentos de defesa passam pela apreciação dos comitês de forças armadas que, posteriormente, conduzirão suas percepções à votação geral.

Os comitês podem, a depender de seu nível de interesse, contribuir para acelerar ou retardar a aprovação de determinadas matérias. De acordo com Charles B. Cushman Jr (2014), essa habilidade se tornou ainda mais importante, devido ao crescimento da polarização observada no Legislativo, a partir das décadas de 1960 e 1970, dificultando a construção de consensos. A expansão do complexo industrial militar, no mesmo período, fez crescer os interesses partidários em atrair a renda gerada pelos setores de defesa a seus próprios distritos[49]. Essa dimensão, somada à realidade das contribuições de campanha advindas do *lobby* armamentista garantiram que a defesa fosse incorporada ao chamado "barril de porco" (*pork barrel*) da política norte-americana. A expressão, originada no século XIX, faz referência aos projetos destinados a aumentar os ganhos financeiros locais nos distritos para, consequentemente, elevar a margem de votos dos candidatos em suas regiões.

49 No que se refere ao papel dos distritos, Cushman Jr. (2014) também observa que o aumento da mobilidade, possibilitada pela modernização dos transportes, por exemplo, foi um dos fatores determinantes para que os congressistas conseguissem passar mais tempo em seus respectivos estados, do que em Washington. A proximidade ampliou os elos locais e, por outro lado, enfraqueceu a relação dos legisladores com o eixo nacional, além de agravar a tendência da polarização. Segundo o autor, desde os anos 1970, mais precisamente a partir da geração pós Watergate, se tornou comum que os congressistas se elegessem com o compromisso de "limpar a casa" na capital do país, estabelecendo uma relação de antagonismo em relação à política em nível nacional. Na contrapartida, a política distrital foi favorecida, ampliando as vantagens do setor de defesa.

Os impactos sociais e econômicos gerados pela atuação das indústrias de defesa e pela presença de bases militares, em diversos distritos do país, passaram a se refletir sobre as votações legislativas, de modo, que, além da relevância política, os congressistas tivessem o incentivo econômico para se aproximar desses temas, isso é, os "ganhos distributivos da defesa" (SORENSON, 2009). Uma prática tornada comum, historicamente, é o inflacionamento do orçamento de defesa pelos congressistas, por meio da inclusão de demandas não previstas na versão elaborada pelas forças armadas. Hossein-Zadeh (2006) menciona, por exemplo, um desses casos, no qual, em 2003, os senadores Patty Murray e Maria Cantwell do estado de Washington votaram pela inclusão de US$ 30 bilhões ao orçamento inicial para transformar aeronaves do tipo Boeing 767 em "tanques aéreos" para reabastecer naves de combate. Segundo o autor, essa demanda nem existia na lista da aeronáutica, mas foi incluída pelos representantes políticos. E a *Boeing* produzia as aeronaves no estado de Washington (HOSSEIN-ZADEH, 2006), explicando o interesse dos congressistas em sua adição.

A correlação entre o setor de defesa e o desenvolvimento econômico – uma das principais justificativas oficiais para a continuidade dos altos investimentos em defesa, aquisições e bases militares, mesmo em períodos de paz - tem sido contestada nas últimas décadas. Uma pesquisa conduzida em 2011 pelo Instituto de Economia Política da Universidade de Massachusetts revelou que US$ 1 bilhão gastos em outros setores da economia doméstica apresentavam mais potencial de geração de empregos do que US$ 1 bilhão dispendidos no setor militar. Embora, o Pentágono ainda fosse um gerador relevante de empregos, contratando em média 6 milhões de pessoas, entre civis e militares, seu potencial de contribuição econômica, quando comparado a setores civis como saúde, educação e energias renováveis, havia se reduzido drasticamente nas décadas mais recentes.

Sob a métrica de um investimento de US$ 1 bilhão, o Pentágono tinha potencial de geração de 11.200 empregos, enquanto o setor de energias renováveis poderia gerar 16.800, a saúde, 17.200, e a educação, 26.700, estabelecendo uma média de 50 a 140% mais empregos do que o DoD (POLLIN; GARRETT- PELTIER, 2011). As diferenças podem ser atribuídas ao fato de o setor de defesa estar cada vez mais vinculado à alta tecnologia, demandando, portanto, a contratação de mão-de-obra predominantemente qualificada[50].

50 Sobre a correlação entre a atuação do Pentágono e a geração de empregos, cumpre ponderar que as observações apresentadas por esta pesquisa não pretendem reduzir ou relativizar a importância industrial e econômica da agência que, como procuramos argumentar, se mantém relevante no período contemporâneo

Ainda assim, a agência de defesa tem conservado o posicionamento de que a redução dos gastos militares provocaria efeitos devastadores sobre a empregabilidade e a economia.

> Qualquer que seja o resultado dos debates do Congresso sobre a redução do *déficit*, um argumento que emergiu das deliberações dos subcomitês foi de que grandes cortes no orçamento militar produziriam impactos negativos severos nos empregos da economia nacional. O próprio Pentágono defendeu que os cortes militares no patamar de US$ 1 trilhão ao longo da próxima década- isso é, duas vezes mais do que o previsto nos acordos do super comitê – adicionariam um ponto percentual à taxa de desemprego dos EUA. Outras análises têm feito observações similares. (POLLIN; GARRETT-PELTIER, 2011, p.2, tradução nossa)[51].

Uma das explicações mais usuais para a contínua adesão ao argumento econômico é o fato de que o *lobby* de defesa, ainda que não seja o mais expressivo no cenário político contemporâneo, continua entre os principais contribuintes nas campanhas e votações do Congresso. De acordo com a plataforma *Open Secrets*, que mapeia as doações de campanha e o fenômeno do *lobby* nos EUA, somente no ano de 2019, o total de financiamentos advindos do setor de defesa totalizou US$112,3 milhões, distribuídos entre 216 clientes. O gráfico 2 ilustra as contribuições anuais e o número de *lobbystas* deste campo, entre 1998 e 2020.

Conforme indicado pelas barras azuis, o auge das contribuições da área de defesa, no período recente, ocorreu entre os anos de 2008 e 2013, em decorrência das atividades militares referentes à "Guerra Global ao Terror". Mesmo declinando, a partir de 2014, os investimentos do setor se mantiveram elevados. A quantidade de *lobbystas* registrados (linha amarela) decaiu consideravelmente, passando de 1.298, no pico de 2008, para 563, em 2020. Embora os dados referentes ao último ano não estejam, até o momento da apresentação deste trabalho, completos, a variação da curva reflete a perda de expressividade do setor de defesa, em comparação com outras áreas em expansão, nas últimas décadas, particularmente saúde (US$598,59 milhões, em 2019) e comunicações/informação, incluindo companhias como o *Facebook* (US$438, 2 milhões, em 2019).

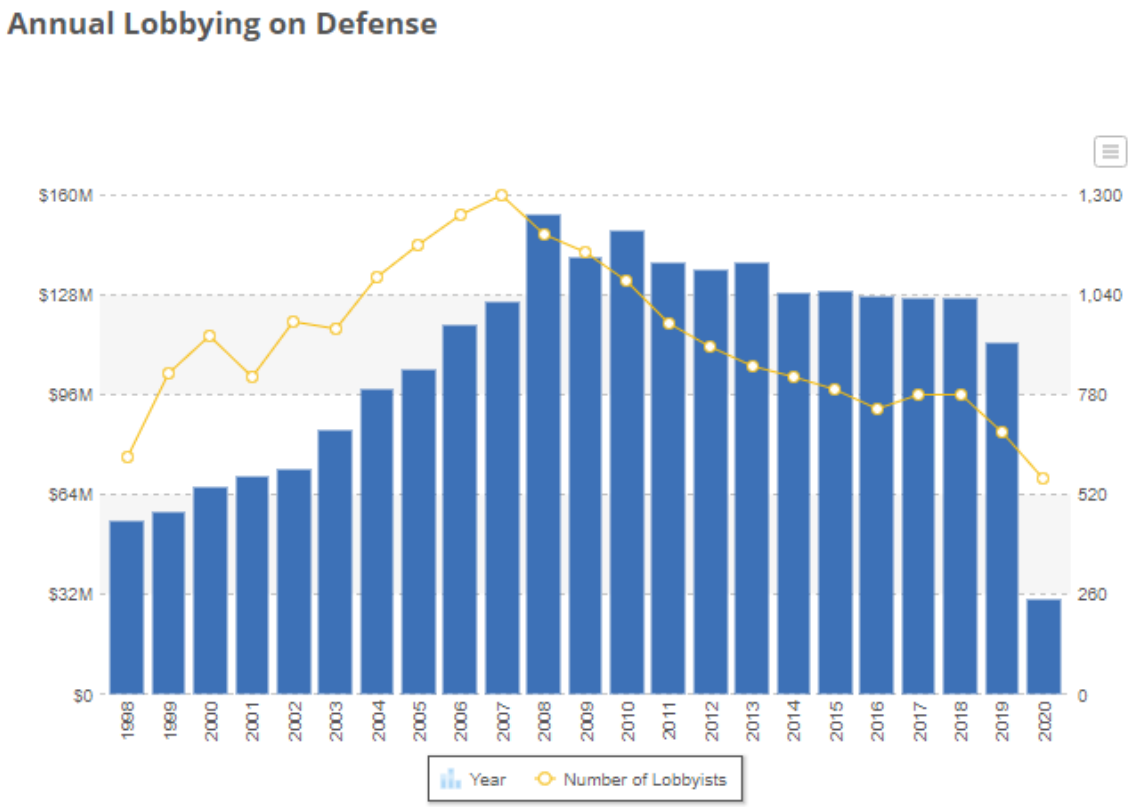
---

e sustenta a margem de influência política e institucional do DoD. O que procuramos, entretanto, é qualificar o tipo de impacto, considerando o aumento da especialização tecnológica da indústria de defesa e do peso desempenhado pelo setor privado, no complexo industrial militar. Por questões de tempo e espaço, não nos aprofundaremos no debate sobre o papel do Pentágono na política industrial norte-americana. Para uma leitura mais detalhada sobre o tema, consultar Markusen *et al.* (1991).

[51] Do original: "Whatever may result from the ongoing Congressional debates on deficit reduction, a major claim that emerged around the supercommittee's deliberations was that large cuts in the military budget would produce severe negative impacts on jobs in the U.S.economy. The Pentagon itself offered the position that military cuts in the range of $1 trillion over the next decade — i.e. twice the level that would occur under the Congressional supercommittee's arrangement — would add 1 percentage point to the U.S. unemployment rate. Other analysts have made similar claims." (POLLIN ; GARRETT- PELTIER, 2011, p.2).

Todavia, o olhar sobre a porcentagem de *lobbystas* registrados que passaram pelo fenômeno da porta-giratória (*revolving door*), ou seja, que se engajaram em atividades de *lobby* após ocuparem cargos no setor público, aponta para a liderança inconteste da área de defesa. Enquanto a porcentagem de ex-funcionários governamentais *lobbystas* na sáude e nas comunicações foi, respectivamente, de 51,66% e 66,46%, a defesa totalizou 71,37% dos casos (OPEN SECRETS, 2020). Tais relações nos permitem atestar a permanência do grau elevado de penetração dos interesses privados da defesa no setor público e indicam que a métrica das contribuições anuais absolutas não é suficiente, por si só, para mensurar a influência desempenhada pelos diferentes grupos e setores no plano político.

Gráfico 2- Contribuições anuais e *lobby* do setor de defesa, entre 1998 e 2020



Fonte: OpenSecrets.org (2020)

O acesso do Pentágono aos canais de decisão no Legislativo também é facilitado pela infraestrutura disponível à agência. Uma de suas expressões mais significativas são os escritórios de assessoria burocrática no Capitólio que, oficialmente, cumprem a função de "instruir" os congressistas na deliberação de temas específicos, como orçamento, aquisições e estratégia. Enquanto do Pentágono possui um escritório específico para cada força e uma sala individual para o Departamento de Veteranos, o Departamento de Estado conta com

apenas um gabinete, estabelecido em 2001[52]. Embora, por lei, os *liason offices*, como são chamados, não possam desempenhar atividades de *lobby*, Priest (2003) e Reveron e Gavin (2004) apontam que a relação direta e constante dos oficiais com os representantes políticos promove grande influência sobre as decisões.

> Oficiais militares se tornaram hábeis na arte da política. Eles ofereceram ajuda gratuita para membros do Congresso servindo em comitês que decidem sobre os orçamentos, estratégia e equipamentos do Departamento de Defesa. Cada uma das forças armadas também possui um *staff* próprio no Capitólio, cujos talentos rivalizam com as renomadas firmas de advocacia e *lobby* na Washington K Street. Se uma das forças se opõe às políticas ou diretrizes da administração, tem suas redes e conhecimento político para frustrar a Casa Branca no Congresso – sem deixar rastros, é claro, já que *lobbying* por agências do governo é proibido por lei. (PRIEST, 2003, p.46, tradução nossa)[53].

A burocracia diplomática não tem sido capaz de mobilizar a mesma quantidade de capital material e ideacional. Segundo Reveron e Gavin (2004) e Cushman Jr (2014), os comitês de Relações Exteriores têm sido gradualmente enfraquecidos; suas recomendações são menos respeitadas, e, consequentemente, sua margem de influência é menor. A dificuldade de construção de consensos limita o estabelecimento de diretrizes estratégicas; como nos mostra Cushman Jr (2014), desde 1985, os comitês de Relações Exteriores não conseguem revisar as autoridades sobre os programas de ajuda externa, o que se reflete nas possibilidades de atuação das agências civis.

Outro ponto a ser ressaltado é o desequilíbrio institucional existente no funcionamento de ambas as burocracias. A defesa é um dos únicos setores em que os orçamentos dos anos fiscais são revisados anualmente e aprovados com poucos desvios em relação ao prazo final - o ano fiscal americano se inicia em 1 de outubro e se encerra em 30 de setembro. Além do papel desempenhado pelos comitês no aceleramento de processos, a eficiência é garantida por mecanismos próprios do Departamento de Defesa que criou, dentro de sua estrutura, ferramentas de regulação orçamentária e planejamento.

Um desses organismos é o gabinete do controlador do orçamento de defesa (*comptroller*), instituído em 1949, que, atualmente, é exercido pelo sub-secretário de defesa.

---

52 A construção das reflexões sobre os *liason offices* das forças armadas foi enriquecida pela entrevista realizada pela pesquisadora, em 2019, com o comandante Anthony Joyce, funcionário do *Army Liason Office*.

53 Do original: "Military officers grew deft at the art of politics. They offered free help to members of Congress serving on the committees that decide on Defense Department budgets, strategy and equipment. Each branch of the military also has a Capitol Hill staff of its own, the talents of which rival that of renowned law and lobbying firms on Washington K Street. If one of the services opposes and administration policy or direction, it has the networks and political savvy to thwart the White House in Congress- without fingerprints, of course, since lobbying by government agencies is forbidden by law." (PRIEST, 2003, p. 46).

Como observado por Samuel P. Huntington já nos anos 1950, a função do controlador era impor limites à atuação militar, aconselhando o secretário de defesa sobre temas orçamentários. Segundo Huntington: "De forma única entre as agências federais, o Departamento de Defesa internalizou a representação e implementação do ponto de vista econômico. A principal razão para isso foi simplesmente o tamanho do Departamento. Era, de fato, um governo de defesa dentro de um governo." (HUNTINGTON, 1957, p.439, tradução nossa)[54].

A institucionalização do planejamento orçamentário dentro do DoD atingiu um novo patamar sob a gestão do então secretário de defesa, Robert McNamara (1961-1968). Esse último foi o responsável por introduzir o sistema *Planning, programming, and budgeting system* (PPBS), por meio do qual os orçamentos e planejamentos de defesa passaram a ser elaborados com uma margem de cinco anos até sua implementação. Além de reforçar a "cultura de planejamento" dentro da agência de defesa, o modo de elaboração do PPBS tem conferido vantagens ao Departamento de Defesa em relação ao processo orçamentário. De acordo com Adams (2014), a elaboração do orçamento do DoD é a única em que o Gabinete de Gerenciamento e Orçamento (OMB) da Casa Branca se reúne com os formuladores dos orçamentos desde o início da preparação do PPBS.

Para Lawrence J. Korb (1997), a introdução desse sistema garantiu, sobretudo na Guerra Fria, a adequação dos gastos federais às demandas da defesa. Em 2003, ampliando sua complexidade, o processo adquiriu mais uma fase, chamada de *Execution* (portanto, mudando a sigla para PPBE) (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2020); a justificativa central para a mudança foi o intuito de reforçar o controle sobre todas as etapas da elaboração orçamentária, desde a formulação até a implementação, após a aprovação orçamentária do Congresso.

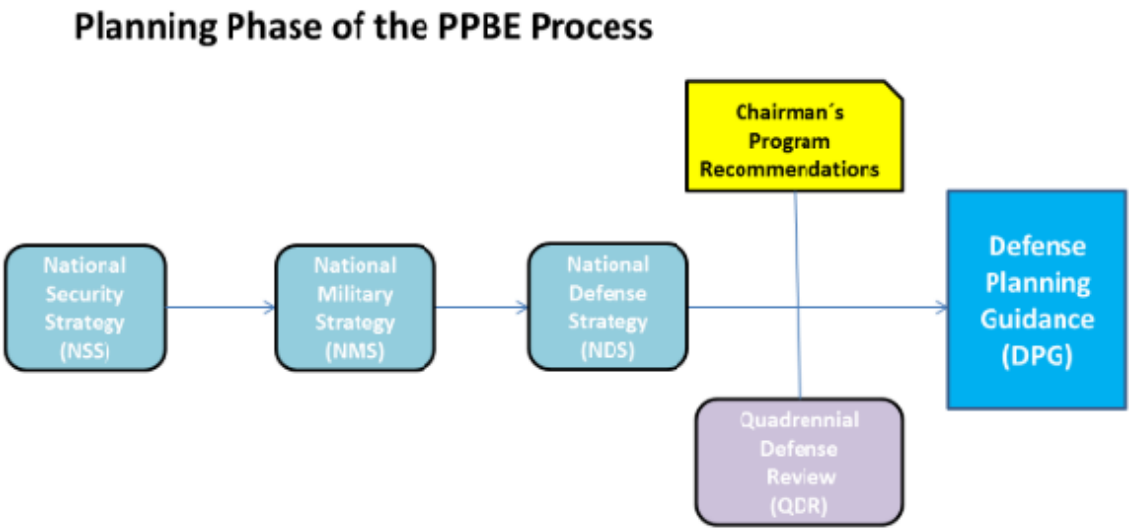
A instauração do PPBE funciona, institucionalmente, como um recurso de fortalecimento do controle civil, uma vez que todos os processos são supervisionados pelo Secretário de Defesa e pelo gabinete do *comptroller*. Ao mesmo tempo, as forças armadas conservaram relativa margem de autonomia na definição dos projetos orçamentários iniciais que, posteriormente, são revisados pela esfera civil para compor o orçamento final (PAIVA, 2016; SORENSON, 2009). É raro, porém, que as requisições iniciais sofram alterações

54 Do original: "But to an extent unique among federal agencies, the Department of Defense internalized the representation and implementation of the economy view point. The primary reason for this was simply the size of the Department. It was, in effect, a defense government within a government." (HUNTINGTON, 1957, p.439).

substantivas no processo, uma vez que, desde os anos 1980, as versões iniciais produzidas pelos militares devem levar em consideração uma série de orientações, presentes nos documentos estratégicos oficiais da administração.

As publicações oficiais são consideradas ainda na fase de planejamento, o que contribui para que as demandas elaboradas pelos departamentos militares se adequem, ao menos em teoria, aos objetivos estratégicos, sumarizados na *National Security Strategy* (emitida pela presidência) e nas publicações do Departamento de Defesa, como a *National Defense Strategy* (elaborada pelo gabinete do Secretário de Defesa) e a *National Military Strategy* (formulada sob os auspícios do gabinete do Estado Maior Conjunto). O produto da fase de planejamento é a chamada *Defense Planning Guidance*, um documento de circulação interna do DoD que orienta o restante da formulação orçamentária. A correlação entre os processos burocráticos e a produção documental pode ser observada na figura 4.

Figura 4- A produção documental e o planejamento do orçamento de defesa



Fonte: Paiva (2016, p.101)

Enquanto os demais documentos do departamento são essencialmente vinculados aos processos burocráticos internos, as *Quadrennial Defense Reviews* (QDRs) são publicadas a cada quatro anos e direcionadas, sobretudo, ao Congresso, como veículo de transparência das atividades do DoD, no que concerne a articulação entre os fins estratégicos e os meios militares. A revisão contínua orçamentária, auxiliada pelo OMB da Casa Branca assegura que, na maior parte das situações, os planos orçamentários da defesa não sejam revertidos ou alterados pela presidência. As maiores alterações, quando inseridas, ocorrem no processo de

passagem pelo Congresso, reforçando a importância das interações entre a burocracia e o Legislativo.

De forma desalentadora, entretanto, Cushman Jr (2014) argumenta que, no cenário contemporâneo, o Legislativo não possui quaisquer incentivos para corrigir o desequilíbrio dos instrumentos de política externa. Portanto, é pouco provável que, mantidas as condições vigentes, os representantes da Câmara e do Senado se convertam em fontes eficientes de balanceamento do sistema, tal qual previsto constitucionalmente.

A burocracia, por seu turno, foi bem-sucedida no estabelecimento de vínculos entre seu funcionamento e o crescimento econômico do país, em nível nacional e local. Mesmo fragilizada, nas últimas décadas, essa ideia conserva ampla margem de sustentação, agravada por narrativas que interligam a segurança nacional ao patriotismo. Ainda que os gastos federais em defesa sejam pulverizados entre outras agências, a análise das etapas do processo de votação orçamentária mostra que o Pentágono funciona como o "coração do complexo industrial militar" (ROLAND, 20017), de modo que quaisquer incrementos orçamentários e tecnológicos sejam revertidos predominantemente no tamanho de sua estrutura.

Nas palavras de Hossein-Zadeh (2006): "Já que um orçamento maior para o Pentágono cria mais dependência de gastos militares e o aumento das demandas por esses gastos cria mais demanda por eles, o processo, mutuamente fortificante, se tornou um ciclo vicioso sem fim em vista." (HOSSEIN-ZADEH, 2006, p. 15, tradução nossa).[55]

3.2.2 Campo institucional e funcional

Os desníveis observados entre o DoD e as agências civis no âmbito orçamentário se desdobram na constituição de um segundo campo de disputas, ao qual nos referimos como o "campo institucional e funcional". Como o título sugere, esse campo se refere às capacidades institucionais e funções acumuladas pela burocracia de defesa ao longo das últimas décadas, culminando, muitas vezes, no deslocamento de posições ocupadas, tradicionalmente, pelas agências civis na elaboração da política externa. Antes de adentrar à análise empírica das referidas dinâmicas cumpre retomar, porém, os significados dos conceitos de "função", "papel" e "missão", tal qual propostos em Mathias e Guzzi (2010), bem como suas implicações, no que concerne ao acúmulo de competências pelo aparato militar.

---

55 No original: "Because a bigger Pentagon budget creates further dependence on military spending, and further dependence on military spending generates more demand for that spending, the mutually reinforcing process has over time turned into a vicious circle with no end in sight." (ZADEH, 2006, p.15).

Conforme os autores mencionados, “função” designa um atributo interno ao organismo, ou ordem estabelecida por lei, de acordo com determinada posição social. As funções militares são prescritas pelo Estado e cumpridas de acordo com a posição assumida na hierarquia. A ideia de “missão”, por sua vez, é imbuída de um significado quase religioso e se refere à uma incumbência imputada a alguém para ser cumprida em determinado momento. Diferentemente da função, essa última parece ter um caráter mais localizado e menos permanente, posto que aos oficiais podem ser designadas diversas missões. Finalmente, o “papel” é uma atribuição ou expectativa social nutrida em relação a determinado ator. No caso militar, é o papel que a sociedade espera que o fardado cumpra (MATHIAS; GUZZI, 2010).

Pion-Berlin e Arceneaux (2000) ponderam que a atribuição de novas missões pode culminar, no longo prazo, na ressignificação da função militar essencial, qual seja, o combate a ameaças externas. É possível supor que as transformações das missões e funções contribuam para a construção de novas expectativas sociais em relação ao aparato militar e, consequentemente, para o estabelecimento de novos papeis sociais. A ressignificação garante a incorporação de novas competências, como o policiamento, a atuação em operações humanitárias, entre outras, mas não implica a exclusão da função primária: o gerenciamento da violência.

Na página institucional do Departamento de Defesa, a missão da agência é expressa como sendo: “[...] prover as forças militares necessárias para deter a guerra e proteger a segurança do país.” (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2019, tradução nossa)[56]. De maneira análoga, o primeiro manual de doutrina conjunta das forças armadas apresenta a informação de que os serviços armados desempenham o “papel único” de defender os EUA contra todos os inimigos, servindo à nação como um baluarte e garantidor de sua segurança e independência.

As principais funções atribuídas à casta militar são: apoiar e defender a Constituição dos Estados Unidos contra todos os inimigos externos; garantir a ação militar eficaz, a segurança dos EUA, suas possessões territoriais e interesses vitais; e sustentar e avançar as políticas nacionais. Observa-se que essas funções devem ser desempenhadas dentro de um sistema equilibrado de relações civis-militares, que subordina as forças à autoridade civil, representada pela figura presidencial (US JOINT CHIEFS OF STAFF, 2013).

---

56 Original: “(...) to provide military forces needed to deter war and protect the security of our country.” (US DEPARTEMENT OF DEFENSE, 2019)”

Por outro lado, o Departamento de Estado formula sua missão da seguinte forma: "O Departamento de Estado lidera a política externa dos EUA através da diplomacia, a*dvocacy* e assistência, avançando os interesses do povo americano, sua segurança e prosperidade econômica." (US DEPARTMENT OF STATE, 2019)[57].

Apesar da aparente clareza da divisão de tarefas, os documentos institucionais revelam potenciais sobreposições entre os departamentos, agravadas pelo aumento da complexidade dos cenários de conflito e da relação entre a política externa e a dimensão da segurança. As sobreposições funcionais e institucionais se tornaram uma feição normal do aparato burocrático estadunidense, que se reflete nos campos da defesa e da política externa. Além das interseções existentes entre as duas esferas, as grandes dimensões e o caráter descentralizado da burocracia norte-americana tendem a favorecer a replicação de funções entre diferentes burocracias. Também pontuamos, anteriormente, que o aumento do ativismo internacional dos EUA no período pós-Segunda Guerra estabeleceu demandas para que diversas agências federais construíssem canais de representação internacional, provocando o que Adams (2014) classifica como uma "diáspora funcional".

Na esfera da segurança nacional, tais tendências convergiram com a crescente redução das capacidades da burocracia diplomática tanto em termos materiais e orçamentários quanto do ponto de vista da participação nos processos de tomada de decisões. A literatura situa o início deste processo nos anos 1960, considerando, a exemplo de Farrow (2018), que, embora a tradição política estadunidense seja permeada por "instintos" nacionalistas e paroquiais, o serviço diplomático foi capaz de vencer as adversidades e se consolidar, na década de 1940, como um eficiente instrumento de formação de estadistas. O Departamento de Estado produziu alguns dos principais nomes que permeiam a memória política estadunidense do século XX, como George F. Kennan, John Foster Dulles e Henry Kissinger, conhecidos não apenas por sua atuação diplomática, mas por tomarem parte na formulação da estratégia dos EUA, ao longo da Guerra Fria.

Mills (1981) observa que o fato de o serviço diplomático ter sido criado de forma tardia fez com que os postos diplomáticos principais fossem ocupados por membros da elite, e não por diplomatas de carreira. Do ponto de vista social, a percepção do exercício diplomático foi constituída como uma atividade elitizada e apartada da realidade doméstica, em última instância. Essa realidade foi exponenciada, como em muitos países, pela

57 Original: "The U.S. Department of State leads America's foreign policy through diplomacy, advocacy, and assistance by advancing the interests of the American people, their safety and economic prosperity" (US DEPARTMENT OF STATE, 2019).

desconexão entre a política externa e a opinião pública. No caso norte-americano, o interesse público em questões internacionais tem variado ao longo das décadas; segundo Lindsay (2000), o fim da Guerra Fria foi marcado pela redução do interesse do americano médio em questões internacionais. Momentos de crise, como o 11 de setembro de 2001, reacendem o impacto da política externa no debate público, ainda que de maneira pontual.

A constituição das forças armadas nos EUA, notadamente da força terrestre, denota uma relação de ampla proximidade com o eixo local e nacional (MILLS, 1981). Como discutiremos na seção histórica, a carreira militar estadunidense se tornou um importante elo entre a burocracia de defesa e as comunidades locais; iniciativas como as políticas públicas de ingresso de jovens de baixa renda na carreira militar, fomentadas, sobretudo na década 1960, ou a formação de grupos e comunidades de veteranos de guerra em diversos distritos do país conferem às atividades do Departamento de Defesa maior correlação com o meio social. Do ponto de vista político, a consolidação do complexo industrial militar contribuiu para esse processo, ao vincular as atividades da burocracia ao desenvolvimento econômico.

A essas conexões entre o meio social e as atividades burocráticas, autores como Adams (2014), Serafino (2014) e Reveron e Gavin (2004) atribuem o conceito de *constituency*, definido como as redes, diretas ou indiretas, que se constroem entre as agências e as questões políticas, econômicas e sociais. O Departamento de Defesa tem sido mais bem-sucedido que as agências civis no estabelecimento das referidas redes internas, o que explica o maior interesse Legislativo em financiar suas atividades. O departamento tem se tornado institucionalmente e economicamente mais equipado que a burocracia diplomática, garantindo, em determinados cenários, o acúmulo de suas funções e o aumento da presença militar em atividades internacionais de diversos tipos. Nas últimas décadas, alguns dos principais campos de sobreposição observados têm sido as atividades de fornecimento de ajuda externa e cooperação em segurança, diplomacia, inteligência e as relações públicas diplomáticas (propaganda).

Em se tratando da primeira esfera, o precedente para a acumulação de funções pelo DoD pode ser localizado, ainda na Guerra Fria, quando o departamento foi convertido em um mecanismo relevante de implementação dos recursos de ajuda securitária[58], transferência

58 De acordo com a terminologia empregada pelo *Congressional Research Srevice* (2016), a assistência de segurança (*security assistance*) é definida formalmente pelo DoD como todas as atividades de cunho militar do DoS, administradas por uma agência do DoD, a *Defense Security Cooperation Agency.* O DoD também emprega o termo *security cooperation* para definir essas atividades de forma mais ampla: fornecimento de armas, programas conjuntos de educação e treinamento militar, e todas as outras interações com os aparatos

de armamentos e oferecimento de treinamentos militares a países aliados. Segundo as determinações do *Foreign Assistance Act* de 1961, a responsabilidade de coordenação dos fundos de ajuda externa, de modo geral, recaía sob a autoridade do Departamento de Estado.

Mesmo programas de venda de armas e de treinamento militar, como o *Foreign Military Finnancing* (FMF) e o *International Military Education and Training* (IMET) eram conduzidos em campo pelo DoD, mas alimentados e coordenados pelo DoS (MATEO, 2017; REVERON; GAVIN, 2004). Gradualmente, a atividade militar, nesse campo, se expandiu, de forma que, a partir dos anos 1980, à burocracia de defesa fosse concedida a autoridade[59] sobre fundos próprios de ajuda externa, ajuda humanitária e cooperação em segurança.

De acordo com Serafino (2014), o período entre a década de 1980 e o início dos anos 2000 representou a primeira onda de expansão das atividades militares, em função das políticas de combate ao narcotráfico e, posteriormente, da ampliação do engajamento estadunidense em operações humanitárias e operações de paz. A atribuição de competências ao DoD era justificada como parte da lógica do conflito, de modo a tornar a ação militar mais ágil em campo, e menos dependente da autorização civil. Dentro da burocracia de defesa, a incorporação das funções foi legitimada pelo debate sobre a "multidimensionalidade de ameaças" e da transformação do panorama da segurança internacional (SAINT-PIERRE, 2011). Segundo essa narrativa, as forças armadas deveriam desenvolver capacidades de atuação em todos os espectros, desde a guerra até a paz.

Entretanto, um estudo conduzido por Franke (1997), baseado em entrevistas com membros do oficialato norte-americano, apontava que, até a década de 1990, os soldados ainda se viam, primordialmente, como combatentes (*warriors*), ao passo que as atividades de cooperação e engajamento internacional eram encaradas como missões auxiliares e, em alguns casos, até desvios da atividade militar tradicional. Consequentemente, ainda que as missões se multiplicassem, a função primordial se mantinha.

Os conflitos do período pós-11 de setembro transformaram este cenário, provocando mudanças na organização e na doutrina militar, em relação às atividades de cooperação, ajuda

---

de defesa de outras nações. Esse tipo de atividade se distingue das iniciativas de cooperação humanitária, mais voltadas para cenários de crise, e que podem incluir elementos que transcendem a dimensão militar.

59 O conceito de "autoridade", nesse caso, se refere à autorização, concedida pelo Congresso, para que as burocracias conduzam programas específicos e se utilizem das porções orçamentárias recebidas anualmente para a sua consecução (OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2020). Nesse sentido, a autoridade delimita a jurisdição burocrática sobre a execução de fundos e funções. Considerando nosso foco sobre o Departamento de Defesa, como um todo, e não apenas sobre forças armadas, acreditamos que o conceito de autoridade seja tão relevante quanto os de função, papel e missão, já que além ampliar sua atuação nestes três quesitos, o Pentágono também expande as autoridades e contas fiscais à sua disposição.

externa e reconstrução humanitária. O crescimento das demandas no Afeganistão e no Iraque particularmente, intensificou tais tendências. Em 2005, a diretiva executiva 3000.05 do DoD classificou, pela primeira vez, as operações de reconstrução e estabilização como equiparáveis em significância às missões de combate, o que se refletiria sobre o conteúdo das doutrinas militares publicadas posteriormente (ver capítulo 4). Além disso, o Departamento de Defesa passou a coordenar uma série de programas, principalmente na área de serviços médicos e infraestrutura, direcionados a regiões para além das quais os EUA se encontravam em guerra. Algumas das áreas de atuação de destaque dos militares foram a promoção do desenvolvimento agrícola de regiões de conflito, treinamento de forças locais, controle do HIV/ AIDS e reconstrução de canais de infraestrutura (ANDERSON; VEILLETTE, 2014; COHEN, 2009; EIKENBERRY, 2013; GOODMAN, 2004; SKORIK, 2012).

O Departamento de Defesa também expandiu, como discutido, suas atribuições para o campo das relações com outras nações. Nesse quesito, os comandos regionais combatentes unificados (COCOMS) têm sido um dos vetores principais pelos quais a migração de funções tem se verificado. A pesquisa realizada por Murray e Quainton (2014), por meio de uma série de entrevistas com diplomatas e embaixadores, mostrou que a maior quantidade de recursos possuída pelos comandantes de cada região e o contato frequente desses últimos com líderes políticos dos países em que atuam têm desviado os canais tradicionais da diplomacia em direção aos representantes das forças armadas. Apesar de não se tratar de uma regra geral e do fato de que muitos diplomatas não sentem sua autoridade ameaçada pelos generais (MURRAY; QUAINTON, 2014), os autores relatam situações de choques de comunicações e insubordinação da parte dos comandantes militares.

A aprovação da reforma organizacional do DoD, em 1986, por determinação da lei *Goldwater Nichols*, retirou os comandantes regionais da hierarquia de comando tradicional, lhes conferindo maior autonomia em campo (ver capítulo 3). Para Garbesi (2004), essa alteração causou impactos diretos sobre a política externa norte-americana, ampliando o papel dos comandantes nessa esfera.

> Uma conseqüência das mudanças legislativas foi o fortalecimento do papel dos comandantes combatentes na política externa. Com uma linha direta até o Secretário de Defesa e o presidente, os comandantes combatentes têm o poder de conduzir, não apenas as guerras do país, mas também se engajar na diplomacia para facilitar a condução das guerras. Os militares precisam de bases no exterior, militares estrangeiros compatíveis e parceiros militares confiáveis. Estando posicionados adiante em suas áreas de responsabilidade, os comandantes combatentes assumiram um papel

> decididamente diplomático para alcançar esses objetivos. (GARBESI, 2004, p.43, tradução nossa)[60].

Ao invés de reportar-se ao Estado Maior Conjunto, como os outros braços das forças armadas, os comandos respondem diretamente ao Secretário de Defesa e à presidência, facilitando seu acesso às discussões travadas em Washington. Sobre isso, entretanto, como apontam Reveron e Gavin (2004), o aumento do contato presidencial, mediante a sofisticação das tecnologias, que permitem a comunicação com as atividades em campo em tempo real, incrementam as habilidades de "micro gerenciamento" das operações militares, fazendo com que os generais também percam, em parte, sua margem de manobra e autonomia.

Em relação à inteligência, concebida como um domínio civil, o foco de sobreposições é a realização das *covert operations* pela Agência Central de Inteligência e a utilização da divisão de Forças Especiais do Departamento de Defesa. Segundo Jennifer D. Kibbe (2014), desde os anos 1950 a CIA tem sido a principal responsável pela condução de operações secretas do governo norte-americano no exterior. Na década de 1980, a criação do Comando Unificado de Operações Especiais (JSOC) e o aumento das restrições legislativas ao emprego da CIA (sobretudo ao fim da Guerra Fria) levaram os presidentes e congressistas a incentivar a maior utilização dos serviços das Forças Especiais, uma vez que essas últimas não se encontravam submetidas aos mesmos controles que o setor de inteligência - na prática, as forças especiais contam como um braço do Departamento de Defesa (KIBBE, 2014). No pós-11 de setembro, embora o governo Bush tenha voltado a ampliar as prerrogativas de ação da CIA, as forças especiais também adquiriram mais expressividade e sua atuação foi estendida para todo o globo.

Diferentemente da relação Defesa-Estado, o binômio Defesa-Inteligência não atingiu as mesmas proporções de desequilíbrio. Isso porque, graças às competências em *covert operations* e ao desenvolvimento de *drones,* a CIA pode conservar seu espectro de funções. No entanto, o compartilhamento dessas últimas com o Departamento de Defesa se tornou mais amplo. Isso também é garantido, porque o departamento possui seus mecanismos de inteligência, os quais vão além das forças especiais, que aprofundam a sobreposição. Um

---

[60] Do original: "One consequence of the legislative changes was strengthening the role combatant commanders play in foreign policy. With a direct line to the secretary of Defense and the president, combatant commanders are empowered to not only conduct the country's wars, but also to engage in diplomacy to facilitate the conduct of wars. The military has a need for overseas basing, compatible foreign militaries, and reliable military partners. Being forward deployed in their areas of responsibility, combatant commanders assumed a decidedly diplomatic role to achieve these aims." (GARBESI, 2004, p.43).

exemplo é a *National Security Agency* (NSA) que exerce funções muito similares às da CIA, mas se encontra no organograma da defesa (ROSATI; SCOTT, 2011).

Por fim, a Guerra Fria ampliou as demandas para que o Departamento de Defesa e o oficialato militar desenvolvessem competências no âmbito da propaganda e das relações públicas, com o intuito de garantir o controle sobre as informações de guerra divulgadas, tanto dentro, quanto fora dos EUA. Durante a Segunda Guerra Mundial, os EUA estabeleceram um vasto aparato de propaganda e informação, representado pelo *Office of War Information.* O gabinete era responsável pela transmissão do programa *Voice of America,* que, em termos básicos, era usado para divulgar à população doméstica informações sobre os avanços das tropas americanas na guerra, muitas vezes comunicadas pela voz do presidente Roosevelt. Com o fim do conflito, o gabinete foi desmontado, mas, em 1953, a administração Eisenhower criou a *US Information Agency* (USIA), com o objetivo de "contar a história dos EUA ao mundo" (CARLSON, 2014). Tratava-se de estabelecer uma frente de combate ideológico à propaganda comunista, orientada para consumo doméstico e internacional.

Nos anos 1990, a USIA foi incorporada ao Departamento de Estado, mas, assim como a agência diplomática, sofreu profundos cortes de orçamento, em função do encerramento da disputa bipolar. Em paralelo, o DoD ampliou seu interesse sobre o campo; ainda na Guerra Fria, a agência criou o *Office of Public Relations,* subordinado ao gabinete do Secretário de Defesa, com intuitos e funções similares àquelas desempenhadas pela USIA. De acordo com Carlson (2014), o aumento do engajamento em operações de contra insurgência e, particularmente, a experiência do Vietnã, reforçaram na mentalidade militar a importância de garantir o controle sobre as informações divulgadas em relação às atividades das tropas. Como resultado, além de expandir suas capacidades de comunicação estratégica, com o objetivo de "ganhar corações e mentes" na guerra, o Pentágono também desenvolveu uma máquina cultural própria, alicerçada em recursos de mídia e parcerias com a indústria cinematográfica, que transcendem o alcance e o entendimento da diplomacia pública praticada pelo Departamento de Estado.

Como observa Löfflmann (2013), mediante a atuação do *Office of Public Relations* e das parcerias militares com a indústria cultural, o DoD se tornou capaz de não apenas controlar a narrativa sobre a atuação internacional norte-americana, mas também recriá-la para a audiência. O recurso cinematográfico viabiliza a reconstrução da figura do "militar heroico" e o reforço à primazia dos valores estadunidenses, além de moldar a percepção da

opinião pública sobre os "inimigos", por meio da criação de antagonistas que reforçam estereótipos associados a culturas, etnias e religiões específicas[61].

Na seara política, os discursos de legitimação do aumento de responsabilidades concedidas ao aparato militar frequentemente se direcionam para o campo da eficiência e da cultura organizacional hierárquica superior da burocracia militar que, em tese, a tornam um instrumento mais adequado para o cumprimento de missões em prazos curtos. Do ponto de vista eleitoral, isso é importante, pelo fato de o instrumento militar oferecer "soluções" imediatas para questões complexas, com grande impacto aos olhos da opinião pública. Os meios diplomáticos exigem maior tempo de investimento e maturação, fazendo com que os ganhos revertidos no âmbito político sejam menores (ADAMS, 2014; HICKS, 2010)[62].

Também é comum, como identificamos no capítulo 1, que o acúmulo de funções seja justificado como uma atividade não intencional, decorrente do fato de os militares estarem, normalmente, mais capacitados em termos de orçamento e pessoal, culminando em sua sobreutilização e na concretização de máximas políticas como "*When all you have is a hammer everything will look like a nail*", isso é, "Quando tudo o que você tem é um martelo, qualquer coisa se parecerá com um prego" (ADAMS, 2014; EIKENBERRY, 2013; PION-BERLIN, 2018). A opção pelo DoD se torna, segundo essa narrativa, não uma escolha, mas o reflexo da falta delas, principalmente em situações de crise e emergência.

Todavia, como vimos até aqui, os desequilíbrios de capacidades entre as agências civis e militares possuem raízes estruturais fundamentadas, antes de tudo, em escolhas políticas de longo prazo. O fato de essas últimas se embasarem em redes econômicas e sociais, amplamente difundidas na sociedade norte-americana, também dificulta os esforços efetivos de correção das desproporções. A assimetria, por seu turno, tem conferido uma ampla margem de atuação política ao DoD e às forças armadas no processo de formulação de decisões. Discutiremos essa dimensão na próxima seção.

3.2.3 Campo político e representacional

61 Segundo Löfflmann (2013), os filmes permitem ao Pentágono recontar, inclusive, a história do campo de batalha, construindo guerras que "os EUA são capazes de vencer", em contraposição aos fracassos observados nos teatros de operações reais do Oriente Médio, por exemplo.

62 Estas reflexões foram amplamente enriquecidas pela entrevista realizada com a pesquisadora do CSIS Kathleen Hicks, em novembro de 2019.

A influência política do Departamento de Defesa e do oficialato militar se expressa, no campo da política externa, tanto a partir da ocupação de funções e espaços tradicionalmente associados à esfera civil quanto pela capacidade de atribuir significado à narrativa de segurança nacional, por meio de práticas e discursos específicos. Como discutimos, a burocracia militar desenvolveu, em sua interação com os setores políticos e econômicos, diversos canais de acesso à esfera decisória. Para além disso, o poder e a infraestrutura adquiridos criaram condições para que as forças armadas, individualmente, ou via Departamento de Defesa, construíssem mecanismos de pressão autônomos.

A presença de militares na esfera política civil estadunidense não é um fenômeno novo. Tomando por base as considerações tecidas por Wright Mills (1981), embora os "senhores da guerra" tenham passado a integrar a "elite do poder" mais assiduamente a partir da Guerra Fria, desde o período formativo da nação norte-americana, figuras militares de relevância, como George Washington e Robert E. Lee, ocuparam o cenário político, sendo associados, pela memória nacional, a exemplos de patriotismo e bravura (ver capítulo 1).

Além da dimensão ideacional e da ocupação de cargos burocráticos civis, o potencial político da ala militar tem sido alavancado pelos seguintes elementos: a participação de veteranos em candidaturas políticas, sua atuação no *lobby* de defesa e nos gabinetes legislativos, a adoção de posicionamentos públicos sobre questões políticas, a construção de relações com *think tanks* e a produção documental (aconselhamento estratégico).

Já nos anos 1960, Morris Janowitz ponderava que o fato de o controle civil nos EUA ter sido direcionado a questões de gerenciamento administrativo tornou os militares consideravelmente sensíveis ao exercício da política. Mais do que isso, as pressões pelo controle civil haviam feito com que os oficiais desenvolvessem mecanismos alternativos para se fazerem ouvidos no processo decisório, o que foi reforçado durante os debates sobre a unificação do Departamento de Defesa. Um dos caminhos adotados foi a participação política ativa e direta, ou seja, a candidatura de ex-militares para cargos legislativos e presidenciais. Segundo Janowitz (1960), naquele período, a identidade e a experiência militares funcionavam como um importante recurso de capital político. Os veteranos eram enxergados como figuras de força e detentoras de autoridade, com laços com as comunidades locais que lhes conferiam vantagens eleitorais significativas.

Durante a Guerra Fria, a porcentagem de veteranos ocupando cargos legislativos chegou a mais de 60% (JANOWITZ, 1960). Nas últimas décadas, esse valor se reduziu consideravelmente, mas não se tornou irrelevante, voltando a sofrer aumentos em contextos

de engajamento dos EUA em novos conflitos. No ano de 2018, as eleições de meio de mandato do Congresso elegeram 96 veteranos, distribuídos entre o Senado e a Câmara, dos quais 66 pertencem ao partido Republicano (SHANE III, 2018). A aproximação entre as forças armadas e o partido é uma tendência observada desde a era Reagan. Antes disso, alguns setores das forças armadas já haviam participado ativamente dos movimentos conservadores anticomunistas do auge do conflito bipolar (BOGLE, 2004), ainda que sem definições partidárias.

Como argumenta Bacevich (2007), após o fracasso no Vietnã, os militares buscaram ampliar seu espaço de fala no âmbito político, o que se deu, em larga medida, pelo alinhamento aos candidatos republicanos. Apesar da longevidade do fenômeno, a participação política direta de veteranos e os comportamentos adotados por esses últimos em relação à política externa e doméstica permanecem relativamente pouco explorados pela academia. Em um estudo recente, Teigen (2012) observou que, em linhas gerais, ao entrarem para a vida política, as agendas defendidas pelos veteranos não têm divergido significativamente daquelas sustentadas pelos militares na ativa. Destacam-se pautas como o aumento do orçamento militar, o investimento na modernização tecnológica, a definição de estratégias claras em situações de necessidade do emprego da força e a garantia de benefícios para veteranos de guerra. A divergência mais significativa encontrada pelo autor foi a forte oposição, por parte dos militares aposentados, ao ingresso de homossexuais assumidos nas forças armadas. A maior parcela de veteranos no Congresso é ainda composta por indivíduos em idade avançada, brancos caucasianos e homens (TEIGEN, 2012).

Em termos indiretos, a influência política do Departamento de Defesa e das forças armadas pode se expressar por meio do fenômeno da "porta-giratória" (*revolving door*), ou seja, a presença de ex-militares e ex-funcionários civis do Departamento de Defesa em cargos de comando de empresas de segurança e indústrias de armamentos. Esse se tornou um expediente comum, especialmente entre os fardados que, após a aposentadoria, se integram aos quadros do setor privado e continuam a exercer pressões políticas, por meio dos cargos privados e do *lobby*.

Um estudo conduzido pelo *think tank Project on Government Oversight* (POGO) registrou que, em 2018, pelo menos 380 funcionários e militares do DoD assumiram posições no setor privado; dentre eles, 95 foram contratados pelas 5 maiores fornecedoras de armamentos do governo estadunidense: *Lockheed Martin*, *Boeing*, *Raytheon*, *General Dynamics* e *Northtrop Grumman*. Ainda nessa contabilidade, entre os militares que passaram

pela porta-giratória, 25 eram generais, 9 almirantes, 43 tenentes e 23 vice-almirantes (PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT, 2018, p. 7).

O fenômeno da porta-giratória contribui, por um lado, para o aumento da influência militar sobre as decisões, uma vez que esses últimos podem se valer do poder econômico das companhias privadas para avançar interesses perante as autoridades políticas. Essa relação aumenta a permeabilidade do setor público às preferências da esfera privada. Segundo os dados do POGO, muitos oficiais já direcionam sua atuação no setor burocrático almejando as possibilidades de aposentadoria no setor privado; desse modo, passam a se comportar como facilitadores de contratos com determinadas empresas (troca de influências) e, quando contratados, compartilham informações e o conhecimento adquirido na burocracia com as corporações. Para aumentar os incentivos da porta giratória, algumas empresas lançaram programas como o *From battlefield to board room*, que oferece treinamentos corporativos a oficiais aposentados ou prestes a se aposentar, garantindo a criação de laços com esses últimos, ainda durante o período de vigência de seus cargos burocráticos.

Por meio desses dispositivos, Janowitz (1960) argumentava que os militares se converteram em grupos de pressão e interesse. Entretanto, mesmo migrando para a esfera privada, os representantes das forças armadas se diferenciavam dos grupos privados, por pertencerem a uma organização do aparato público. O aumento da politização militar e da entrada de ex-burocratas em empresas acarreta riscos à integridade da instituição militar, sobretudo, quando esses últimos se envolvem em casos de corrupção, provocados no processo da porta-giratória.

Outra fonte de influência das forças armadas no processo político é a emissão de posicionamentos políticos públicos. Como vimos no capítulo 1, embora compreendida como uma feição essencial do controle civil, a profissionalização também cria um invólucro de neutralidade às posições adotadas por membros do oficialato, mesmo quando essas últimas são baseadas em pontos de vista políticos e ideológicos claros. De acordo com Weiner (2014), a partir da década de 1990 se tornou mais frequente a manifestação pública de oficiais declarando apoio ou rejeição a figuras políticas. Observando um compilado de textos de opinião em jornais, a autora aponta que os temas comentados com mais frequência pelos militares são as intervenções estadunidenses no exterior e a política externa. Entretanto, tais manifestações não seguem padrões constantes e se acentuam em períodos específicos, como na Era Clinton e, mais recentemente, no governo Bush.

A *expertise* e o conhecimento militar conferem maior legitimidade aos posicionamentos adotados pelos oficiais, tanto do ponto de vista das elites políticas, quanto

da opinião pública. Todavia, a influência efetiva das opiniões militares sobre o curso das decisões políticas tem variado, a depender do contexto analisado. Dropp e Feaver (2013) observaram, através de uma série de entrevistas com membros da sociedade norte-americana, que, no que concerne ao emprego da força, o posicionamento militar é mais efetivo quando apresenta visões negativas em relação à intervenção analisada. Posições favoráveis, por outro lado, exercem impacto mais reduzido sobre as inclinações da opinião pública.

Na esfera das elites decisórias, se tornou comum, desde o período do Vietnã, que as percepções militares sejam ignoradas pelas autoridades civis, quando essas contrariam suas preferências. Esse foi o caso, no período recente, da intervenção no Iraque, travada pela administração de George W. Bush, em 2003. O presidente e seu círculo imediato de conselheiros burocráticos negligenciaram, em um primeiro momento, as visões expressas por comandantes militares acerca da complexidade da intervenção e a necessidade de contingentes mais expressivos de tropas. No decorrer da guerra, porém, o cálculo militar se mostrou mais adequado ao cenário, fazendo com que a administração adotasse a abordagem sugerida inicialmente.

Na esfera burocrática, a influência política do DoD se manifesta, ainda, nas relações travadas entre a agência e diversos *think tanks*. Criados entre as décadas de 1940 e 1950, institutos como a *Rand Corporation* e o *Institute for Defense Analysis*, para mencionar apenas alguns, desempenham papeis relevantes, informando a atuação do Departamento de Defesa e de diversas burocracias e, ao mesmo tempo, difundido suas ideias e análises no cenário político. Como mostra Olson (2012), alguns dos principais conceitos de defesa e política externa, replicados nos discursos presidenciais e legislativos nas últimas décadas foram fabricados pelos *experts* de defesa, concentrados no Pentágono e nos institutos de pesquisa. Como consequência, na maior parte dos casos, os referidos conceitos reforçam lógicas que, no limite, centralizam as soluções dos problemas políticos na esfera da segurança e da defesa. Um exemplo mencionado pelo autor é o mote das operações *whole of government*, construído no contexto da reforma organizacional do Pentágono, em 1986, e atualizado durante as intervenções militares pós-11/09, como veremos nos capítulos 4 e 5.

Considerando o conceito de "poder" como a capacidade de construir representações e atribuir significados (CAMPBELL, 1992), a relação travada entre o DoD e a comunidade epistêmica se faz relevante, não apenas por conferir à agência o domínio sobre a informação, mas por tornar a burocracia de defesa um agente de peso na definição dos conhecimentos e dos conceitos considerados legítimos, no campo político e social. Do ponto de vista prático, o Departamento de Defesa amplia sua margem de poder de representação e de influência

sobre a construção da narrativa de segurança nacional e política externa. Tais capacidades são igualmente garantidas pela vasta produção documental do departamento que, embora esteja alocada na categoria do aconselhamento estratégico, é uma das fontes do papel representacional, principalmente quando esses últimos são requeridos pelo Congresso e divulgados ao grande público.

A lei *Goldwater Nichols* de 1986 foi fundamental, no que concerne à elaboração de documentos estratégicos, por determinar a obrigatoriedade da publicação das estratégias de segurança nacional e dos relatórios quadrienais do Departamento de Defesa. Esses relatórios enunciam a percepção estratégica da administração vigente a respeito do cenário internacional, das vulnerabilidades domésticas e das ameaças a serem enfrentadas. Além dos QDRs, o DoD publica, anualmente, uma miríade de documentos, emitidos a partir do gabinete do Secretário de Defesa ou pelas próprias forças armadas.

Dentre eles destacam-se: *National Defense Strategy* (parecer do secretário de defesa), *National Military Strategy* (visão tática do *chairman* do Estado maior conjunto), *Joint Vision* (percepções táticas do Estado Maior Conjunto). No plano dos comandos regionais, destacam-se os pronunciamentos (*posture statements*) emitidos anualmente pelo comandante combatente sobre a situação da área de responsabilidade gerenciada e, em se tratando da relação com o congresso, o DoD produz ainda uma série de relatórios temáticos, a depender das requisições e dos interesses legislativos. Um exemplo desse tipo de publicação é o relatório sobre as capacidades militares chinesas (*China's Military Power*), produzidos por determinação legislativa desde os anos 1990, com o intuito de monitorar os avanços militares da China.

Conclui-se, portanto, que o conteúdo produzido pelo DoD, tanto através de publicações oficiais quanto pela circulação de produtos de institutos de pesquisa e *think tanks*, exerce impacto sobre as decisões políticas, particularmente, no que concerne ao processo de construção de ameaças e do entendimento sociopolítico geral sobre o papel a ser desempenhado pelos EUA nas relações internacionais. A conjugação de todos os fatores analisados contribui, em última instância, para o alargamento da presença internacional geográfica do DoD, o que, por sua vez, influencia as capacidades representacionais da agência, internamente. O elemento geopolítico é objeto de análise do último dos campos de influência selecionados.

3.2.4 Campo geopolítico

A geopolítica como campo de estudos adquiriu maior notoriedade no século XIX, estando predominantemente atrelada ao exercício da guerra e ao entendimento das interações entre Estados, suas populações e os recursos do território. Sob essa lente de análise, o espaço geográfico e as fronteiras se constituiriam como elementos pré-determinados e fixos do contexto, instrumentalizados nas disputas interestatais, conforme os avanços das tecnologias militares. Em meados dos anos 1970, tais perspectivas passaram a ser questionadas por um conjunto de autores, amalgamados intelectualmente sob o rótulo da "geopolítica crítica", em oposição ao viés tradicional da "geopolítica clássica".

Segundo a proposta da corrente crítica, a geopolítica figuraria, antes de tudo, como um conjunto de práticas sociais, políticas, culturais e espaciais, ligadas à reprodução do poder social (TUATHAIL; DALBY, 2002). Ao invés da observação neutra do espaço como um conjunto de elementos pré-estabelecidos, a variante crítica se ocupa da desnaturalização da visão sobre o espaço geográfico e das fronteiras, questionando-se sobre o processo de construção social e política desses últimos. A dimensão da "crítica" reside no reconhecimento de que o conhecimento geopolítico não é apolítico e reproduz determinadas formas de organização do poder e de sociedade. As fontes do pensamento geopolítico são expandidas para além do Estado, na medida em que sua construção se dá a partir de como o espaço é percebido no imaginário popular, em veículos de mídia, produções artísticas, entre outros.

O discurso e as práticas discursivas adquirem um papel fundamental, por funcionarem como os principais veículos de representação da visão geopolítica de um país ou de uma comunidade. Para Agnew (2005), no caso dos EUA, a despeito da negação histórica à prática da geopolítica – associada, particularmente no período independentista, às guerras e à tirania das monarquias europeias – o país sempre articulara justificativas geopolíticas, a fim de legitimar seus processos de expansão, doméstica e internacional. Povoam o imaginário nacional, por exemplo, referências como "A tese da fronteira" de Frederick Jackson Turner e o "Destino Manifesto", os quais, segundo Agnew (2005), contribuíram para a construção de uma autopercepção geopolítica que concebe as fronteiras como estando em constante expansão e renegociação.

De acordo com a tese desenvolvida pelo autor, as próprias características assumidas pela globalização no período contemporâneo, sobretudo as ideias de dissolução das fronteiras e encurtamento de distâncias, teriam se desenvolvido sob a égide da mentalidade territorial estadunidense, a partir da formação do mercado de consumo de massas e da expansão das multinacionais norte-americanas para outras regiões, fenômenos que coincidiram com o alargamento da estratégia da política externa norte-americana para todo o globo terrestre

(AGNEW, 2005). As práticas e discursos que ensejam a construção do espaço geográfico também contribuem para a definição do que é "interno" e "externo" ao Estado, ou à comunidade, de modo a viabilizar a inclusão ou exclusão de determinados elementos, conforme as configurações sociais e políticas vigentes. Para Dalby (1990), essa prerrogativa sustenta o processo de definição de ameaças e, em última instância, de inimigos, legitimando o emprego de soluções militares em seu combate e aniquilação:

> A geopolítica é, portanto, sobre sufocar o dissenso doméstico: a presença de ameaças externas providencia a justificativa para limitar a atividade política dentro das fronteiras do Estado. A criação da ameaça externa é também usada para justificar a militarização e a expansão do escopo do governo secreto, justificado em termos de espionagem e da necessidade de proteger os segredos do Estado. (DALBY, 1990, p. 172, tradução nossa)[63].

A geopolítica é uma forma de estabelecimento de categorias de "nós" *versus* "eles" e de produção dos alicerces da militarização (DALBY, 1990). Como discutido previamente, historicamente, o aparato diplomático tem sido um pilar essencial do conhecimento geopolítico norte-americano. Ao representarem os EUA no exterior, embaixadas e entrepostos diplomáticos realizavam a ponte entre o ambiente externo e a esfera doméstica, contribuindo para moldar a compreensão do país sobre o espaço geográfico internacional e, consequentemente, as práticas que compõem a política externa. Durante a Guerra Fria, essa relação culminou na estruturação da "Doutrina de Contenção", que equacionava a política externa à disputa bilateral com a URSS, segmentando o território em zonas geopolíticas de influência ocidental e oriental. A dimensão militar sempre esteve intrinsecamente relacionada ao pensamento geopolítico, particularmente no que se refere ao modo através do qual o poder militar ocupa e domina os recursos geográficos e territoriais (DALBY, 2009).

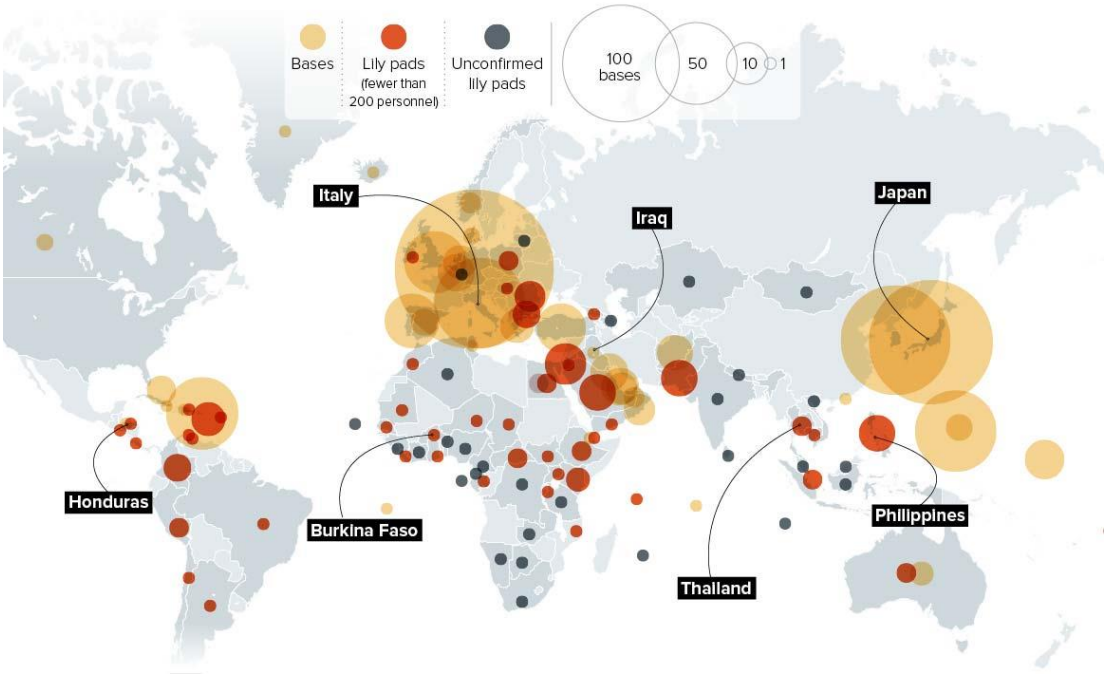
Nas décadas posteriores ao encerramento da Segunda Guerra Mundial, as agências militares, representadas pelo Departamento de Defesa, experimentaram a elevação de suas capacidades de produção de representações geopolíticas. Um dos primeiros fatores a impulsionar essas competências foi a expansão das bases militares norte-americanas, ao longo do século XX. De acordo com Vine (2015), o conceito que embasava a expansão geográfica das bases, sobretudo para a Europa e a Ásia era a chamada *forward strategy*, ou seja, a ideia de que, para conter a URSS, os EUA deveriam cercar o território soviético, minando suas possibilidades de expansão. Para Dalby (2009), esse tipo de abordagem

[63] Do original: "Geopolitics is thus also about stifling domestic dissent: the presence of external threats provides the justification for limiting political activity within the bounds of the state. The creation of the external threat is also used to justify militarization and the expansion of the ambit of secret government justified in terms of espionage and the need to protect state secrets." (DALBY, 1990, p. 172).

revelava a influência adquirida por autores da geopolítica clássica como Halford Mackinder sobre o pensamento político estadunidense, enfatizando o papel da Eurásia como o *heartland* a ser assegurado pela grande estratégia. As bases militares viabilizavam a reconfiguração do território e das fronteiras estadunidenses, estendendo seu alcance até o entorno regional soviético e evidenciando que, mesmo sob os auspícios da bipolaridade, a compreensão fluida das fronteiras, observada por Agnew (2005), se conservava.

Adams (2014) contabilizava que, em 2014, enquanto o DoD controlava por volta de 660 bases no exterior, o DoS possuía apenas 23 embaixadas, de modo que, no período contemporâneo, a burocracia de defesa passou a dispor de mais canais de acesso e contato com o exterior do que as burocracias tradicionalmente responsáveis pela coordenação da política externa. A complexidade da análise do impacto das bases militares é incrementada pelas diversas formas assumidas por essas últimas no período contemporâneo, como discorremos. Em pesquisa divulgada pelo jornal *Politico*, em 2015, Vine (2015) mapeou a quantidade de bases, "*lily pads*" e "*lily pads* não confirmados", mantidos sob a posse norte-americana até aquele momento. Esta distribuição geográfica se apresenta na figura abaixo:

Figura 5- Bases militares dos EUA, em 2015



Fonte: Vine (2015)[64]

64 Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2015/06/us-military-bases-around-the-world-119321>. Acesso em: 25 jun. 2019.

A criação dos comandos combatentes regionais, ainda durante a Era Truman, ampliou o alcance geográfico do Pentágono e suas possibilidades de influenciar a construção do pensamento geopolítico norte-americano. O aumento da quantidade de comandos, a partir dos anos 1960, incorporando não apenas a Ásia e a Europa, mas também a América Latina e a África às "áreas de responsabilidade" militares estadunidenses, denota as transformações da mentalidade geopolítica do DoD, conforme a alteração dos contextos estratégicos. Priest (2003) aponta que os critérios de delimitação das áreas de responsabilidade envolvem o gerenciamento das disputas regionais. Países em conflito não podem ser alocados sob um mesmo comandante. Por esse motivo, a Índia foi alocada ao comando do Pacífico, enquanto o Paquistão se encontra sob jurisdição do Comando Central.

A revisão dos comandos é realizada a cada dois anos, em média (FEICKERT, 2013). Desde 2018, os comandos geográficos e funcionais totalizam onze unidades. Entre os comandos geográficos, responsáveis pelo patrulhamento de porções específicas do globo figuram: a) o USAFRICOM (Comando Militar Africano, responsável pelo monitoramento da África); b) o USCENTCOM (Comando Militar Central, responsável pelo Oriente Médio; c) USEUCOM (Comando Militar Europeu); d) USNORTHCOM (Comando Militar do Norte, encarregado da América do Norte); e) USINDOPACOM (Comando Militar do Indo Pacífico); f) USSOUTHCOM (Comando Militar do Sul, responsável pela América Latina e o Caribe).

Há ainda os comandos funcionais que, por sua vez, recebem tal nomenclatura, pois suas atribuições não são definidas por regiões específicas, e sim por funções que permeiam todas as missões das forças armadas, de forma geral. Na configuração atual, os cinco comandos funcionais existentes são: a) USSOCOM (Comando de Operações Especiais, responsável pelo gerenciamento das forças especiais das forças armadas); b) USSTRATCOM (Comando Militar Estratégico, responsável pela coordenação do sistema de dissuasão nuclear); c) USTRANSCOM (Comando Militar de Transportes, exercendo funções relacionadas à logística e mobilidade das forças estadunidenses no globo terrestre); d) US CYBERCOM, incumbido da regulação das operações relacionadas à segurança no ciberespaço; e) US SPACECOM, voltado à defesa dos EUA no âmbito espacial.

Figura 6- Comandos Combatentes Regionais até 2018

Fonte: US Department of Defense (2008)

O USCYBERCOM e o USSPACECOM foram acréscimos da gestão Trump (2017-atual), denotando a importância adquirida pelas pautas cibernética e espacial. Este governo também extinguiu o antigo USPACOM (Comando do Pacífico), substituindo-o pelo comando Indo Pacífico (INDOPACOM). A alteração se relaciona à mudança do conceito estratégico estadunidense para a região, que desloca o foco do eixo Ásia-Pacífico para o perímetro que engloba todas as regiões banhadas pelo Oceano Pacífico e Índico. O objetivo da mudança é o maior engajamento da Índia à estratégia estadunidense, visando ao contrabalanceamento da influência chinesa na Ásia. Antes de aparecer na estratégia de política externa republicana, porém, o termo já era utilizado pelo Pentágono e pelo DoS, desde a era Obama (SCOTT,2018), o que evidencia o impacto geopolítico desempenhado pelas agências.

Com os comandos, a perspectiva militar assume um caráter mais amplo que aquela oferecida pelos postos diplomáticos do Departamento de Estado: enquanto as embaixadas se restringem a determinadas localidades e capitais, a área dos comandos militares abrange regiões inteiras, oferecendo uma perspectiva geográfica mais ampla aos generais. O Departamento de Estado tem compensado tais diferenças, organizando também suas atividades internacionais em *bureaus* regionais como o *Bureau of South and Central Asian Affairs,* o *Bureau of Western Hemisphere Affairs,* o *Bureau of East Asian and Pacific Affairs*

e o *Bureau of African Affairs.* No entanto, as áreas abrangidas não correspondem às mesmas áreas de responsabilidade do DoD e, em geral, as estruturas do DoS são menos abastecidas em termos de infraestrutura e funcionários (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2011), reproduzindo os desequilíbrios orçamentários apontados no plano doméstico.

Com o intuito de compreender a evolução dos mecanismos de influência em perspectiva histórica, detalharemos, nas próximas páginas, o processo de constituição do DoD e sua interação com o aparato político e burocrático dos EUA. Analisaremos as mudanças institucionais sofridas pelo departamento desde a sua criação, em 1947, até os anos 1990. Depois disso, adentraremos à dimensão empírica da análise da militarização nos governos Bush e Obama (2001-2017).

4 A BUROCRACIA MILITAR EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: ANALISANDO O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DEFESA (1947-2000)

> Eu vejo a ascensão deste país a uma posição que nenhum outro no mundo já ocupou [...] Como isso seria possível, vocês se perguntam. A resposta é que o nosso domínio não virá da submissão militar de outros povos. Vamos emergir desta guerra vitoriosos e quase ilesos, e vamos nos transformar nos banqueiros do mundo. Vamos exportar nosso modo de vida. E não vai haver quem resista. (EGAN, 2018, p.100).

> Então o pai dele morreu e os Estados Unidos entraram na guerra e ele teve que ir também e lá estava ele. Ali deitado pensava oh Joe Joe isto não é lugar para você. Você não tinha nada a ver com isso. O que é que lhe importa tornar o mundo um lugar seguro para a democracia? [...] No entanto, aqui está você e não era problema seu. [...] Porque não era sua guerra Joe. Você nunca soube de fato que guerra era essa. (TRUMBO, 2017, p.34)

As narrativas mais difundidas sobre a Segunda Guerra Mundial concebem o conflito como um "divisor de águas", responsável tanto por viabilizar a reorganização da ordem internacional global quanto por inaugurar um novo padrão de política externa norte-americana. Se, na Primeira Guerra Mundial, o fortalecimento do internacionalismo *wilsoniano* fora comprometido pela permanência de limitações domésticas ao maior engajamento externo do país, no pós-1945, o cenário se inverteu e a combinação entre internacionalismo e contenção se tornou o "mote" estadunidense nas décadas seguintes.

Buscando compreender os fatores que contribuíram para os diferentes quadros observados em 1918 e, posteriormente, em 1945[65], alguns autores observam, por exemplo, que o enfraquecimento europeu e soviético, durante a guerra, possibilitou a criação de um vazio de poder que os EUA preencheram ao incentivar a estruturação do sistema de Bretton Woods (1945-1970). Da mesma forma, aponta-se que o contexto doméstico norte-americano era radicalmente diferente daquele predominante na Primeira Guerra (AGNEW, 2005; HOGAN, 1998; PECEQUILO, 2011). Não só o país se expandira economicamente, mas também militarmente: o *New Deal* da Era Roosevelt estabeleceu as condições de crescimento necessárias ao aumento da projeção internacional, além de ampliar a margem de manobra governamental no plano político, enquanto, no âmbito militar, a mobilização industrial sem precedentes criou a infraestrutura para sua retroalimentação, capitaneada pelo Pentágono.

---

65 É preciso observar, como nos aconselha Hogan (1998) que, embora os cenários doméstico e internacional fossem efetivamente diferenciados, já no período pós-Pearl Harbor, a subsistência da tradição isolacionista, em parte do nicho político estadunidense, não impedira a prática de iniciativas de livre comércio ou mesmo de intervencionismo militar.

Os meses finais da presidência democrata, precedentes ao falecimento de Franklin Delano Roosevelt, também representaram grande incerteza quanto ao destino das relações EUA-URSS (PECEQUILO, 2011). Embora os dois países tivessem lutado lado a lado contra o expansionismo alemão, as dificuldades relacionadas à integração soviética às instituições ocidentais e a permanência do expansionismo da última em relação à Europa Oriental intensificaram as desconfianças já existentes entre os dois polos. Roosevelt não era favorável à uma quebra da aliança russo-americana, mas tal inclinação não era compartilhada por membros da burocracia e demais nichos da elite política do país (GLAIN, 2011), que se sentiam vulneráveis perante os avanços soviéticos e exerceram um papel determinante no rumo tomado pela Guerra Fria, a partir de 1947. A percepção de vulnerabilidade facilitou, de acordo com Hogan (1998), a adesão à "ideologia de segurança nacional", que permeou o debate político durante o conflito bipolar.

A reflexão acerca do papel a ser desempenhado pelos EUA desencadeou questões sobre os meios para sustentá-lo externamente, sem comprometer o funcionamento das instituições democráticas ou corromper os valores liberais. Militarmente, o país lograra o fortalecimento de sua força aérea, durante a guerra, e o quadro de mobilização nacional reduziu o distanciamento entre civis e militares, observado até os anos 1940 (MILLS, 1981). Afloravam receios sobre a possibilidade de que, caso optassem pela continuidade da mobilização militar da guerra, os EUA se convertessem em um *garrison state*, ou um Estado militarizado (HOGAN, 1998). Essa interpretação é relativizada por Sherry (1995) e Kohn (2009) para quem a militarização já havia criado raízes no plano social desde, pelo menos, a década de 1930, na qual os EUA foram tomados por uma "febre de guerra" (KOHN, 2009), com metáforas bélicas povoando o imaginário e os discursos nacionais.

> Nas décadas de 1920 e 1930, a guerra e os militares começaram a moldar a cultura americana e instituições de maneiras mais profundas e influentes. A política externa americana tornou-se mais focada na limitação de armas e em evitar o envolvimento na crise europeia. Guerra e intervenção, tanto na primeira guerra mundial anterior quanto na próxima, emergiram como questões políticas contínuas. As forças armadas americanas começaram, sistematicamente, a desenvolver planos de guerra e a se engajar em exercícios que simulavam operações aéreas, terrestres e de frotas complexas. Os serviços se aproximaram dos negócios para planejar a mobilização da indústria e da economia para conflitos de massa. Ambos adotaram novas tecnologias e se organizaram para integrar melhorias nas armas em uma base contínua. Quando a Grande Depressão começou, o *spillover* da Primeira Guerra se difundiu para as instituições domésticas do governo, algumas das quais se formaram em torno do 'análogo da guerra', como William Leuchtenburg argumentou tão astutamente. Palavras, símbolos, metáforas revelam 'a base das...crenças', como 'uma nação...percebe a realidade;...eles moldam idéias e comportamentos', como

> ele disse, e a guerra era um paradigma central (KOHN, 2009, p. 185, tradução nossa)[66].

Como destaca Sherry (1995), os conflitos internacionais eram tratados, sobretudo na cultura popular, como males que chegavam até o país, contra a sua vontade, perturbando a ordem e a estabilidade domésticas e, ao mesmo tempo, demandando respostas:

> Tanto a lamentável hipocrisia quanto o louvável idealismo estiveram envolvidos na percepção americana das fontes da guerra. Considerando a vigilância e a ação militar como imperativos impostos sobre eles por forças externas, raramente reconhecem que sua imersão nesses imperativos surge também de suas próprias ambições e valores. Eles falaram sobre como a guerra mudou a América, como se fossem vítimas passivas, mas menos sobre como, deliberadamente ou inadvertidamente, mudaram a si mesmos através da guerra e mudaram a guerra em si [...] O mito nacional provia espaço, portanto, para que outras procuras, como a busca por lucro, igualdade ou perfeição moral, persistissem, mesmo que eles fossem subjugados pelas demandas da guerra. (SHERRY, 1995, p. VIII, tradução nossa)[67].

Pela perspectiva da militarização, portanto, o interregno entre os dois conflitos mundiais do século XX teria sido caracterizado, majoritariamente, pela continuidade, e não pela ruptura. Ainda que a orientação de política externa estadunidense tenha sofrido alterações, a estrutura social já gravitava em torno do campo do militarismo, à exceção de alguns nichos de resistência encontrados em grupos específicos como os movimentos isolacionista, pacifista e feminista, fortalecidos sob os auspícios da Primeira Guerra Mundial (SHERRY, 1995). O prisma de análise que apresenta a passagem para a ordem pós-1945 como um evento transformador na seara nacional talvez faça mais sentido se considerado sob

---

66 Do original: "In the 1920s and 1930s, war and the military began to shape American culture and institutions in deeper, more influential ways. American foreign policy became more focused on arms limitations and avoiding involvement in the gathering European crisis. War and intervention—both in the previous world war and in the coming one—emerged as continuing political issues. The American armed forces began systematically to develop war plans and to engage in exercises that simulated complex air, ground, and fleet operations. The services reached out to business to plan for mobilizing industry and the economy for mass conflict. Both adopted new technologies and organized themselves to integrate improvements in weapons on a continuous basis. Once the Great Depression started, the spillover from World War I spread into the domestic institutions of government, some of which formed around 'the analogue of war,' as William Leuchtenburg has so artfully argued. Words, symbols, metaphors uncover 'the bedrock of . . . beliefs,' how 'a nation..perceives reality…they shape ideas and behaviors', as he put it, and war was a central paradigm." (KOHN, 2009, p.185).

67 Do original: "Both regretable hyprocrisy and laudable idealism were involved in American's perception of war's sources. Regarding military vigilance and action as imperatives imposed upon them by external forces, they rarely acknowledged that their immersion in those imperatives arose also from their own values and ambitions. They talked about how war changed America, as if they were passive victims, but less about how, deliberately or inadvertently, they changed themselves through war and changed war making itself. (…) National myth thus provided space for other pursuits- of profit or equality or moral perfection – to persist, even as they were yoked by war's demands." (SHERRY, 1995, p. VIII).

a ótica das instituições governamentais e da burocracia, as quais incorporaram a mentalidade militarista em sua constituição.

A velocidade da transformação institucional foi condicionada pelas demandas funcionais, oriundas da experiência estadunidense durante as guerras. O conflito na Europa deixou claras as fraquezas do setor militar, principalmente no que concernia às capacidades de atuação conjunta das forças, as quais precisariam ser corrigidas, a fim de desencorajar investidas de possíveis inimigos externos. De acordo com Garbesi (2004), uma das grandes inovações possibilitadas pela Segunda Guerra foi a criação de um mecanismo de comunicação entre as bancadas das forças armadas e a presidência, para a realização de esforços conjuntos. Formado pela união dos chefes de Estado Maior de cada uma das forças, o Estado Maior Conjunto (*Joint Chiefs of Staff*- JCS) surgiu, não oficialmente, em 1942.

O nascimento do JCS não respondeu a nenhum planejamento mais elaborado, mas sim, às necessidades enfrentadas pelas forças armadas no campo de batalha. A principal delas eram as rivalidades entre os braços militares, que dificultavam a coordenação e a comunicação em campo (GARBESI, 2004; PAIVA, 2016; REVERON; GAVIN, 2004; ROSATI; SCOTT, 2011). Como forma de mitigá-las e ampliar a eficiência das forças em combate, o presidente assinou uma ordem executiva que determinava a criação do JCS; seu formato inicial era inspirado na organização militar britânica e funcionava mediante consenso entre as alas fardadas. Através dessa estrutura, os chefes militares se reportariam diretamente ao Estado Maior Conjunto, extinguindo os gabinetes de Estado Maior individuais das próprias forças, existentes até então.

As análises sobre o período apontam, todavia, que Roosevelt demonstrava resistência em relação à ideia de criação de um departamento militar composto por militares e civis, mais institucionalizado. O presidente enxergava a si próprio como o "comandante em chefe" das forças armadas, fazendo com que intermediários não fossem, em sua visão, necessários na relação presidencial com os chefes de Estado Maior. Os militares, por seu turno, reconheciam e respeitavam a autoridade civil, desde que mantivessem controle sobre as principais decisões envolvendo o funcionamento de suas forças (GARBESI, 2004). A sustentação do JCS, em sua primeira versão, foi comprometida pela permanência de conflitos entre as forças, assim como por seu tamanho, que dificultava o funcionamento pleno da organização. Ao fim da guerra, a instituição foi mantida e o general Eisenhower, responsável pela condução das tropas americanas na Europa foi alocado para o cargo de comandante supremo das forças norte-americanas na Europa, que seria o precursor do cargo de comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

No plano político, quando a guerra se encerrou, a ampla concentração de poderes no Executivo e a construção das bases do consenso bipartidário (KUPCHAN e TRUBOWITZ, 2007) garantiram a aceitação do Legislativo à reorganização da instituição militar. Para observadores como Huntington (1957), já naquele período, o "Departamento da Guerra" começara a ampliar suas funções, inclusive no âmbito da política externa, sobrepujando o Departamento de Estado que, na concepção "huntingtoniana" poderia ter evitado o processo, assumindo uma política mais "realista e de longo alcance" (HUNTINGTON, 1957, p. 327). O autor vai ainda mais adiante, observando que os militares eram o único grupo com uma visão de política externa após a guerra. Na medida em que a contenção[68] fora elaborada dentro do Departamento de Estado, é possível supor que esse último não tivesse uma visão apática e menos relevante de política externa. Stephen Glain (2011) e Farrow (2019) realizam observações similares, situando as origens do desequilíbrio real entre os dois departamentos a partir de meados da década de 1960, que efetivamente demarcou o processo de consolidação do aparato burocrático de segurança nacional.

No entanto, ainda que suas visões tenham encontrado grande ressonância e adesão na esfera política, os componentes da ala militar não foram as únicas fontes da narrativa de segurança nacional, construída no início da Guerra Fria, e nem dos alicerces que sustentariam a militarização do aparato burocrático de segurança nacional. Como argumenta Mabee (2016), o processo de *state making* dos EUA, entre os anos 1940 e 1950, se baseou na construção de diversos elos e sobreposições entre os campos civil e militar, privado e público. Dessa composição de aparentes opostos nasceu o chamado *National Security State*, que discutiremos na próxima seção.

4.1 O Departamento de Defesa na fase hegemônica: construindo as bases do *National Security State* (1947-1970)

68 A "doutrina da contenção" fora forjada dentro da própria burocracia. Um dos marcos principais dessa última foi o artigo publicado pela revista *Foreign Affairs The sources of Soviet Conduct* (1947), de autoria do diplomata George F. Keenan, sob pseudônimo de "Mr. X". O artigo foi baseado em um documento interno, divulgado posteriormente, conhecido como o "Longo Telegrama". Nos referidos documentos, Keenan apontava para as características expansionistas da URSS, que deveriam ser equilibradas pelos EUA a partir de táticas de "contenção limitada". Como destaca Perry Anderson (2015), essa proposição fez com que, perto de outros integrantes do governo Truman (1945-1953), Keenan fosse visto como uma mente equilibrada e sensata. Na verdade, porém, o diplomata chegara a defender uma guerra preventiva com a URSS, evolvendo o uso de armas atômicas e a aniquilação total do inimigo. (ANDERSON, 2015).

Quaisquer dúvidas que pudessem existir acerca da conduta dos Estados Unidos em relação à União Soviética se dissiparam quando o presidente democrata Harry S. Truman (1945-1953) proferiu o discurso ao Congresso que, posteriormente, seria visto como o anúncio da "Doutrina Truman" e da contenção. O pronunciamento foi realizado em março de 1947, na ocasião do conflito greco-turco (PECEQUILO, 2011). Nele o presidente realçara não só as diferentes ideologias, mas os estilos de vida "irreconciliáveis" representados, respectivamente, pelos soviéticos e seus aliados e o "mundo livre":

> No presente momento da história do mundo quase todas as nações devem escolher entre modos alternativos de vida. A escolha frequentemente não é livre. Um modo de vida é baseado na vontade da maioria, e se distingue por suas instituições livres, governo representativo, eleições livres, garantias de liberdade individual, liberdade de opinião e religião, liberdade contra opressão política. O segundo modo de vida é baseado na vontade de uma minoria imposta à força sobre a maioria. Ele se baseia no terror e opressão, uma imprensa e rádios controlados, eleições fixas e supressão de liberdades pessoais. (TRUMAN, 1947, tradução nossa)[69].

A promulgação da Lei de Segurança Nacional, em julho de 1947, foi a resposta do *establishment* norte-americano a esse contexto. Seu alcance transcendia a reorganização do aparato burocrático, na medida em que o ato legislativo também fora interpretado como uma medida de prevenção à subversão, doméstica e externa (ANDERSON, 2015; WALKER III, 2009)[70]. A nova lei deu origem a três dos principais mecanismos de segurança nacional norte-americanos: a CIA, o Conselho de Segurança Nacional e o Departamento de Defesa. Um breve relato como esse não abarca, porém, os conflitos políticos e dilemas ideológicos que pavimentaram o caminho de aprovação da "Carta Magna" de segurança nacional dos EUA, e que se fazem relevantes para o entendimento da militarização no país.

O aprofundamento de tais pormenores é oferecido pelo livro *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the origins of the national security state (1945-1954)*, de autoria de Hogan (1998). Sustentando-se em um rico panorama de descrições e documentações históricas, o autor defende a tese de que o embate pela definição do formato do Estado norte-americano

---

69 Do original: "At the present moment in world history nearly every nation must choose between alternative ways of life. The choice is too often not a free one. One way of life is based upon the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guarantees of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression. The second way of life is based upon the will of a minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppression, a controlled press and radio, fixed elections, and the suppression of personal freedoms." (TRUMAN, 1947).

70 O princípio de combate à subversão era alimentado, dentre outras coisas, pelo contexto do McCarthismo, no início da década de 1950. O movimento representou, não apenas a instauração de um verdadeiro estado de paranoia interno, como também a perseguição de diversos membros da elite política, inclusive dentro do próprio Departamento de Estado. Muitos dos membros da burocracia foram expurgados por não conservarem visões "suficientemente anticomunistas" (ROSATI; SCOTT, 2011).

do pós-guerra foi também uma disputa pela ressignificação da identidade nacional e, consequentemente, da atribuição de conteúdo à cultura política do país, na nova conjuntura. Para Hogan (1998), duas grandes correntes ideológicas se destacaram: a corrente conservadora, ou tradicional, e a corrente da "ideologia de segurança nacional".

O grupo conservador era constituído tanto por elementos do espectro republicano quanto democrata. Em linhas gerais, seus defensores reforçavam a importância do retorno aos valores estadunidenses, notadamente no que dizia respeito à manutenção de um governo pouco participativo, do ponto de vista econômico e social; mantinham receios em relação ao estabelecimento de alianças internacionais, fazendo ecos às preocupações isolacionistas do início do século; e acreditavam que o aumento dos investimentos no aparato militar converteria os EUA em um Estado militarizado, corrompendo os valores liberais e republicanos.

Alguns dos representantes dessa vertente, porém, aceitavam o desenvolvimento da tecnologia nuclear, compreendendo que seu uso reduziria a necessidade de grandes exércitos. Essa postura sugere que a preocupação primordial não eram propriamente os gastos, mas a manutenção de grandes contingentes militares. Os adeptos a essas percepções também compartilhavam a particularidade de pertencerem aos setores econômicos menos modernizados, que se sentiam ameaçados pelo aumento da internacionalização. Além disso, viam-se prejudicados pelo *New Deal*, por considerarem que a ampliação do intervencionismo governamental enfraquecia a livre iniciativa.

Os proponentes da "ideologia de segurança nacional" compunham a base governista da administração Truman, sendo o presidente um representante deste grupo. Embora temessem a militarização, partiam do princípio de que a nova conjuntura impunha sacrifícios. A relação essencialmente antagônica entre os dois polos da Cortina de Ferro, bem como o aumento das demandas internacionais, referentes à construção de instituições multilaterais que refletissem os valores liberais, faziam com que o isolacionismo não fosse mais uma opção a ser considerada. Diferentemente de sua contraparte conservadora, esse grupo defendia as conquistas alcançadas pelo *New Deal* e enxergava com bons olhos as possibilidades de adesão ao livre comércio.

É curioso, como observa Hogan (1998), que, no limite, as duas vertentes se valiam dos mesmos símbolos e expedientes, ainda que sob diferentes significados, para justificar seus pontos de vista, como o excepcionalismo estadunidense e a oposição em relação ao "outro", representante de uma ameaça aos valores liberais e democráticos:

> O discurso entre os defensores conservadores de uma cultura política antiga e os gerenciadores da segurança nacional foi formulado em um sistema binário de representação simbólica. Ambos os lados compartilhavam vocabulários similares e conjuntos de símbolos, ambos associavam suas críticas com um outro "não americano" e ambos falavam a linguagem dos opostos ideológicos, como democracia ou totalitarismo, liberdade ou tirania, centralização ou descentralização, civil ou militar, capitalismo de livre mercado ou economia controlada, lealdade ou deslealdade, isolacionismo ou internacionalismo. Ambos os lados entendiam a necessidade de se sacrificar em nome da segurança nacional, mas discordavam sobre o modo de como os sacrifícios deveriam ser distribuídos. Ambos resumiam as consequências da política ruim na imagem do *garrison state*, o qual se tornou a metáfora dominante no discurso de segurança nacional. Ambos usavam essa metáfora para descrever a sociedade dominada pelas instituições militares, uma economia militar, e uma mentalidade militar, e ambos tentaram conceber uma política pública que protegeria o "jeito americano" contra os perigos da arregimentação. (HOGAN, 1998, p.18, tradução nossa)[71].

Essas posturas se refletiram nas deliberações sobre a unificação do aparato de defesa. Ainda que ambos os lados concordassem com a importância da estabilização do controle civil, as posições divergiam em relação ao quão centralizado deveria ser o departamento, sobre as dimensões orçamentárias e o tamanho das forças armadas na nova conjuntura doméstica e internacional. Os conservadores temiam que a centralização excessiva ampliasse o poder militar, como ocorrera em diversos casos europeus; o governo, por outro lado, defendia que algum grau de centralização seria desejável em nome do controle civil sobre os militares. Outra questão provocadora de debates foi o modelo de contrato e recrutamento estabelecido entre o governo estadunidense e as forças armadas; a administração Truman chegou a propor um sistema de treinamento militar obrigatório e universal (*Universal Military Training*), que foi rejeitado pelo Congresso[72].

---

71 Do original: "The discourse between the conservative defenders of an older political culture and the national security managers was itself framed in a binary system of symbolic representation. Both sides shared a similar vocabulary and set of symbols, both associated their critics with an un- American other, and both spoke in a language of ideological opposites, such as democracy or totalitarianism, freedom or tyranny, centralization or decentralization, civil or military, free-market capitalism or controlled economy, loyalty or disloyalty, isolationism or internationalism. Both sides understood the need to sacrifice on behalf of the nation's security; but disagreed on how the burden of sacrifice should be distributed. Both summed up the consequences of bad policy in the image of the garrison state, which became the dominant metaphor in the national security discourse. Both used this metaphor to describe a society dominated by military institutions, a military economy, and a military mentality, and both tried to frame a public policy that would protect the American way against the dangers of regimentation." (HOGAN, 1998, p. 18).

72 Para Friedberg (2000), a permanência das rejeições aos grandes exércitos e dos valores tradicionais liberais explicavam o motivo de o país não ter se tornado um Estado efetivamente militarizado, tal qual imaginado por Lasswell (1941). Em contraposição, Mabee (2016) observa que o autor ignora o papel assumido pela intervenção estatal no processo de consolidação da mobilização militar, que, literalmente, dominou o debate político no período da Guerra Fria, contrariando a lógica liberal do "Estado mínimo".

Assim como durante a Primeira Guerra, os militares eram favoráveis ao treinamento universal por entenderem-no como um veículo de criação de "melhores cidadãos" e de ampliação do engajamento nacional com as forças armadas. Embora o desenho institucional tenha sido rechaçado pelas casas legislativas, em 1948, a conscrição foi retomada. Para Ettinger (2017), nesse período, e, mais profundamente, nos anos 1960, o serviço militar se tornou um importante canal de "remediação social", isso é, uma forma de oferecer oportunidades de carreira e benefícios sociais. Segundo o autor, essa disposição era um fruto de sua época, marcada pela vigência e auge do Estado de bem-estar social nos EUA. De fato, retomando Hogan (1998), a era Truman inaugurou o processo de tentativa de conciliação entre o *Welfare State* e o *Warfare State*, de modo que traços de ambos se fizessem visíveis no resultado da organização da economia e do aparato militar.

A implementação da conscrição em sua versão mais branda foi uma vitória do ponto de vista dos representantes mais refratários ao aumento do papel do Estado na sociedade e na economia, posto que o produto das deliberações sobre o sistema de defesa foi, na verdade, uma combinação entre os anseios dos dois lados da disputa política, culminando na coexistência de estruturas institucionais centralizadas e descentralizadas. Para Hogan (1998) e Jablonsky (2002), essas particularidades faziam da máquina burocrática estadunidense, não um *garrison state*, em sua versão plena e dominada pela casta militar, mas um *National Security State*, ou seja, um aparato governamental orientado por questões de segurança e dominado por um e*stablishment* de defesa, sustentado em alicerces civis e militares.

Entre 1944 e 1947, diversas propostas de unificação foram analisadas pelo Congresso, mas as rivalidades entre as forças armadas dificultavam o estabelecimento de um consenso (PAIVA, 2016). A marinha era a principal opositora ao processo de centralização, se fazendo representada, no debate político, por figuras como James Forrestal o ex-banqueiro que, tendo servido como secretário da força naval durante a guerra, nutria por seus interesses grande apreço. Por outro lado, o general George Marshall, projetado no cenário político ao assumir o cargo de Secretário de Estado, em 1947, e pela elaboração do plano de reconstrução da Europa, se colocava ao lado do exército e dos grupos que desejavam a unificação, defendendo um papel mais ativo para a máquina governamental.

Os proponentes da centralização imaginavam uma estrutura departamental coordenada por um único Secretário de Defesa, na qual as secretarias individuais das forças armadas seriam extintas. Compreendendo que essa opção reduziria a autonomia da marinha, Forrestal recrutou Ferdinand Eberstad, um antigo colega dos tempos de Wall Street e de seu período na empresa *Read and Company*, para propor a elaboração de uma contraproposta.

Essa última envolvia o estabelecimento de diversas agências especializadas e independentes, além da instauração de uma burocracia de inteligência e de um conselho de segurança nacional, incumbido da formulação das políticas externa e de defesa. O receio pontuado pelos formuladores da contraproposta era de que o aumento dos poderes do secretário o convertesse em um "super secretário de defesa", o que entendiam ser similar ao modelo alemão. Na visão de Hogan (1998), porém, a ideia de conservação da autonomia das forças ampliava seu poder decisório, além de inserir figuras do alto escalão militar em cargos de comando de agências de pesquisa e no conselho de segurança nacional.

A proposta lançada por Truman, em 1945, incluía elementos de ambos os projetos. As pressões efetuadas pela Marinha e por Forrestal contra a centralização continuaram intensas, se assemelhando, segundo a literatura e a documentação histórica do Departamento de Defesa, à uma "revolta de almirantes" (HISTORICAL OFFICE OF SECRETARY OF DEFENSE, 1997). Tais demandas surtiram efeito, uma vez que o desenho institucional aprovado seguiu basicamente as preferências da força naval, fazendo do Secretário de Defesa apenas um cargo, e não um gabinete de grande expressividade. As forças mantiveram seus secretariados individuais, o que lhes facultava grande autonomia e poder sobre o processo político e orçamentário. Este formato, acompanhado da criação do Conselho de Segurança Nacional reduzia a relevância das agências pré-existentes, sobretudo o Departamento de Estado. Memorandos da época apontam que os militares adquiriram quase um "poder de veto" sobre a política exterior (HOGAN, 1998).

No Congresso, a unificação que, inicialmente, deveria ser um mecanismo de controle de gastos, consolidou a ideologia de segurança nacional, enquanto os defensores da proposta descentralizada, buscando legitimá-la, faziam remissões aos riscos imputados pela guerra total e, particularmente, aos ataques de Pearl Harbor, que haviam desnudado a vulnerabilidade do território norte-americano (HOGAN, 1998). Com esses estímulos, apesar dos receios políticos subsistentes em relação à militarização, a ideia de que o controle presidencial sobre o gabinete do secretário de defesa propiciaria os devidos *checks and balances* garantiu o convencimento e a anuência legislativa.

Nomeada como *National Military Establishment*, em sua primeira versão, a estrutura que originou o Departamento de Defesa criou a figura do Secretário de Defesa que, segundo o documento legislativo, deveria ser nomeado pelo presidente com o consentimento do Senado. A função essencial do Secretário de Defesa seria o aconselhamento presidencial em todos os temas referentes à segurança nacional. Além disso, o secretário seria o responsável pela supervisão e coordenação dos temas referentes aos departamentos das forças

armadas, incluindo a produção de seus relatórios e orçamentos (US CONGRESS, 1947). Em princípio, o cargo do Secretário de Defesa deveria compor o braço civil do departamento, garantindo a manutenção do controle sobre as forças. A legislação de 1947, entretanto, permite que veteranos sejam apontados para a função, desde que esses cumpram pelo menos dez anos de aposentadoria do serviço militar.

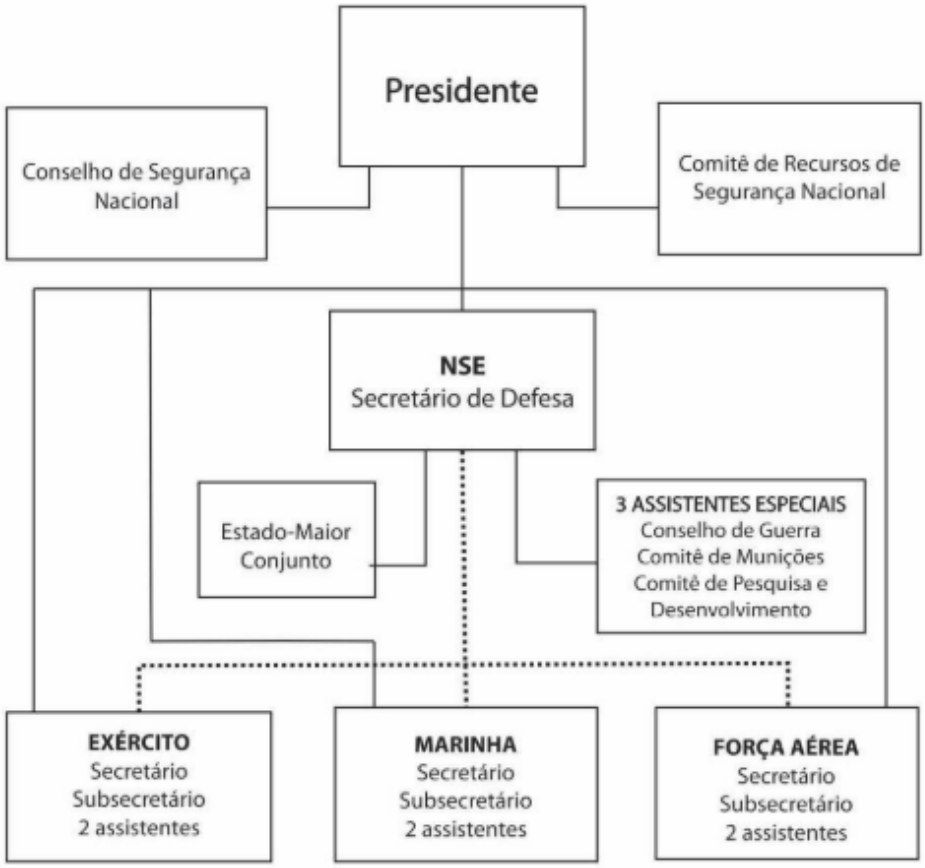
A segunda estrutura oficializada foi o Estado Maior Conjunto (*Joint Chiefs of Staff*), que, por sua vez, representaria a dimensão "puramente militar" (HUNTINGTON, 1957) do departamento. O JCS se tornou o responsável pelo aconselhamento militar oferecido tanto ao Secretário de Defesa quanto ao presidente, subordinando-se a esses dois últimos na linha de comando. O documento da Lei de Segurança Nacional de 1947 previa que, dentre as atribuições desse órgão estariam: a) planejamento tático, logístico e estratégico; b) produção e coordenação do sistema de educação militar; c) instauração de comandos unificados em áreas estratégicas. A composição do JCS consistiria no grupo de chefes de Estado Maior de cada uma das forças armadas, os quais possuíam igual *status* e poderes (WEINER, 2014).

Além desses organismos, completariam a burocracia os departamentos das forças armadas (exército, marinha, força aérea e fuzileiros navais), a chamada *Munitions Board* e *Research and Development Board*, responsáveis pelo fornecimento de apoio logístico, coordenação de aquisições industriais e condução de pesquisas. Por fim, as regulamentações orçamentárias referentes ao funcionamento do departamento seriam estabelecidas em conjunto pela presidência e o Secretário de Defesa, ainda que as forças armadas conservassem grande autonomia no processo de sua definição (PAIVA, 2016). A criação do Conselho de Segurança Nacional garantiu que a unificação, inicialmente restrita ao âmbito militar, também surtisse efeitos sobre a coordenação do âmbito político-estratégico.

Como relata Nelson (2007), o Conselho de Segurança Nacional foi projetado para ser responsável pela conexão entre todos os componentes do aparato de segurança nacional. Entretanto, em seus primeiros anos, a existência dessa burocracia despertara grandes resistências, advindas do Departamento de Estado e da presidência, que receavam a perda de sua influência. De maneira sintomática, Truman raramente comparecia às reuniões do conselho, enquanto os Secretários de Estado se recusavam a reconhecê-lo como um instrumento relevante de política externa. Ainda assim, devido à sua estrutura fluida, podendo ser organizado de acordo com o presidente, sem exigir a anuência do Senado, o Conselho de Segurança Nacional ampliou sua importância como a "mente" do *National Security State*, nas décadas seguintes. Uma das consequências mais evidentes do papel dessa organização foi a concentração das informações e, por conseguinte, das decisões sob a égide presidencial.

Do ponto de vista ideológico, o afloramento do *National Security State* se manifestava, precisamente, na extinção do debate a seu respeito e suas implicações, tornando-o uma feição normalizada da cena política, a partir de 1950 (NELSON, 2007).

Figura 7- Organograma do *National Military Establishment*, 1947



Fonte: Paiva (2016, p.95)

Apesar do processo de silenciamento do debate, é errôneo presumir que não houve esforços em prol da desmobilização do aparato militar na era Truman (HOGAN, 1998). Movido por restrições orçamentárias e pela perspectiva de que a projeção internacional do país seria mais consistente, se alicerçada em um orçamento equilibrado, o presidente buscou, com o apoio da burocracia financeira, fixar um teto orçamentário para os gastos de defesa. Segundo Korb (1997), esse limite correspondia a um terço dos gastos federais totais. Todavia, a perspectiva do equilíbrio era contestada por Forrestal, que, embora tivesse se oposto à unificação, havia assumido o cargo de secretário do *National Military Establishment*.

Enquanto o orçamento inicial previsto por Truman totalizava US$ 15 bilhões, as forças requeriam um mínimo de US$ 22 bilhões. O presidente logrou a redução dos gastos,

ainda que o processo de aceitação pelos oficiais fardados tenha, novamente, envolvido uma série de conflitos que fizeram com que, no ano de 1948, os gastos militares ainda compusessem 35% do orçamento federal (HOGAN, 1998). O princípio de controle não resistiria, porém, ao cenário geopolítico e doméstico dos anos 1950.

Os eventos na Grécia e na Turquia, em 1946, levaram o presidente a aprovar um pacote de assistência econômica de US$400 milhões para os países. Em 1947, o anúncio da contenção e da Doutrina Truman sinalizavam o enrijecimento das posturas democratas em relação à ameaça comunista, além de viabilizar projetos como o Plano Marshall. Apesar de o presidente almejar a limitação do aparato militar, a administração burocrática estava povoada por personalidades que defendiam a adoção de posturas mais agressivas e militarizadas em relação à URSS. No Departamento de Defesa, esse papel era cumprido pelo secretário James Forrestal (1945-1947), como discutido. O secretário nutria grandes desconfianças pelas intenções soviéticas. Suas percepções eram compartilhadas por Paul Nitze, chefe de Planejamento Político do Departamento de Estado, o qual adquiriria grande espaço na formulação estratégica da Guerra Fria, a partir da Guerra das Coreias (1950-1953).

A importância de Nitze e Forrestal para a presente análise se refere ao fato de terem sido eles dois dos autores do documento que, posteriormente, ficaria conhecido por legitimar a militarização da política externa estadunidense: a NSC-68 (diretiva do Conselho de Segurança Nacional, número 68). No contexto de sua produção e lançamento, a União Soviética havia logrado a explosão de sua primeira bomba nuclear e a China dava passos em direção à Revolução Maoísta. Tais eventos facilitaram a adesão à resposta militar esperada pelos burocratas. Mas em que, exatamente, consistia esse documento?

Como aponta Pecequilo (2011), a NSC-68 foi um alargamento de outra diretiva do Conselho de Segurança Nacional, a saber, a NSC 20/4. O conteúdo da NSC se tornou uma espécie de tratado de legitimação do *military build-up* que se observaria nos EUA, a partir dos anos 1950 e 1960. Assim como outros pilares da contenção, a NSC-68 se fundamentava na percepção de que a URSS era orientada pelo expansionismo e por: "[...] uma nova fé fanática antitética à nossa [...]" (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950, p. 4)[73], isso é, o comunismo e a rejeição ao modelo ocidental. O choque entre tais "ânimos" irreconciliáveis poderia levar a um contexto de mútua aniquilação, considerando que a URSS havia atingido o domínio da bomba nuclear. Diante desse contexto, os EUA deveriam, segundo o

73 Do original: "[…] is animated by a new fanatic faith antithetical to our own." (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950, p. 4).

documento, garantir os meios de retaliação e prevenção necessários. Entre esses últimos, embora a força militar não fosse o único recurso a ser empregado - o documento versa também sobre instrumentos econômicos e psicológicos - seu enrijecimento se fazia essencial.

A questão mais relevante no texto, do ponto de vista da militarização, é seu viés comparativo e as estimativas nele apresentadas sobre o tamanho das possíveis capacidades soviéticas no campo nuclear. Segundo as inferências apresentadas, a URSS já possuía, em 1950, capacidades suficientes para colocar a Europa Ocidental em risco:

> Considerando a capacidade militar da União Soviética, o objetivo militar aliado de longo prazo na Europa Ocidental deve visar um aumento da força militar naquela área, suficiente para deter a União Soviética em uma guerra de maior proporção ou em qualquer eventualidade, atrasar materialmente a derrota da Europa Ocidental e, se possível, manter uma frente no continente contra as ofensivas soviéticas. (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950, p. 19, tradução nossa)[74].

Diante do cenário de ameaça e possível superação soviética do arsenal estadunidense, a conclusão básica do documento era de que a mobilização militar envolveria um aumento do comprometimento dos meios econômicos em prol dos esforços militares. A diretiva trazia a informação de que a URSS investia 40% de suas riquezas no setor militar, enquanto os EUA destinavam apenas 20% do PIB para o investimento em defesa (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950). O argumento apresentado faz ainda uma ponte entre a militarização e o crescimento econômico, enfatizando a produção industrial e a geração de empregos, o que, como discutimos anteriormente, tornou-se uma constante do debate político norte-americano sobre os gastos em defesa.

Segundo Stephen Glain (2011), ao receber o documento, em 1950, a resposta inicial de Truman à NSC-68 foi de rejeição e tentativa de manutenção do curso de controle de gastos. O evento que mudou essa disposição, além do teste nuclear soviético, foi o início da Guerra das Coreias (1950-1953). O conflito e a lógica do *bomber gap*, ou seja, a ideia de que a URSS estava prestes a alcançar os EUA na corrida nuclear, foram suficientes para que o orçamento de defesa quadruplicasse entre 1950 e 1952. Conforme a base de dados do SIPRI, em 1949, o orçamento de defesa correspondia à uma quantia de 5,1% do PIB. Em 1953, no encerramento do mandato Truman, essa soma chegou a 13,3%. A parcela do orçamento federal ocupada pelos gastos militares chegou a mais de 60%, ao passo que o Pentágono

74 Do original: "Considering the Soviet Union military capability, the long range allied military objective in Western Europe must envisage an increased military strength in that area sufficient to deter the Soviet Union from a major war or, in any event, to delay materially the overrunning of Western Europe and, if feasible, to hold a bridgehead on the continent against Soviet Union offensives."(NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950, p. 19).

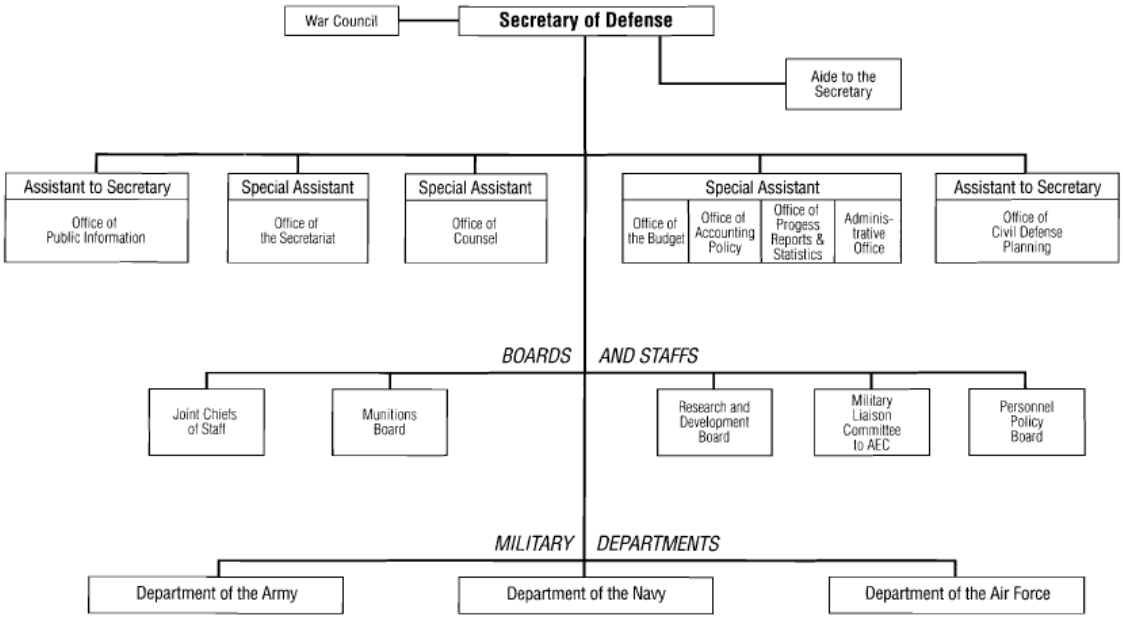
ampliou suas autoridades administrativas e econômicas, capitaneando de forma quase autárquica (HOOKS, 1990) o desenvolvimento da produção industrial do setor de defesa[75].

Além das expansões orçamentárias, o Pentágono sofreu, em 1949, a primeira revisão de sua estrutura, mediante alterações efetuadas pelo Congresso no texto original da Lei de Segurança Nacional de 1947. A denominação "Departamento de Defesa" foi oficialmente assimilada e foi criado o cargo de *chairman* do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas. Segundo a emenda, o cargo deveria ser preenchido por um oficial militar apontado pelo presidente, com anuência senatorial, cuja função principal seria presidir o Estado Maior Conjunto, porém sem possuir direito de voto (US CONGRESS, 1949). O fato de o *chairman* não ter direito a voto trouxe poucas mudanças reais ao funcionamento do departamento e da garantia do controle civil (WEINER, 2014). O gabinete do Secretário de Defesa foi alargado, incorporando escritórios como o *Office of Public Information*, estabelecido em 1948, com o intuito de controlar a divulgação de informações e a propaganda de guerra, doméstica e externa.

A inovação mais relevante de 1949 foi a criação do setor de controle orçamentário departamental, a partir da oficialização do cargo do controlador do Departamento de Defesa (*comptroller).* O controlador seria o responsável por oferecer assistência e aconselhamento ao Secretário de Defesa em relação às questões de orçamento. Para garantir o mesmo tipo de coordenação entre os departamentos das forças armadas, seriam criados controladores para cada um dos serviços, igualmente (US CONGRESS, 1949). Como exposto em páginas anteriores, o propósito de internalização do controle orçamentário ao departamento respondia à necessidade de ampliar o planejamento intraburocrático.

75 Segundo Hooks (1990), somente no setor de aeronáutica, entre os anos 1952 e 1956, o Pentágono controlava mais de 63% de todas as plantas e equipamentos industriais (HOOKS, 1990, p.44).

Figura 8- Gabinete do Secretário de Defesa e Organograma do DoD, 1949



Fonte: US Historical Office of the Secretary of Defense (1997, p.13)

No final do governo Truman, em 1953, o Pentágono já apresentava um crescimento territorial notável, considerando o posicionamento de bases militares no exterior (LEFFLER, 1996). Outra expressão institucional e geopolítica dessa expansão foi a criação dos comandos combatentes unificados (COCOMs) do Pacífico (1947) e da Europa (1952), previstos pelo governo Truman desde 1946, mediante a aprovação do *Unified Command Plan* (UCP), precursor de todos os comandos militares. Como discutido, essas estruturas exerciam funções de coordenação e patrulhamento em ambas as regiões e denotavam a priorização concedida ao continente europeu e à Ásia nos primeiros anos da Guerra Fria.

O sucessor de Truman, Eisenhower (1953-1961), tinha grande apreciação no meio militar, dada a sua participação no exército, durante a Segunda Guerra Mundial. A expectativa reinante era de que, com sua chegada ao governo, o período de ganhos orçamentários iniciados em Truman teria continuidade. Como seu antecessor, o novo presidente manteve o sistema de tetos orçamentários, estabelecendo um montante de 10% do orçamento federal para a defesa (KORB, 1997). Além disso, uma nova diretiva do Conselho de Segurança Nacional (NSC 162/2) inaugurou o chamado *New Look* (“novo olhar”): o princípio de que os EUA precisavam aliar o investimento militar aos limites de suas capacidades econômicas (GLAIN, 2011). Esse ajuste envolveu, logo de início, uma redução

no tamanho das tropas e maior investimento em defesas estratégicas, bem como na construção de mísseis balísticos.

Segundo Whittkopf, Jones e Kegley Jr. (2008), a estratégia também simbolizava uma aposta maior no princípio da "retaliação massiva", pautada pela redução das forças convencionais e maior investimento nos instrumentos de dissuasão. Paralelamente, o presidente aumentou a utilização da CIA em *covert operations*. Tratava-se de um esforço de desmobilização das forças convencionais, de modo a adequá-las ao período de restabelecimento da lógica da contenção, após as hostilidades nas Coreias. A reação do *establishment* a tais mudanças, porém, não foi predominantemente receptiva.

Em um contexto similar aquele observado no lançamento da NSC-68, os planos de Eisenhower foram desestabilizados, em 1957, quando a URSS logrou o lançamento do satélite *Sputnik*. Novamente, a comoção doméstica reabriu o espaço para o discurso dos *gaps*. Se, no governo Truman, esse último havia sido direcionado para o campo nuclear, em Eisenhower os focos se tornaram os mísseis balísticos. Nessa conjuntura, a participação de elementos do Departamento de Defesa se fez ainda mais expressiva no processo de "inflação de ameaças".

No Estado Maior Conjunto, o integrante da aeronáutica, Curtis Le May puxou o coro do reforço ao *bomber* e *missile gaps*, afirmando que, ao reduzir as tropas e o investimento em defesa, Eisenhower estava negligenciando a segurança. Além de integrantes da aeronáutica, a militância pelo aumento do arsenal de mísseis adveio do setor de indústrias aeroespaciais e da ala democrata do Congresso, que faziam pressões à manutenção dos controles orçamentários (MERCILLE, 2008). A situação se deteriorou, em 1957, quando do lançamento de um novo documento de teor alarmista, o chamado *Gaither Report*, seguindo o nome do coordenador responsável do comitê, Horace Rowan Gaither.

A conclusão do documento foi de que o presidente deveria incentivar um aumento de 44 bilhões de dólares no orçamento de defesa, para a produção de mais mísseis balísticos. Visando apaziguar os receios da opinião pública, posto que os dados contidos no relatório haviam sido vazados para a imprensa, o presidente aumentou o teto de gastos em 5,6% (GLAIN, 2011). As consequências orçamentárias dos *bomber* e *missile gaps* foram significativas: entre 1954 e 1957, o dispêndio em projetos de construção de mísseis continentais interbalísticos e mísseis de alcance intermediário saltou de US$ 14 milhões para US$ 14 bilhões (ROLAND, 2007, p. 342).

Para Roland (2007), era simbólico que o presidente tivesse tantas dificuldades para governar, oriundas da relação com o complexo industrial militar. Isso porque, anos antes,

Eisenhower publicara um *paper* pelo *Army Industrial College*, no qual advogava em prol do aumento da cooperação entre o setor militar e o setor privado. Segundo a percepção do autor, um dos principais motivos de descontentamento do presidente não eram somente as consequências inesperadas da imbricação com a esfera privada, mas o incremento da atuação política por parte da ala militar, a qual o ex-general não tolerava por compreender que isso aproximava o país das características não democráticas soviéticas. Fazendo ecos a George Kennan, Eisenhower temia e rechaçava a "tentação da imitação do inimigo" (ROLAND, 2007). Essa ideia é reverberada pelas reflexões de Sherry (1995), para quem, desde os primórdios da formação da nação, os EUA convivem com ambiguidade de fazer a guerra, supostamente para combater os "males do militarismo" externamente, mas acabam, na maior parte das vezes, sucumbindo a eles.

De forma ilustrativa, a presença de figuras militares como George Marshall e o próprio Eisenhower em instâncias decisórias se tornou uma feição recorrente dos anos iniciais da Guerra Fria. Entretanto, como destacado por Roland (2007), mais preocupante ainda era a ascensão dos "civis militarizados". O secretário de Estado John Foster Dulles se encaixava à categoria, ao defender a adoção de uma postura nuclear ainda mais agressiva perante a URSS.

Em 1958, a estrutura do Departamento de Defesa sofreu nova reformulação, destinada a aumentar o controle civil sobre as forças armadas e o clareamento das regras da cadeia de comando. Segundo Weiner (2014), os mecanismos utilizados para esse fim foram o incremento da centralização e da autoridade do Secretário de Defesa, e a concessão de poder de voto ao *chairman* do Estado Maior Conjunto. A emenda de 1958 ressalta, em seu preâmbulo, a ideia de que o princípio da alteração não era estabelecer uma ordem militar acima dos departamentos das forças armadas, mas sim, garantir a melhor coordenação desses últimos, mitigando suas rivalidades. Outras adições importantes foram a criação da *Advanced Research Projects Agency* (ARPA)[76] e da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), em 1957, responsáveis pela condução do programa espacial estadunidense e pelo setor de inovação tecnológica, de modo geral. Embora ambas as agências tenham sido subordinadas ao organograma do DoD, não parece haver consenso, no que se refere aos impactos das novas organizações sobre o controle da militarização e dos militares.

76 A agência mudaria de nome, posteriormente, passando a se chamar *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA).

Para Medeiros (2004), mediante a criação da ARPA e da NASA, os militares "[...] funcionaram como a maior força autônoma na configuração e na direção do processo inventivo dos EUA." (MEDEIROS, 2004, p. 234). Roland (2007) argumenta que, ao estabelecer agências específicas para a esfera tecnológica, Eisenhower foi bem-sucedido em quebrar o monopólio militar sobre as decisões, incrementando o papel exercido pelos técnicos e especialistas civis, de quem o presidente tornou-se dependente, até o fim da gestão.

É importante reforçar que as forças armadas foram as principais condutoras dos projetos de construção de mísseis das décadas subsequentes; não é uma questão menor o fato de a parte mais significativa da pesquisa científica e da produção industrial terem sido arregimentadas sob a liderança do Pentágono. Mowery e Rosenberg (2005) pontuam que, no ano fiscal de 1950, 90% dos gastos federais em P&D eram canalizados via DoD e a Agência de Energia Atômica. Os investimentos impulsionados pelo setor militar permitiram um amplo grau de transferência das tecnologias de aplicação militar para a esfera civil, fomentando a sobreposição entre os dois campos.

O Congresso, por sua vez, cada vez mais dependente dos dólares oriundos da defesa, apresentava pouca ou nenhuma resistência às ações militares. Como declarado por Hooks (1990): "Os Chefes de Estado Maior venceram a mais importante batalha: o orçamento militar era baseado em objetivos estratégicos e nos comprometimentos militares internacionais. As políticas fiscais e monetárias da nação foram ajustadas para acomodar o orçamento militar." (HOOKS, 1990, p.371, tradução nossa)[77].

As mudanças inseridas por Eisenhower levaram a um aumento geral, em seus oito anos de governo, de 12% no orçamento de defesa (KORB, 1997). Apesar de menos expressivo, o crescimento teria continuidade nos governos seguintes, em função do início da Guerra do Vietnã (1955-1975). Como ressalta Chalmers Johnshon (2004), apesar de eventuais variações, nenhum dos orçamentos apresentados desde o início da Guerra Fria foi capaz de retroceder aos níveis de investimento em defesa verificados no período pré-Segunda Guerra. A tendência predominante foi a manutenção dos gastos em patamares elevados, com alguns intervalos de "pico", em contextos específicos, como a guerra do Vietnã, ou o *military build up* do governo Reagan, como se verá nas seções seguintes.

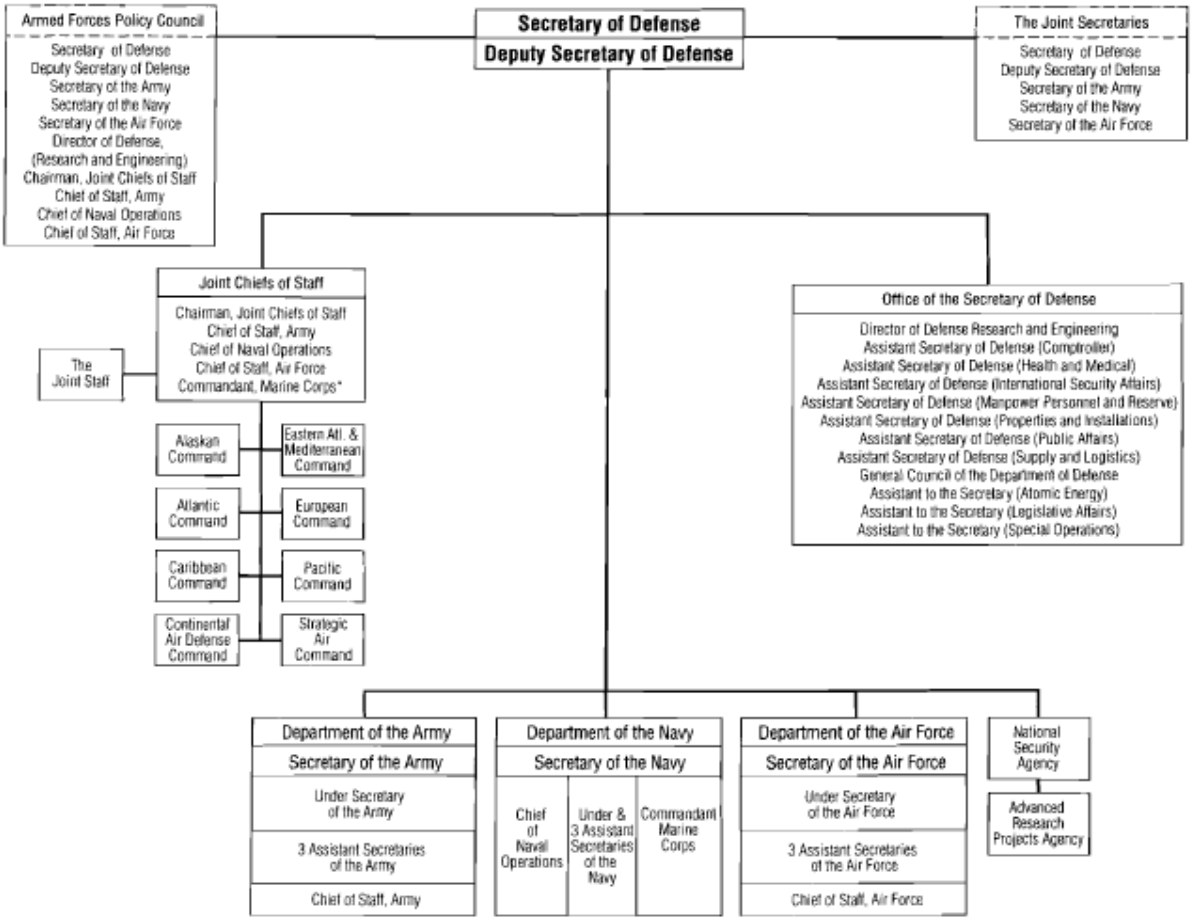
O governo republicano também representou a incorporação de importantes alargamentos à estrutura organizacional do DoD. Além dos acréscimos da ARPA e da NASA,

[77] Do original: "The Joint Chiefs of Staff had won the most important battle: military spending was based on strategic objec- tives and international military commitments. The nation's fiscal and monetary policies were adjusted to accommodate military budget." (HOOKS, 1990, p. 371).

em 1952, foi oficializada a criação da *National Security Agency* (NSA), responsável por internalizar as funções de inteligência à burocracia de defesa. Do ponto de vista da política externa, outra mudança significativa foi o estabelecimento do escritório de *International Security Affairs,* incorporado ao gabinete do Secretário de Defesa. Segundo os registros documentais, essa divisão se tornou uma espécie de "pequeno Departamento de Estado", dentro do DoD, contribuindo para ampliar o papel de seu secretário sobre questões internacionais (US HISTORICAL OFFICE OF SECRETARY OF DEFENSE, 1997).

A criação do novo gabinete era uma resposta às demandas oriundas do aumento dos contatos militares internacionais, notadamente na Europa e na Ásia, e do gerenciamento das atividades de fornecimento de ajuda externa e ajuda securitária, sob a égide da burocracia militar. Com as referidas mudanças, o organograma do DoD, ao fim da presidência de Eisenhower, se apresentava como consta na figura 9.

Figura 9- Organograma do DoD, 1958



Fonte: US Historical Office of the Secretary of Defense (1997, p.29).

No que diz respeito ao Vietnã, o caminho que levou ao envolvimento norte-americano no sudeste asiático já vinha sendo pavimentado desde meados dos anos 1950, no

governo Truman. Tal interesse prévio foi revelado vinte anos após o início da guerra, por meio da divulgação do compilado de documentos classificados do Departamento de Defesa intitulados como *United States–Vietnam Relations, 1945–1967: A Study Prepared by the Department of Defense*. Esses últimos ficaram conhecidos, posteriormente, como *Pentagon Papers*.

De acordo com o segundo volume do estudo, quando os conflitos pela recolonização francesa da Indochina tiveram início, a NSC-124 do Conselho de Segurança Nacional (1952), elaborada pela presidência Truman, já afirmava que: "Os Estados Unidos poderiam ser forçados a tomar medidas militares para prevenir a subversão no sudeste asiático" (DEPARTMENT OF DEFENSE, 1971, p. 2, tradução nossa)[78]. Tais temores se aprofundaram no *establishment* militar americano, em 1954, quando, após a divisão do Vietnã entre norte e sul, a porção norte aprofundou seus laços com a URSS. Já na transição para o governo Eisenhower, portanto, a preocupação era de que o Vietnã se tornasse uma "nova China", subtraindo mais um espaço de influência da órbita ocidental.

Internamente, o presidente republicano sofria pressões, oriundas de seu Estado Maior, para a adoção de posturas mais agressivas em relação à China. Diante do aumento de gastos em defesa garantido pelo frisson dos *gaps* nuclear e de mísseis balísticos, os serviços armados haviam se tornado aptos para desenvolver uma série de pequenos projetos paralelos sobre o uso da força nuclear, os quais foram agregados pelo JCS no plano *Single Integrated Operation Plan* (SIOP). Os estudos e documentos classificados sobre esse período afirmam que Eisenhower teria ficado "escandalizado" pela proporção das primeiras versões do plano, que envolviam, dentre outras coisas, propostas de ataques preventivos nucleares à China e à URSS (GLAIN, 2011; NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2004). Para Glain (2011), a ligação direta entre a contenção soviética à China partia de uma visão monolítica conservada pelos EUA, que não foram capazes de perceber que as duas potências já se encontravam em processo de separação e conflito.

Considerando as reflexões de Pecequilo (2011), é possível supor que a percepção do Estado Maior Conjunto fora gestada dentro da lógica da doutrina Eisenhower, que previa o direcionamento da contenção não apenas para a URSS, mas para o comunismo, de modo geral. No caso do Vietnã, isso se fundamentava na "teoria do dominó", ou seja, a ideia de que se um país no Sudeste Asiático fosse convertido ao comunismo, a região inteira também

78 Do original: "U.S. might be forced to take some military action in order to prevent the subversion of Southeast Asia." (DEPARTMENT OF DEFENSE, 1971, p. 2).

o seria (DEPARTMENT OF DEFENSE, 1971). Ideologicamente, o ímpeto que direcionaria a intervenção partia de uma perspectiva de mundo generalista.

A dimensão ideológica, entretanto, não é suficiente para compreender a guerra do Vietnã e, de modo mais amplo, o direcionamento estadunidense e soviético para os países do "Terceiro Mundo". Tais regiões também representavam abundantes fontes de recursos naturais e energéticos (ANDERSON, 2015). A aproximação em relação a esses países era uma forma de ampliar suas riquezas e deslocar, a um só tempo, as presenças imperialistas europeias remanescentes. Como pontua Cypher (2013), as intervenções em zonas periféricas funcionavam como vetores de alargamento dos espaços de acumulação capitalista, juntamente com os instrumentos da assistência securitária e da ajuda externa.

Para o Pentágono essas dimensões eram claras e a guerra, inevitável. As forças armadas previam um cenário em que somente o envolvimento limitado pela via aérea ou naval não seria suficiente: a aplicação de tropas convencionais por terra se tornaria necessária, no longo prazo. Essas manifestações, porém, não convenceram Eisenhower, para quem os EUA não deveriam se comprometer unilateralmente com uma intervenção no Vietnã. O presidente esperava maior envolvimento de aliados europeus e via com ressalvas a possibilidade de atuação por terra, receoso de que a China e a URSS pudessem ser atraídas para o conflito (US HISTORICAL OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 1997).

As hesitações em relação à defesa renderam ao presidente uma associação à fraqueza (PECEQUILO, 2011), apesar de seu passado na vida militar. Os dois candidatos à presidência de 1960 exploraram o tema e o vitorioso, o ex-senador John F. Kennedy (1961-1963), se responsabilizaria pela prática do *military build up*, rejeitado inicialmente por seu antecessor. Esse processo foi facilitado pelas nomeações do novo presidente para o setor de defesa, cujo secretariado foi oferecido a Robert McNamara (1961-1968). Antes de nos debruçarmos sobre o tema do Vietnã cumpre discutirmos as alterações causadas por essa personalidade no funcionamento do DoD.

Como outros representantes no cargo, a trajetória do oitavo Secretário de Defesa se iniciara no setor privado, especificamente no quadro de funcionários da *Ford Motor Company*. Ao migrar para uma posição pública, McNamara levou consigo uma série de concepções corporativas sobre o modo de gerenciar a burocracia. Essas últimas se refletiram na introdução do método de análise de sistemas e planejamento no processo orçamentário do Departamento de Defesa, conhecido como *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS). Forjado por especialistas do *think tank Rand Corporation*, o PPBS foi um instrumento que buscava quantificar a percepção de ameaças à segurança dos EUA e

convertê-la em propostas de solução e prevenção orçamentárias (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2018). Os quadros da burocracia de defesa foram preenchidos por especialistas civis em análise de dados e sistemas, contratados a partir de grandes universidades estadunidenses, os quais receberam a alcunha de *whiz kids*.

Sumarizando a análise de Lawrence J. Korb (1997), é possível identificar as principais mudanças trazidas por esse sistema como sendo: a) aumento da centralização das decisões na figura do Secretário de Defesa; b) aumento do tempo de planejamento orçamentário; c) aumento da previsibilidade e da capacidade de projetar cenários de longo prazo; d) foco nos resultados a serem atingidos, cujos meios de consecução são dados pelo orçamento investido; e) dificuldade de coordenar o processo com outras agências e submissão do orçamento federal ao orçamento de defesa.

Em síntese, o ciclo orçamentário foi dividido em três grandes fases com duração aproximada de 20 meses. Isso fez com que os orçamentos para os anos fiscais passassem a ser pensados para um intervalo de cinco anos em diante, podendo ser ajustados e revisados anualmente. A fase mais longa, ou seja, a fase de planejamento, envolvia a preparação de documentos pelo Estado Maior Conjunto, em cooperação com os serviços das forças armadas, e pelo gabinete do secretário de defesa, que deveriam conter recomendações de ambos sobre as ameaças enfrentadas pelos EUA e as quantidades de forças necessárias. A produção dava origem a dois documentos independentes, um do JCS e outro do gabinete da secretaria de defesa, que seriam recebidos e revisados pelo Secretário de Defesa. Depois dessa etapa e, a partir das sugestões do secretário, as propostas orçamentárias eram repassadas para readequação às forças armadas.

Uma vez concluídos, os *Program Change Requests*, como eram chamados os documentos revisados, passavam pelo processo de análise de sistemas, de modo a conferir sua adequação ao contexto, e revisados pelo controlador, responsável por sugerir mais alterações orçamentárias, sob a perspectiva econômica. Ao fim do processo, o relatório final voltava ao Secretário de Defesa para então, ser repassado ao presidente (KORB, 1997). Segundo Korb (1997), essa configuração fazia com que, geralmente, McNamara tivesse a última palavra em relação aos orçamentos, e seus pedidos dificilmente fossem negados pelas presidências Kennedy e Johnson. Apesar de ampliar o horizonte de planejamento, o PBBS trouxe algumas controvérsias. Dentre as principais, Korb (1997) ressalta a dificuldade de adequar tantas etapas ao tempo de duração do ciclo orçamentário e o fato de que o excesso de quantificação reduzia, sob a ótica militar, o espaço para a intuição e a experiência tática.

As alterações contribuíram para que a administração Kennedy fosse lembrada como um período de tensões no âmbito das relações civis-militares. Por seu perfil jovem e pela baixa experiência na carreira militar, o presidente era encarado com desconfiança pelos oficiais do Estado Maior Conjunto. O comandante em chefe nutria convicções de que os militares deveriam ser mantidos sob controle, de modo a evitar uma reação desproporcional que desencadeasse uma guerra nuclear com a URSS. O entendimento geral da ala civil do governo era de que os fardados haviam adquirido grande autonomia, em decorrência dos projetos associados à retaliação massiva do governo Eisenhower.

As transformações promovidas por McNamara na organização do departamento eram uma forma de recobrar o impacto civil sobre as decisões, fazendo com que esses ocupassem mais postos no processo decisório. Os conflitos, no entanto, permaneciam: os militares, por exemplo, eram críticos à presença das *whiz kids* no Pentágono; como destaca Bacevich (2007), o general Curtis Le May se referia aos analistas como "amadores que presumiam saber mais sobre guerra e questões militares que os profissionais experientes" (BACEVICH, 2007, p. 234).

As medidas do secretário ampliaram a relevância do pilar privado do "complexo industrial militar", mediante a privatização e a venda de diversas instalações militares controladas, até então, pelas forças armadas. As regras sobre aquisições foram enrijecidas, fazendo com que muitas empresas do ramo, como a Lockheed Martin, enfrentassem perdas substanciais em seus lucros (WILSON, 2018).

As pressões contínuas do DoD e da CIA culminaram no fiasco da invasão da Baía dos Porcos, em Cuba (1961), que tinha o intento de derrubar o governo recém instaurado de Fidel Castro. Segundo os relatos do episódio, o presidente não era favorável, inicialmente, à adoção de uma intervenção militar direta (BACEVICH, 2007; DALLEK,2013), ainda que concordasse com a necessidade da substituição de Castro. A opção bélica teria sido adotada como um mecanismo de silenciar as vozes mais militaristas da administração, dentre as quais se destacavam os oficiais da burocracia de defesa e inteligência e o irmão do presidente, Robert Kennedy, então ocupante do cargo de procurador geral.

O mesmo tipo de impasse foi repetido durante a Crise dos Mísseis de 1962, na qual figuras militares como Curtis Le May e o comandante do Estado Maior Maxwell Taylor advogavam pelo uso da força contra a URSS e o presidente se opunha a essa alternativa. À época, um assessor presidencial relatou que Kennedy, exasperado com as atitudes fardadas, teria afirmado que: "Esses militares têm uma vantagem. Se nós fizermos o que eles querem, nenhum de nós estará vivo, depois, para contar que estavam errados" (DALLEK, 2013). Ao

final do processo, a intervenção direta foi rejeitada e substituída pela via econômica, mediante a instauração do embargo econômico à Cuba.

Apesar dessas restrições, o orçamento de defesa recebeu maciços investimentos, por meio da retirada dos tetos orçamentários vigentes nos governos Truman e Eisenhower. Kennedy conseguiu, em 1962, o maior montante aprovado no Congresso para o DoD, desde a Guerra das Coreias, solicitando um total de mais de 50 bilhões de dólares (SIPRI, 2019)[79]. A quantidade do aumento dos gastos totais foi maior que as somas anteriores, chegando a uma apropriação de US$ 4 bilhões, apenas nos primeiro doze meses de governo, e mais um aumento de 75% para os programas de mísseis estratégicos iniciados por Eisenhower (MERCILLE, 2008). A quantidade de mísseis possuídos pela URSS era extremamente inferior. Segundo Mercille (2008), a diferença era de 12 para 44 mísseis, em 1960; a distância se expandiu ainda mais, após a adesão doméstica ao discurso do *gap*, reforçada por Kennedy desde os anos de Senado.

Outro setor a receber incrementos substantivos, durante a gestão Kennedy-McNamara, foi o recrutamento militar. Em 1964, o Secretário de Defesa promoveu um projeto para alistar 20 mil homens de baixa qualificação às forças armadas. O programa, apelidado como *Special Training and Enlistment Program* (STEP) tinha como objetivo oferecer empregos, orientação vocacional e disciplina a jovens que, de outro modo, não teriam condições de se inserir no mercado de trabalho em cargos bem remunerados. O STEP contribuiu para dar continuidade aos incentivos ao alistamento, iniciados na Era Truman e, portanto, também foi beneficiado pelos efeitos da mentalidade do *Welfare State.*

Além disso, recebeu amplo suporte do exército, devido ao potencial de preenchimento das tropas e difusão dos valores militares (BOGLE, 2004). Chama a atenção o fato de que, segundo Ettinger (2017), 41% dos jovens alistados eram negros, evidenciando o mapa da desigualdade do país. Do ponto de vista ideológico, os argumentos de legitimação do projeto reforçam o viés do militarismo, imbuído da perspectiva de superioridade da disciplina militar. Em um discurso referenciado por Ettinger (2017), McNamara afirmava que o treinamento possibilitaria aos jovens voltar para a vida civil com habilidades e atitudes que reverteriam "a espiral de decaimento moral humana".

No que concerne à organização do aparato de política externa, a administração democrata foi a responsável por promover as alterações no Conselho de Segurança Nacional

79 A fim de facilitar a visualização, disponibilizamos os gastos totais e sua correspondência em relação ao PIB deste período no Apêndice A.

que se transformariam no padrão adotado posteriormente por seus sucessores. A criação da *Situation Room*, uma sala de comando dentro da Casa Branca, permitiu que as decisões fossem cada vez mais concentradas sob os auspícios da presidência. Foi também durante a gestão Kennedy que o cargo de "conselheiro" de Segurança Nacional foi oficialmente estabelecido; até então, o ocupante do cargo era considerado como um "assistente", denotando o desprezo compartilhado tanto pelo governo Truman quanto Eisenhower em relação à essa burocracia. O estilo adotado por Kennedy foi, nesse sentido, inovador, algo reforçado por sua relação próxima com o Secretário de Defesa McNamara, que também intensificou a atuação no campo da política externa. Segundo Nelson (2007), essa combinação de fatores selou o processo de perda de relevância do Departamento de Estado, que passou de um *locus* de formulação política para uma fonte de informações para a atuação do presidente e do Conselho de Segurança Nacional.

Com Kennedy na presidência, a dimensão da falta de transparência no plano da segurança nacional foi elevada. Essa administração deu continuidade ao sistema de *covert operations*, observado durante o governo Eisenhower, e estabeleceu novos dispositivos de inteligência. Embora o DoD já houvesse internalizado as funções desse setor por meio da NSA, o secretário McNamara criou também a *Defense Intelligence Agency*, voltada à captação e processamento de dados de inteligência de todas as forças armadas, as quais também possuíam mecanismos de inteligência autônomos, evidenciando as diversas sobreposições de funções do aparato burocrático.

Todo o planejamento, investimentos e informações não foram suficientes, porém, para evitar o maior fracasso militar atribuído a McNamara e aos dois presidentes a quem serviu: a Guerra do Vietnã. Apesar da associação do Vietnã ao projeto de aproximação das superpotências ao Terceiro Mundo, Stephen Glain (2011) argumenta que, na prática, a intervenção no Sudeste Asiático não era desejada por nenhum dos presidentes anteriores, de Truman a Kennedy. A guerra passou a ser encarada como um evento cujo principal gatilho foi burocrático. Nas palavras do autor: "O engajamento no Vietnã foi uma criação bastarda de um *establishment* de formulação política paroquial, militarizado e divisivo." (GLAIN, 2011, p. 153, tradução nossa)[80]. Ainda assim, foi uma operação que se iniciou por meio da vontade Executiva, alijando o Congresso e a opinião pública do processo decisório, em primeiro momento.

80 Do original: "The Vietnam entanglement was a bastard creation of a parochial, militarized, and divisive policymaking establishment." (GLAIN, 2011, p.153).

Após sua reeleição, em 1964, Lyndon Johnson buscou formalizar a participação na guerra, declarando um aumento de tropas de 75 mil para 125 mil, e enviando ao Congresso uma resolução que lhe concederia plenos poderes sobre a condução da guerra. A justificativa para essa última adveio de um ataque ao destróier da marinha norte-americana *USS Maddox*, que vinha sendo utilizado em investidas pelos EUA contra o território norte-vietnamita. A resolução, conhecida como "Resolução do Golfo de Tonkin", e aprovada nas duas casas do Legislativo quase de forma unânime previa o seguinte:

> Os Estados Unidos consideram como vital para seu interesse nacional e para a paz mundial a manutenção da paz internacional e segurança no Sudeste Asiático. Consonante com a Constituição dos Estados Unidos e a Carta das Nações Unidas, e em acordo com suas obrigações perante o Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste Asiático, os Estados Unidos estão, portanto, preparados, de acordo com o que o presidente determine, a tomar todas as medidas necessárias, incluindo o uso da força armada, para assistir qualquer Estado membro ou protocolar do Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste Asiático requisitando assistência à sua liberdade. (US CONGRESS, 1964, tradução nossa)[81].

Segundo o historiador Arthur Schlesinger (2004), a aceitação da resolução pelo Congresso e seu conteúdo, concedendo ao presidente a prerrogativa de tomar "todas as medidas necessárias" em relação ao Sudeste Asiático figuram como o ápice da "presidência imperial", isso é, a sobreposição do presidente sobre as demais instâncias de poder. A partir do aumento das perdas na guerra, entretanto, a parábola da presidência imperial caiu em declínio, ao mesmo tempo em que o Legislativo passou a buscar meios de recuperar seu poder decisório sobre a guerra.

Por esse motivo, o Vietnã é apresentado pela literatura como marco definitivo da quebra do consenso bipartidário (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007; PECEQUILO, 2011; SCHLESINGER, 2004). Foi igualmente o momento em que a mobilização nacional em torno da guerra, herdada da Segunda Guerra Mundial, perdeu seu vigor, dando lugar a um novo sentimento: a "síndrome do Vietnã". O anti-militarismo despertado pelas mortes e pela violência da guerra foi acompanhado pelo princípio de que outras guerras como aquela deveriam ser evitadas. Essa percepção se estendeu durante todo o restante da Guerra Fria, e após ela, moldando, em alguma medida, a percepção contemporânea da população norte-

81 Do original: "The United States regards as vital to its national interest and to world peace the maintenance of international peace and security in southeast Asia. Consonant with the Constitution of the United States and the Charter of the United Nations and in accordance with its obligations under the Southeast Asia Collective Defense Treaty, the United States is, therefore, prepared, as the President determines, to take all necessary steps, including the use of armed force, to assist any member or protocol state of the Southeast Asia Collective Defense Treaty requesting assistance in defense of its freedom." (US CONGRESS, 1965).

americana sobre o uso da força. Segundo as contabilizações apresentadas em Johnson (2004), quase 2,7 milhões de norte-americanos serviram no Vietnã. Desses, pelo menos 47.369 não voltaram da guerra e outros tantos regressaram com traumas físicos e psicológicos.

Embora tenham se mobilizado favoravelmente à intervenção desde o início, os militares não concordavam sua condução (BACEVICH, 2007; OLSON, 2012). O fato de McNamara e seus sucessores terem se cercado por civis e tecnocratas, inclusive nas decisões estratégicas e táticas, levou à marginalização da ala militar do Departamento de Defesa. Para Bacevich (2007), o fato de os militares serem consultados formalmente, mas não participarem do processo decisório, que havia sido concentrado predominantemente no gabinete coordenado por McNamara, corrompeu o arranjo do controle civil, em decorrência da maior interferência civil em decisões operacionais. Por outro lado, a dificuldade de comunicação foi fruto do funcionamento interno do Estado Maior Conjunto, o qual estabelecia que o aconselhamento militar deveria ser transmitido apenas mediante consenso entre os chefes de Estado Maior (WEINER, 2014). Como esse último não era atingido, com frequência, a tendência era o silenciamento militar.

O ônus da derrota recaiu pesadamente sobre a instituição militar, que foi socialmente desmoralizada. A experiência serviu, sob o ponto de vista fardado, como constatação de que a guerra não podia ser conduzida por civis (BACEVICH, 2005). Na política, grupos conservadores defendiam que o problema do Vietnã não fora a guerra, *per se*, mas o *excesso* de transparência, promovido pela cobertura midiática do conflito (o Vietnã foi a primeira guerra televisionada) (JOHNSON, 2004). A união entre essas duas disposições, ou seja, o favorecimento ao secretismo e o enfraquecimento militar seriam os combustíveis para o renascimento do militarismo nos anos 1980, acompanhado não mais pelo auge do *Welfare State*, e sim pelo fortalecimento do neoliberalismo (BACEVICH, 2005; ETTINGER, 2017). As bases e princípios de tal renascer são avaliadas na seção seguinte.

4.2 O Departamento de Defesa e a fase do declínio relativo: ressignificando o militarismo estadunidense (1970-2000)

A eleição do republicano Richard Nixon (1969-1974), alicerçada na plataforma de recuperação do respeito militar estadunidense representou, dentre outras coisas, o marco do afastamento democrata em relação a temas militares. Como observado por O'Hanlon e Campbell (2006), após o Vietnã, a eficácia em questões de segurança passara a ser associada majoritariamente ao partido republicano, fazendo com que os democratas se acercassem mais

de outras temáticas, como economia e direitos humanos. Essa visão, no entanto, representa uma interpretação parcial da realidade, na medida em que ambos os partidos possuíam, em sua estrutura, representantes dos falcões (*hawks*) e das pombas (*doves*).[82] A candidatura de Nixon representava todos os quadros do espectro político que concebiam a derrota na Indochina como uma humilhação e evidência do declínio da fibra moral na sociedade. Tais grupos e o próprio presidente eram favoráveis ao fim do conflito, o que não significou, como observa Sherry (1995), a consolidação efetiva do curso de desmilitarização que parecia ter sido adotado pela presidência, em seus meses iniciais.

Apesar de ter ocupado o cargo de vice-presidente na gestão Eisenhower, o presidente Richard Nixon não era considerado próximo das temáticas militares, mas defendia a importância de uma administração presidencial forte, notadamente na esfera da política externa (SHERRY, 1995). Diante das falhas apresentadas pela estratégia de "resposta flexível" (*flexible response*), inaugurada no governo Kennedy, a agenda Republicana envolvia, ao mesmo tempo, o encerramento do conflito no Vietnã e a construção de capacidades suficientes para que o país pudesse erigir "uma guerra e meia".

De acordo com os princípios do primeiro tipo de estratégia, os EUA deveriam investir em capacidades militares convencionais e não convencionais, incluindo um arsenal nuclear robusto, a fim de erigir uma guerra na Europa, uma na Ásia e uma terceira, de menor impacto, em outra região. No caso da Doutrina Nixon, os objetivos se tornaram mais limitados, visando a contenção da ameaça comunista, ou na Europa ou na Ásia, e a possibilidade de um conflito de menor escala em uma segunda região (WITTKOPF; JONES; KEGLEY JR, 2008). Além do desgaste militar, a mudança do viés estratégico se relacionava às visões de mundo do presidente, no que se referia às conexões entre a URSS e a China. Diferentemente de seus predecessores, Nixon não compartilhava da perspectiva do "comunismo único", isso é, a lógica de que existia contiguidade entre a ameaça soviética e chinesa: em sua concepção, era preciso construir táticas específicas para a relação com cada um dos países, a fim de mantê-los divididos.

---

82 No universo político norte-americano, os falcões são representados por aqueles que possuem maior propensão ao apoio do uso da força como mecanismo de solução de questões internacionais. Os representantes associados às pombas, por sua vez, encaram o instrumento militar como um último recurso, preferindo a via diplomática e multilateral como meios de solução de controvérsias. Após o Vietnã, o aumento da associação dos temas militares aos republicanos criou a impressão de que esses últimos são os falcões e os democratas, pombas, mas, na prática, as duas figuras povoam os dois partidos (PECEQUILO, 2011).

Para atingir tais objetivos, o Departamento de Defesa, sob coordenação de Melvin Laird, passou por um período de enxugamento, sobretudo do ponto de vista orçamentário. Após sua nomeação, Laird empenhou-se em reverter o processo de centralização burocrática iniciada na gestão McNamara, buscando oferecer maior espaço aos integrantes do Estado Maior Conjunto na revisão e elaboração dos documentos referentes ao ciclo orçamentário. Em troca, o secretário garantiu que os militares enquadrassem suas demandas em um novo teto de gastos. A presença de Henry Kissinger no Conselho de Segurança Nacional ampliou o papel dessa agência no processo orçamentário, mediante a criação do *Defense Program Review Committee* (DPRC), coordenado pelo próprio Kissinger, com o intuito de adequar a defesa ao contexto político e econômico (KORB, 1997).

Em relação ao Vietnã, a estratégia escolhida por Laird e Nixon foi a "vietnamização", que significava a transição gradual do controle da guerra ao Vietnã, de modo que as tropas norte-americanas pudessem ser retiradas (KISSINGER, 1994). Isso não obstaculizava, porém, a continuidade da ajuda financeira e a interferência indireta dos EUA no conflito, por meio do fornecimento de armas. O país deu continuidade aos bombardeios aéreos na região, a fim de oferecer a impressão de vitória sobre a guerra (SHERRY, 1995). Segundo Glain (2011), o processo de militarização da política externa sofreu novas ampliações, mediante a extensão do conflito para outros países, como Laos e Cambodia.

Oficialmente, a paz no Vietnã foi celebrada em 1973, com a assinatura dos Acordos de Paz de Paris, os quais pavimentaram o caminho para a unificação do território (PECEQUILO, 2011). Todavia, como pondera Neocleous (2011), a atuação estadunidense no Sudeste Asiático não correspondeu a um processo e construção efetiva da paz, e sim de pacificação. Segundo o autor, o conceito de "pacificação" denota: "[...] uma ação policial: um ato militar disfarçado de paz" (NEOCLEOUS, 2011, p. 14, tradução nossa)[83].

A pacificação funciona como um meio de atribuir uma aparência pacífica e estabilizada a um estado de relações violentas, mediante a perpetuação de ordens e estruturas sociais alicerçadas na violência. Embora esta prática seja identificada desde as colonizações europeias nos continentes americano e africano, o Vietnã é compreendido como um marco de sua institucionalização, em decorrência do emprego das táticas de contrainsurgência pelas forças norte-americanas. Um dos avanços institucionais foi a instauração do chamado *Civil Operations and Revolutionary Development Support* (CORDS).

83 Do original: "[…] police action: a military act dressed up as peace." (NEOCLEOUS, 2011, p.14).

O referido programa foi criado em 1967, sob os auspícios da USAID e do Departamento de Estado; seu propósito elementar era o combate aos *vietcongs*, empregando práticas de engajamento com a população local. Para tanto, o CORDS envolvia uma série de iniciativas de construção de infraestrutura, aperfeiçoamento de técnicas agrícolas, fornecimento de recursos médicos, entre outras, cujo fundamento era o oferecimento de suporte às atividades militares e de inteligência, além de tornar a opinião pública mais receptiva à presença das forças estrangeiras.

Apesar de idealizado como um projeto de origem civil, o CORDS foi, paulatinamente, militarizado no Vietnã. De acordo com Stephen Glain (2011), a militarização ocorreu pelo fato de que, por se tratar de uma zona de conflitos, o oficialato militar possuía precedência sobre as tomadas de decisão e a coordenação das atividades. O DoD dispunha de mais recursos orçamentários e humanos do que as agências civis, o que se refletia em suas capacidades de atuação, em campo. Como consequência, a lógica do programa de pacificação foi orientada pela finalidade militar, sendo relatados, posteriormente pelo Congresso, diversos casos de abusos de direitos humanos, incluindo tortura de prisioneiros de guerra (BARKAWI, 2015; GLAIN, 2011). Até o presente, no entanto, esse projeto é lembrado como um dos precursores dos esforços militares de estabilização e reconstrução, empreendidos em contextos recentes, como o Afeganistão e o Iraque.

Entre os militares, o período pós-Vietnã significava uma pausa para a "autorreflexão", pautada pela percepção de que: "Para merecer se envolver mundo afora, a América requeria, em sua visão, um período de concentração em sua própria melhora." (KISSINGER, 1994, p.676, tradução nossa)[84]. Cresceram, nas forças armadas, os casos de abusos de drogas e depressão, ao passo que as taxas de recrutamento caíram consideravelmente. O ápice de tal processo foi a determinação, pela presidência, do fim da obrigatoriedade à conscrição militar, em 1973. A proposta de conversão do serviço militar em um sistema voluntário era uma resposta não só ao anti-militarismo despertado pelo Vietnã, mas ao aumento do *déficit* fiscal.

Observando a questão de forma mais ampla, Janowitz (1975) afirmava que o fim da conscrição era um reflexo do aumento da confiança dos decisores no "determinismo tecnológico", ou seja, a ideia de que a presença de armas nucleares e os avanços da tecnologia tornavam os exércitos de massa anacrônicos. Ademais, tratava-se de um espelhamento das

84 Do original: "To deserve to be involved worldwide, America required, in their view, a period of concentration on its own improvement" (KISSINGER, 1994, p.676).

próprias mudanças sociais enfrentadas pelos EUA: o aumento da escolaridade e do ingresso em universidades reduzia a procura pelo serviço militar, sobretudo por indivíduos de classe média (JANOWITZ, 1975). Para Ettinger (2017), o fim da conscrição deve ser contextualizado como parte do processo de perda de força e adesão aos pilares do Estado de bem-estar social e, nesse sentido, também uma forma de inserção da lógica do mercado na organização militar estadunidense.

Em resumo, Bacevich (2007) avalia os anos 1970 como sendo um período de ruptura no âmbito das relações civis-militares, expresso em três níveis: a) a perda de confiança da ala militar na liderança civil; b) o aumento do rechaço social à carreira e à mentalidade militar; c) o "grande divórcio" entre os militares e a elite política, representado pelo fim da conscrição obrigatória e a quebra do contrato existente entre as forças armadas e os representantes políticos, referente à garantia de preenchimento das fileiras militares por conscritos recrutados na sociedade civil. Episódios como o vazamento dos "Papeis do Pentágono" foram cruciais para o processo de desmoralização da burocracia de defesa.

Com o intuito de reverter o processo, o Secretário de Defesa Melvin Laird incumbiu ao general Creighton Abrams, apontado como chefe do Estado Maior Conjunto, em 1971, a missão de redefinir o papel do exército, retirando o foco sobre a Indochina e reorientando-o ao combate da Guerra Fria. O principal mérito atribuído a Abrams foi a expansão das divisões terrestres, por meio do treinamento de reservistas e de oficiais da Guarda Nacional (GLAIN, 2011). Por meio do arranjo construído pelo general, o engajamento de tropas em campo pela presidência seria mais difícil sem o acionamento dos reservistas e, portanto, limitado, se não houvesse apoio da base social.

Essas medidas foram um dos mecanismos encontrados pelas forças armadas para blindar os quarteis da possibilidade de inserção em novos conflitos, sem a repartição dos custos com a sociedade estadunidense (BACEVICH, 2007). Em termos estratégicos, a reorientação promovida por Abrams direcionou as atenções do oficialato ao Oriente Médio; na região, o conflito árabe-israelense foi tomado como um modelo de projeção para a preparação militar, demandando a adaptação das tecnologias de guerra dos territórios pantanosos do Vietnã para o ambiente desértico[85] e deslocando o olhar norte-americano de batalhas contra inimigos não convencionais para os conflitos interestatais.

---

85 A produção dos tanques *M1 Abrams* pela Ford nos anos 1980 foi uma das alterações promovidas, com o intuito de viabilizar a atuação dos EUA em teatros desérticos. O nome do veículo é também uma homenagem ao general Abrams.

A conduta de "busca por culpados" e negação aos erros do Vietnã, maximizada pela reorientação direta a outros estilos de guerra, fizeram com que as tropas estadunidenses não procedessem à uma revisão tática efetiva dos aprendizados do Sudeste Asiático (BACEVICH, 2005; GLAIN, 2011). Os oficiais optaram pelo não reconhecimento de suas responsabilidades sobre o conflito, relegando-o ao passado, ao mesmo tempo em que voltavam ao que consideravam como *real soldiering*: a atuação em guerras convencionais, com inimigos bem delimitados e com o mínimo possível de casualidades. Nos termos adotados por Kaempf (2018), essa disposição demarca o auge da imagem do "soldado pós-heróico", isso é, aquele que se torna avesso ao sacrifício de morrer em campo.

No campo político, o isolamento militar foi agravado pelo aumento da concentração do poder no eixo do gabinete do presidente Nixon e do Conselho de Segurança Nacional, de Henry Kissinger. A esse último foram atribuídas as principais alterações no âmbito político e diplomático do período, a saber a reaproximação com a China (1979) e o início das movimentações que culminaram em negociações sobre a redução de armas nucleares, o SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*), com a URSS. Enquanto isso, as demais burocracias, como o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado foram alijadas do processo decisório. O arrefecimento de tensões possibilitado por tais iniciativas fez com que a década de 1970 fosse caracterizada como um intervalo da contenção, apelidado como *deténte* (PECEQUILO, 2011; SHERRY, 1995). Ainda assim, as tendências militaristas permaneciam latentes, o que se tornou evidente na campanha presidencial de 1972.

Naquele ano, o presidente Nixon logrou sua reeleição contrapondo a campanha anti-militarista do candidato democrata George McGovern pautada no s*logan* "*Come home America*" ("América, volte para casa"). Segundo a interpretação de Sherry (1995), a derrota de McGovern pode ser atribuída à desorganização das forças contrárias à guerra que, embora fossem relevantes, se encontravam fragmentadas[86]. Era verdade, no entanto, que a ação dos movimentos sociais impunha pressões sobre o processo de militarização, as quais se intensificaram nos anos seguintes.

Primeiramente no campo econômico, os conflitos no Oriente Médio desencadearam, em 1973, um choque dos preços dos barris de petróleo que estabeleceram, dentro dos EUA, um cenário recessivo, marcado pelo fenômeno da "estagflação", isso é, a combinação entre aumento dos preços domésticos e a estagnação do crescimento. O país

86 A derrota eleitoral de McGovern foi uma das mais acachapantes do período recente (520 contra 17 votos no colégio eleitoral). Até o presente, a imagem do candidato é usada por republicanos mais conservadores para identificar figuras políticas críticas ao intervencionismo como "de esquerda".

enfrentou problemas de abastecimento, principalmente de energia e combustíveis, ao mesmo tempo em que as clivagens sociais pré-existentes se aprofundaram. No plano interno, os efeitos da crise foram atribuídos ao comprometimento norte-americano com as instituições internacionais (STOKES, 2018), um processo já evidenciado em 1971, diante do rompimento unilateral dos EUA com o sistema de *Bretton Woods*.

Politicamente, as consequências da concentração de poder e do secretismo aprofundados pela gestão republicana vieram à tona, em 1973, quando o presidente Nixon foi associado a um escândalo envolvendo espionagem no Comitê Nacional Democrata, no complexo *Watergate*. O ocorrido evidenciou um esquema de perseguição sistemática contra os opositores presidenciais (SHERRY, 1995), levando à renúncia de Nixon, em 1974. Como consequência, e por força dos eventos no Vietnã, inaugurou-se um esforço de retomada do controle decisório legislativo sobre temas de segurança nacional. A primeira medida com essa orientação foi a aprovação do *War Powers Resolution Act* de 1973 (WPR), a qual substituía a Resolução do Golfo de Tonkin.

Após a derrubada de um veto presidencial, a emenda foi aprovada com o intuito de limitar os privilégios executivos sobre a guerra. Como especificado na segunda seção do documento, seu propósito era o cumprimento das determinações dos *framers* da Constituição, no que concernia ao equilíbrio de poderes. Entre suas provisões, a WPR reafirma o papel do Congresso enquanto garantidor do cumprimento das leis e estabelece mecanismos de consulta prévia, em caso de inserção de quaisquer braços ou recursos das forças armadas em campo.

Segundo o texto, o presidente só poderia conduzir as forças armadas a hostilidades em casos de: a) declaração de guerra (por parte do Congresso); b) autorizações legais; c) emergências e ataques diretos aos EUA. Para os casos emergenciais, nos quais a consulta prévia ao Legislativo não fosse possível, a emenda prevê um prazo de até 48 horas para que o Executivo informe os congressistas sobre as ações iniciadas, estipulando sessenta dias para que a utilização das forças seja encerrada. O calendário de retirada só não se aplica em casos de: a) declaração expressa de guerra, no decorrer das hostilidades; b) extensões na legislação; c) incapacidade física, em um contexto de ataque aos EUA (WEED, 2015). Caso nenhum dos últimos itens se verifique e o presidente se recuse a encerrar as atividades militares, o Congresso pode exigir que a retirada ocorra imediatamente.

A medida impactou o funcionamento do sistema decisório norte-americano, principalmente do ponto de vista do aumento da participação legislativa em assuntos de política externa e de defesa. Segundo Wittkopf, Jones e Kegley Jr. (2008), a nova

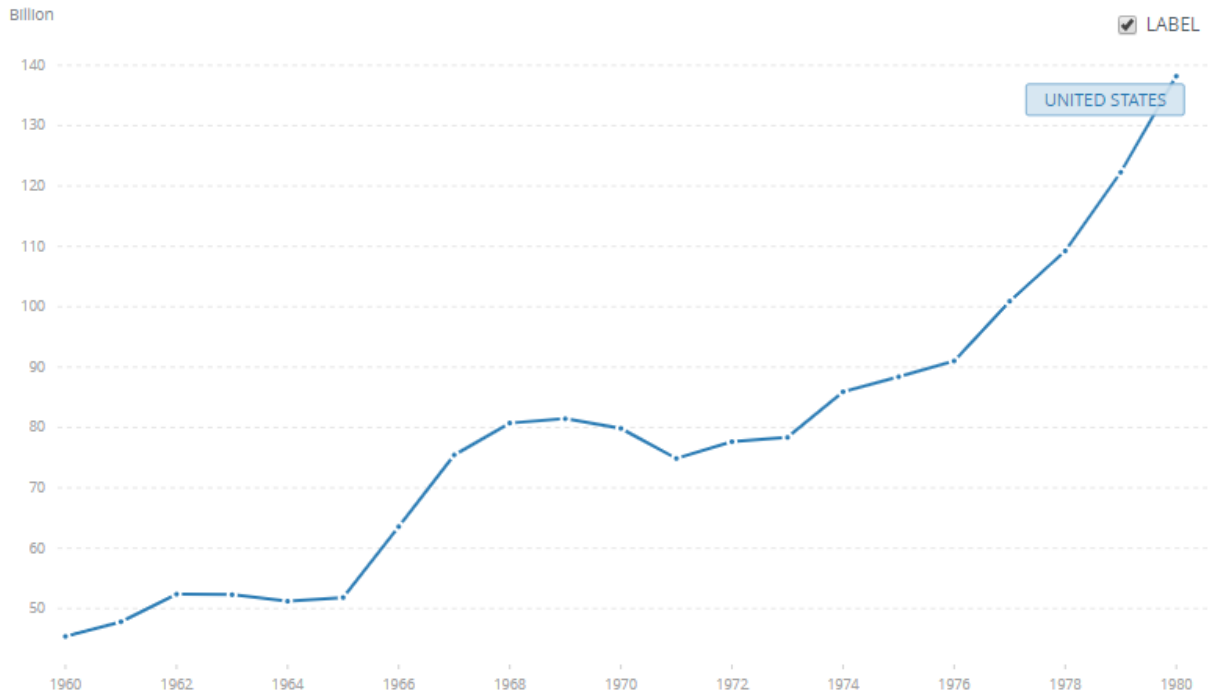
configuração faz com que a estrutura decisória se assemelhe mais a um "convite para a luta", ou seja, um jogo de forças constante entre presidência e congresso, e não a situação de prevalência de um deles. Isso não significou, contudo, o fim das arbitrariedades executivas: já em 1975, o sequestro do navio *USS Mayaguez* levou o presidente Ford (1974-1977), vice de Nixon responsável por assumir o governo após a renúncia, a intervir no Cambodia, sem consultar o Legislativo.

Em se tratando do orçamento de defesa, em 1974, ano da renúncia de Nixon, a quantidade de gastos de militares em relação ao PIB atingia 5,7%, consolidando a queda observada desde o início das hostilidades no Vietnã. Segundo os dados do SIPRI, entre 1969 e 1973, os gastos militares totais dos EUA foram de US$ 81,4 bilhões para US$ 78,3 bilhões (dólares atuais). Durante o governo Ford, os gastos sofreram uma sutil retomada, retornando ao patamar de US$ 88 bilhões, em 1975[87]. Essas tendências são apresentadas no gráfico 3, extraído da plataforma do Banco Mundial. De sua análise é possível depreender que a redução orçamentária promovida no período posterior à Guerra do Vietnã foi relativamente modesta, considerando as séries orçamentárias das décadas anteriores. Cumpre mencionar ainda que, mesmo no cenário de cortes de gastos, o Pentágono conservou sua liderança no campo de P;D, perfazendo sempre mais de 50% dos investimentos em inovação, em relação ao setor não militar, com exceção do intervalo entre os anos de 1977 a 1980 (MOWERY; ROSENBERG, 2005, p.45), quando a agência ficou abaixo desse percentual.

Algumas mudanças institucionais foram implementadas no organograma do DoD. Segundo os documentos oficiais, as transformações efetuadas após 1947 foram incrementais e limitadas, devido às resistências impostas pelas forças armadas e por membros do congresso (US HISTRICAL OFFICE Of THE SECRETARY OF DEFENSE, 1997). Uma alteração importante, do ponto de vista da política externa, foi a criação, entre 1971 e 1972 da *Defense Security Cooperation Agency*, incorporada ao aparato institucional do DoD e incumbida do fornecimento de assistência técnica, econômica e de defesa aos países aliados dos EUA. Essa agência promoveu a institucionalização, na burocracia de defesa, dos esforços de cooperação militar, além de administrar as contas de ajuda externa do departamento.

87 Para mais detalhes, ver Apêndice B.

Gráfico 3- Gastos militares dos EUA, entre 1960 e 1980

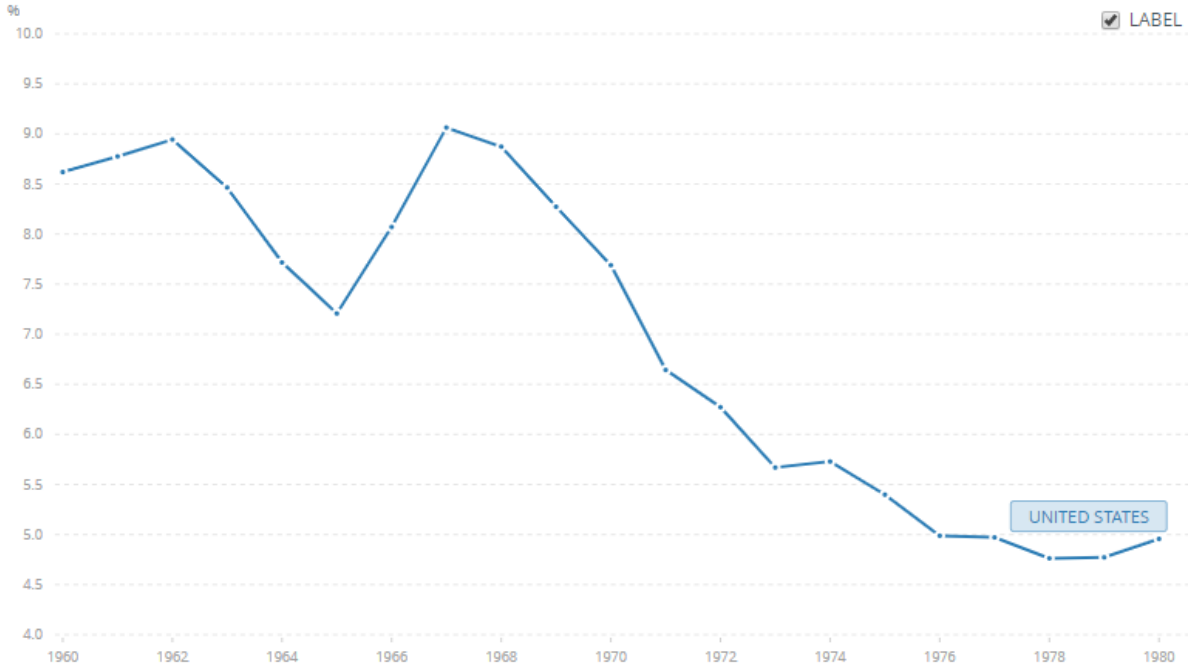


Fonte: The World Bank (2019)[88]

Por outro lado, no período analisado, o Pentágono assistiu à erosão de suas capacidades de mobilização industrial. A queda dos orçamentos e a redução do apoio público às questões militares diminuíram os incentivos de financiamento à agência, ao passo que o relaxamento de tensões na relação bipolar reduziu as pressões pelo investimento maciço no aparato de segurança nacional. Hooks e Mclauchlan (1992) pontuam que o DoD sofreu um processo de aumento do insulamento burocrático no plano doméstico, devido à perda de parte das plantas e instalações industriais, e no plano internacional, por conta do incremento da dependência em relação ao capital e aos produtos militares estrangeiros. Isso se refletiu sobre a participação dos gastos de defesa no PIB do país, que passou por expressivos enxugamentos, desde o início da Guerra Fria, como observado no gráfico 4:

88 Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=1980;locations=US;name_desc=false;start=1960;view=chart>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Gráfico 4- Porcentagem da defesa no PIB dos EUA, entre 1960 e 1980



Fonte: The World Bank (2019)[89]

Outra seara limitada, nesse processo, foi a construção de mísseis balísticos, a qual havia se consolidado, a partir dos anos 1960, com o lançamento do Projeto Sentinela, sob a gestão de Robert McNamara. O então secretário de defesa concebia o investimento em sistemas de mísseis como um recurso fundamental, não apenas para a contenção da URSS, mas sobretudo da China. Durante a era Nixon, em decorrência da reaproximação com o país e da assinatura dos acordos SALT, o Sentinela foi substituído por um sistema de defesas limitadas, apelidado como *Safeguard*. Esse último sofreu amplas restrições no Congresso, após os desenvolvimentos no Vietnã. Todavia, a oposição legislativa aos projetos não foi suficiente para o seu cancelamento (REISS, 1992), o que pode ser explicado, em partes, pela permanência da convicção de que o arsenal nuclear poderia diminuir a pressão e os custos da manutenção de forças convencionais expressivas.

O maior distanciamento da sociedade estadunidense em relação às questões militares favoreceu a ampliação da falta de transparência e do aprimoramento de recursos "alternativos" de intervencionismo, os quais, nas décadas posteriores, seriam viabilizados pela sofisticação das tecnologias militares e pela prática da diplomacia coercitiva, alicerçada na combinação entre iniciativas de cooperação militar e sanções econômicas. Por esse

89 Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=1980;locations=US;name_desc=false;start=1960;view=chart>. Acesso em: 10 ago. 2019.

motivo, a despeito das mudanças introduzidas pelos governos Nixon e Ford, os anos 1970 significaram a retomada do militarismo de forma "auto reflexiva" (BACEVICH, 2007; SHERRY, 1995), ou seja, menos motivada por ações da URSS no tabuleiro global, do que pela pressão de grupos domésticos, dentre os quais, se incluíam as forças armadas, orientados à prática da guerra e à recuperação do vigor militar.

A ascensão de Jimmy Carter (1977-1981) à presidência, com um discurso focado em temas como a democracia, direitos humanos e erradicação da pobreza parecia sinalizar, ainda que superficialmente, a sustentação *deténte* e o arrefecimento da militarização. Porém, como argumentado por Sherry (1995), Carter mantinha raízes profundas na esfera militar, tendo se graduado na academia naval de Anápolis. Apesar de nunca ter enfrentado uma situação efetiva de combate, a formação fazia com que o democrata reconhecesse a importância da manutenção de uma postura cautelosa em relação à URSS. Do outro lado da Cortina de Ferro, para os soviéticos continuava evidente a percepção de que a bipolaridade regia o sistema (PECEQUILO, 2011). Isso ficou mais claro em 1979, ano que marcou o início da invasão soviética ao Afeganistão e a Revolução Iraniana. Segundo Glain (2011), a presença soviética no Oriente Médio foi o evento que alterou os rumos das políticas externa e de defesa da administração Carter, impactando o relaxamento da contenção.

Todavia, os ingredientes para a retomada das tensões já se encontravam presentes muito antes disso, no cenário político estadunidense. Dentre os vetores da mudança, destaca-se a consolidação do movimento neoconservador como uma força política relevante. O neoconservadorismo despontou no cenário político, entre os anos 1960 e 1970, a partir de um grupo de intelectuais nova-iorquinos que, afiliados à corrente do liberalismo político, passaram a criticar o que entendiam ter sido a guinada do movimento à esquerda radical, em decorrência de sua maior aproximação às pautas das lutas por direitos civis e da contracultura, florescentes na década de 60. Os representantes mais notáveis do que se constituiu como o movimento neoconservador, sobretudo Irving Kristol e Norman Podhoretz, se aglutinaram em torno de publicações como *The public interest* e *Commentary* e tinham como foco as temáticas de ordem doméstica, como educação, saúde e economia.

O aumento do interesse dos *neocons* pela política externa se consolidaria na "segunda geração" do movimento (VAÏSSE, 2010), composta por ex-representantes do Partido Democrata, que, em 1972, haviam se oposto à campanha de George McGovern. Como observa Vaisse (2010), os integrantes da nova geração, dentre os quais se destacavam Richard Perle e Jeane KirkPatrick, defendiam a promoção da democracia no exterior e a adoção de abordagens mais rígidas em relação à URSS. O grupo tecia críticas ao culto

exacerbado ao individualismo e à desconexão com os valores comunitários (MOTTA, 2018c), que, em um nível mais amplo, era o argumento ecoado pelos partidários do militarismo e opositores ao fim da conscrição obrigatória; para estes, as forças armadas eram o último bastião dos valores coletivos e da disciplina.

Além do respaldo ideológico neoconservador, a ressurgência da militarização na Era Carter contou com importantes sustentáculos materiais, principalmente entre os representantes do complexo industrial militar e o setor manufatureiro menos competitivo, cuja expressividade havia sido perdida no mercado internacional, em decorrência da recuperação econômica europeia e japonesa (HOSSEIN-ZADEH, 2006). Esses grupos tiveram sua projeção catapultada ao se associarem ao movimento de oposição aos tratados de redução dos arsenais nucleares, notadamente o SALT I, negociado na era Nixon, e o SALT II, uma extensão do primeiro, cujo debate de ratificação permearia a maior parte da presidência Carter.

Em 1976, alguns dos principais opositores à concretização do SALT II se uniram na formação de um comitê sob os auspícios da comunidade de inteligência, incumbido pelo presidente de elaborar um relatório sobre as capacidades militares e objetivos estratégicos soviéticos. O documento final foi intitulado *como Soviet strategic objectives: An alternative view* e o grupo responsável por sua elaboração, apelidado como *Team B,* possuía entre seus membros figuras como Paul Nitze e Paul Wolfowitz. O primeiro, como discutimos, havia desempenhado um papel fundamental na elaboração da contenção e da NSC-68, nos anos 1950, enquanto o segundo ocupava o cargo de secretário da Agência de Controle de Armas e Desarmamento, e se tornaria uma peça-chave no xadrez político da era Bush, nos anos 2000. A comissão contava com oficiais das forças armadas, como o general Daniel Graham (chefe de inteligência), o major general Jasper Welch (USAF); representantes de *think tanks*, como Thomas Wolfe (*Rand Corporation*); e do Departamento de Estado (representado pela figura do embaixador Seymour Weiss).

O *Team B* congregava elementos de diversos campos, que partiam da premissa básica de que os desenvolvimentos da década de 1970 haviam possibilitado que a URSS superasse as capacidades militares dos EUA. Essa disposição conferiu o tom do relatório final, que retomava aspectos presentes na Doutrina da Contenção do início da Guerra Fria, a saber, o reconhecimento, com base em "elementos históricos", de diferenças de mentalidade e conduta entre o lado ocidental e oriental, os quais, supostamente, evidenciariam a falta de disposição real da parte soviética em reduzir seus arsenais nucleares.

> Uma vez que nos Estados Unidos a guerra é geralmente considerada como um ato de suicídio mútuo que pode ser racional apenas como uma ameaça de contenção, é assumido que a URSS vê a questão da mesma forma [...] Outras manifestações de 'espelhamento' são a crença de que os russos estão ansiosos para mudar a competição com os EUA para outras áreas diferentes da militar, de modo a se tornarem capazes de transferir mais recursos para o setor civil; que eles não mantêm planos ofensivos [...] que os programas militares são essencialmente reações a programas militares dos EUA, e não autogerados [...] Análises do passado e do comportamento soviético presente, combinadas com o que é conhecido sobre as doutrinas militares e políticas soviéticas, indicam que esses julgamentos são seriamente equivocados. A evidência sugere que os líderes soviéticos são, antes de tudo, ofensivamente, e não defensivamente, orientados. (REPORT OF TEAM 'B', 1976, p. 2-6, tradução nossa)[90].

Nestes termos, o argumento recupera a essência do militarismo liberal norte-americano, tal qual debatido. Parte-se da indicação de distinções irreconciliáveis entre o *modus operandi* dos EUA e a figura do "outro", representado pela potência soviética. As oposições contribuem para o agravamento da percepção de incertezas e vulnerabilidade internas, justificando a adoção de medidas mais agressivas no campo militar. Entretanto, a construção da justificativa e da legitimação da militarização se sustenta na lógica implícita da reatividade, ou seja, o princípio de que a guerra não é resultado de uma opção estadunidense, e sim da falta de opções.

A formação do *Team B* levou, ainda em 1976, à reativação do chamado *Committee on Present Danger* (CPD), uma organização estabelecida nos anos 1950 e formada por diversos expoentes do movimento neoconservador. Dentre eles, constavam os membros do *Team B* e outras personalidades como o futuro presidente, Ronald Reagan. Apoiando a elevação dos gastos militares, o CPD desempenhou um papel essencial para que o governo Carter iniciasse um processo de *military build-up*, entre os anos de 1977 e 1978. Outra linha de ação do grupo foi a militância para que os EUA se retirassem do SALT II, abandonando a lógica da paridade nuclear.

No Congresso, o sucesso das manifestações do CPD se concretizou por meio da formação da coalizão *peace through strength* ("paz pela força"), que, segundo uma matéria

---

[90] Do original: "Since in the United States nuclear war is generally regarded as an act of mutual suicide that can be rational only as a deterrent threat, it is assumed that the USSR looks at the matter in the same way […] Other manifestations of 'mirror-imaging' are the belief that the Russians are anxious to shift the competition with the United States to other than military arenas so as to be able to transfer more resources to the civilian sector; that they maintain no offensive plans […] that their military programs are essentially reactions to US programs and not self-generated […] Analysis of Soviet past and present behavior, combined with what is known of Soviet political and military doctrines, indicates that these judgments are seriously flawed. The evidence suggests that the Soviet leaders are first and foremost offensively rather than defensively minded." (REPORT OF TEAM "B", 1976, p. 2-6).

publicada pelo jornal *The New York Times*[91], da época, congregava 148 representantes e logrou a aprovação, em 1978, de um aumento no orçamento de defesa para US$ 119,3 bilhões. Ainda de acordo com a reportagem, a passagem do orçamento era uma vitória do grupo, em contraposição às perspectivas iniciais de continuidade do corte de orçamento. O redator do artigo, Richard Burt, afirmava que, naquele contexto, a disposição dos legisladores sinalizava a possibilidade de incrementos ainda maiores, o que, de fato, se concretizou ao longo da administração democrata. Entre 1976 e 1980, a curva orçamentária de defesa assumiu um formato permanentemente ascendente, passando de US$91 bilhões, no primeiro ano, para aproximadamente US$ 138 bilhões, em 1980 (SIPRI, 2019).

A presidência Carter também foi a responsável por iniciar estudos sobre uma possível reformulação do Departamento de Defesa, visando ao aumento dos poderes do Estado Maior Conjunto (GLAIN, 2011). No âmbito tecnológico, a despeito do cancelamento do programa de construção de bomdardeiros B1, que o presidente e seu Secretário de Defesa, Harold Brown (1977-1980), consideravam caro e ineficiente, foram adquiridas novas unidades do modelo B-52 e de aeronaves munidas de tecnologia *stealth*, que as tornava praticamente imunes à detecção por sistemas de radares convencionais.

Apesar de apoiar a ratificação do SALT II, Brown convenceu o presidente a investir na produção de mísseis MX, a fim de substituir as versões mais obsoletas *Titan* e *Minuteman*, além de construir abrigos nucleares para esses últimos, protegendo-os de possíveis ataques soviéticos. Finalmente, na esfera marítima, o secretário deu "carta branca" à construção dos submarinos nucleares *Trident,* modernizando o arsenal pré-existente. Com essas alterações, Brown conseguiu executar o tipo de estratégia projetada por McNamara, mas nunca codificada por esse último, apelidada como *countervailing strategy*, cujo alicerce era o princípio do desencorajamento a um ataque adversário, a partir da construção da mensagem de que nenhuma forma de primeiro ataque (*first strike*) poderia ser bem sucedida (US HISTORICAL OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 1997).

Vale ressaltar ainda que, a partir de Carter, o processo de militarização da política externa se deslocou do Sudeste Asiático para o Oriente Médio. O marco dessa mudança foi a criação de uma divisão especial de operações norte-americanas na região, conhecida como *Rapid Deployment Force*. Sua estrutura originaria, posteriormente, o Comando Central (CENTCOM). De acordo com Wittkopf, Jones e Kegley Jr (2008), a Doutrina Carter de fato

---

91 Link para a matéria de jornal: < https://www.nytimes.com/1978/08/09/archives/new-jersey-pages-proarms-coalition-formed-in-congress-peace-through.html>. Acesso em: 5 out. 2019.

institucionalizou a possibilidade de intervenções militares americanas no Oriente Médio, com base na lógica de ampliação da contenção para a proteção de aliados regionais.

Contudo, as pressões contrárias ao governo continuavam intensas, mesmo depois das mudanças de orientação que haviam convertido o presidente de "pomba" a "falcão" (SHERRY, 1995). A temática do SALT II permanecia sendo um foco de controvérsias. Essas últimas se refletiram dentro da estrutura do Pentágono, visto que o acordo era endossado pelo Secretário de Defesa, mas rechaçado pelo oficialato militar. Na época, veteranos associados à coalizão *peace through strength* chegaram a escrever um manifesto contrário ao acordo. O documento, desclassificado recentemente pelo governo norte-americano, era endereçado ao senador John Heinz e expressava o descontentamento da casta militar com a "persistente negação" da classe política norte-americana à realidade do fracasso das políticas de desarmamento, provocado, em sua concepção, pela falta de comprometimento da URSS com os parâmetros dos acordos. Segundo as palavras do manifesto, assinado em nome do almirante Thomas Moorer:

> […] nós instamos o Senado dos Estados Unidos a considerar as graves consequências da ratificação de um tratado que vai comprometer esse país à continuação de políticas de desarmamento, que, ainda que promissoras quando adotadas, têm ameaçado a segurança dos Estados Unidos e seus aliados e encorajam um comportamento soviético cada vez mais agressivo. O processo do SALT não é tão sacrossanto que nós devamos aceitar um tratado assimétrico e inverificável, simplesmente para mostrar "progresso". [...] Como profissionais militares, e com todo o respeito aos nossos colegas mais circunscritos, ainda limitados pelo serviço ativo, nós urgimos fortemente que vocês rejeitem o SALT II como injurioso aos interesses de segurança dos Estados Unidos e de seus aliados. (MOORER et al, 1979, p. 3, tradução nossa)[92].

Chama a atenção, no texto mencionado, o fato de os oficiais se utilizarem do profissionalismo militar como um instrumento de autoridade para emitir opiniões sobre o curso do processo político. Perante tais pressões, a administração Carter denunciou a participação estadunidense no SALT II e encerrou o mandato amplamente dividida. Enquanto a presidência, o gabinete do Secretário de Defesa e o Departamento de Estado se posicionavam de maneira favorável ao controle de armamentos e à sustentação da *deténte*, as

[92] Do original: "[...] we urge the Senate of the United States to consider the grave consequences of ratifying a treaty which will commit this country to continuation of disarmament policies which, however promising when adopted, have imperiled the security of the United States and its allies and encourage ever more aggressive Soviet behavior. The SALT process is not sacrosanct that we must accept a lopsided and unverifiable agreement simply to show "progress". […] As military professionals, and with all due respect for our more circumscribed colleagues, still bound by their active service, we strongly urge you to reject SALT II as injurious to the security interests of the United States and its allies." (MOORER et al, 1979, p. 3).

forças armadas, o setor empresarial e figuras do Congresso, associados à coalizão *peace through strentgh*, se opunham a ele. De maneira irônica, Glain (2011) observa que essa foi a primeira vez na história que a Agência de Controle de Armas e Desarmamento, coordenada por Paul Wolfowitz, contrariou o Departamento de Estado, defendendo uma postura mais armamentista e, portanto, contrária a seus próprios propósitos.

Outro foco de conflitos era a relação entre o Secretário de Estado, Cyrus Vance, e o conselheiro de segurança nacional, Zigbniew Brzezinski, desgastada no contexto da invasão soviética ao Afeganistão. Enquanto Brzezinski via as ações soviéticas como um desafio claro e intencional à contenção, Vance compreendia a intervenção como uma atitude desesperada da potência soviética para ocupar o vácuo de poder na região (GLAIN, 2011). A conduta adotada pelos EUA, pautada pelo engrossamento da presença militar no Oriente Médio e do alarmismo nuclear[93], denota uma vitória da burocracia de segurança nacional.

O aumento do orçamento de defesa promovido por Carter não foi suficiente para recuperar o país das cicatrizes do Vietnã. Em partes, pois os militares permaneciam descrentes em relação às capacidades democratas na condução da guerra (O'HANLON; CAMPBELL, 2006), mas principalmente porque a atuação estadunidense na contenção e prevenção da invasão soviética ao Afeganistão não foi bem-sucedida, assim como no caso do resgate aos reféns na embaixada norte-americana em Teerã. Apesar da liberação desses últimos, quase na transição para o governo seguinte, a operação de resgate nomeada *Eagle Claw* foi desastrosa, culminando na morte de pelo menos oito soldados. O presidente não conseguiu maximizar seu apelo entre os grupos mais conservadores, que se alinharam ao partido Republicano, a partir de 1980.

Neste cenário, a sociedade norte-americana experimentou uma guinada ao conservadorismo. Diversos elementos contribuíram para o referido cenário: como pondera Sherry (1995), os anos 1970 foram caracterizados pela mistura de sentimentos na esfera social, que oscilavam da falta de propósito e individualismo exacerbados à intensa percepção de vulnerabilidade e medo. Reconstruindo o contexto cultural da época, o autor menciona a proliferação de livros e películas cinematográficas que condenavam os horrores da guerra,

93 Em julho de 1980, o presidente assinou a diretiva presidencial PD-59, que conferia mais flexibilidade ao Executivo para a deflagração de um ataque nuclear. Na época, o conteúdo da diretiva foi vazado para a imprensa, causando grande comoção doméstica sobre a possibilidade de início de uma guerra nuclear. O então Secretário de Estado, Edmund Muskie, teria sido informado sobre a PD-59 apenas durante sua divulgação nos jornais, uma vez que, por iniciativa de Brzezinski, o Departamento de Estado foi removido dos canais de deliberação, sob o pretexto de que, por se relacionar a um tema estritamente militar, o planejamento deveria envolver unicamente o Pentágono (THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2012).

como o clássico *Apocalypse Now*, ou que retratavam distopias catastróficas, uma espécie de reflexo dos ânimos sociais e políticos reinantes.

A crescente polarização, sinalizada pela consolidação de movimentos radicais, à esquerda e à direita, assim como pelo maior tensionamento das pautas raciais e de gênero, penetrava o funcionamento das forças armadas. O fim da conscrição obrigatória levou a uma mudança do perfil racial, principalmente do exército; entre 1978 e 1981, a quantidade de negros alistados aumentou de 18,4% para 33,2%. Tal realidade despertava ainda mais receios entre os estratos conservadores, que associavam a população afro-americana ao baixo nível de escolaridade e competência. Mesmo no auge da Guerra Fria, as forças armadas já haviam se tornado um receptáculo de indivíduos marginalizados ou considerados socialmente incapazes, como evidenciam os programas de recrutamento da Era Kennedy (SHERRY, 1995). O que mudava era unicamente a composição racial, e não o grau de qualificação.

O cenário de disparidades sociais intensas, caracterizado pelo encarceramento maciço de jovens negros, fazia com que o oficialato militar se parecesse quase um "bastião solitário do progresso" (SHERRY, 1995, p. 366), ainda que a realidade indicasse o contrário. Permaneciam o rechaço à presença de mulheres e homossexuais nas tropas. No primeiro caso, embora podendo se alistar desde a Primeira Guerra Mundial, apenas em 1976, representantes do sexo feminino foram autorizadas a ingressar em academias militares. Aos homossexuais, as restrições se faziam ainda mais duras; em 1982, um decreto do Pentágono considerava a homossexualidade "incompatível" com a carreira militar, o que se estendeu até os anos 1990.

Para Sherry (1995), as transformações em curso revelavam, de forma mais profunda, as mudanças de entendimento, na sociedade ocidental, sobre os estereótipos tradicionais de masculinidade e feminilidade, as quais a ala neoconservadora associava ao processo de aumento da vulnerabilidade das defesas do país. Em outras palavras: "Não é de se admirar, então, que as forças do rearmamento moral e militar considerassem suas causas gêmeas como inseparáveis - a defesa bem-sucedida da nação exigia combater feministas, homossexuais, esquerdistas, líderes negros e outros" (SHERRY, 1995, p.371, tradução nossa)[94]. Evidencia-se, portanto, o componente seletivo da violência inerente ao militarismo.

O neoconservadorismo encontrou nos símbolos patrióticos do contexto da Segunda Guerra Mundial uma fonte de imagens e analogias para a construção de seu projeto político e social. Diante das inconstâncias da plataforma de Jimmy Carter, os conservadores

94 Do original: "No wonder, then, that the forces of moral and military rearmament saw their twin causes as inseparable – successful defense of the nation required beating back feminists, homossexuals, leftists, black leaders, and others." (SHERRY, 1995, p. 371)

ofereciam o resgate a um passado nostálgico e familiar, no qual os EUA experimentaram o auge econômico, militar e, acreditava-se, o silenciamento das polarizações que se apresentavam no início da década de 1980. Nesse ínterim, a remilitarização foi apresentada como uma solução para lidar com o "mundo desordenado", além de uma possibilidade de recuperação do vigor econômico (BOGLE, 2004; SHERRY, 1995). A proposta se mostrou efetiva como agenda eleitoral, garantindo a presidência ao candidato republicano, fortalecido na esteira do movimento neoconservador, Ronald Reagan.

Em sintonia com a ideologia conservadora, a campanha *reaganiana* adotou um tom militarista, que associava o oponente democrata, Jimmy Carter, à fraqueza no plano militar e econômico. O fracasso na resolução da crise dos reféns, a redução dos arsenais militares estadunidenses e o quadro econômico recessivo foram as pautas determinantes da corrida eleitoral do ano de 1980. Longe de um estreante na cena política, Ronald Reagan já havia atuado como governador pelo estado da Califórnia, nos anos 1960, desempenhando, desde então, uma participação ativa nos principais debates do contexto da Guerra Fria. Antes disso, o presidente construíra uma carreira menos ortodoxa para os padrões de Washington, como ator e radialista, que, segundo diversas interpretações (SHERRY, 1995; REISS, 1992; RYAN, 2010) influenciava sua preferência pela adoção de atitudes performáticas, sobretudo ao proferir discursos de grande impacto. O conteúdo dos pronunciamentos trazia, com frequência, remissões cinematográficas.

Em um discurso transmitido às vésperas das eleições, intitulado como *A vision for America*, Reagan retratava sua perspectiva sobre uma América em declínio, tanto do ponto de vista internacional quanto doméstico. Para além das frustrações materiais e "mundanas" com crises econômicas e estratégias de política externa mal sucedidas, o presidente atribuía ao plano espiritual e religioso o diagnóstico dos problemas da sociedade norte-americana: "Não são bombas e foguetes, mas crença e resiliência; é humildade perante a Deus que é, em última instância, a fonte da força da nação americana." (REAGAN, 1980, tradução nossa)[95].

A falta de propósito era exemplificada pelo fato de, um ano antes, a morte do ator John Wayne, cultuado como referência de masculinidade em *Hollywood*, ter sido noticiada como a morte do "último herói americano", fato que, para Reagan, enervaria o próprio Wayne, se estivesse vivo. Em termos mais profundos, a menção a John Wayne e a temática divina, combinados à retomada de mitos nacionais como a figura da "cidade no alto da

95 Do original: "It is not bombs and rockets but belief and resolvety; is humility before God that is ultimately the source of America's strength as a nation." (REAGAN, 1980).

colina" (*city upon the hill*), ou dos EUA como um "farol para a humanidade", corroboravam com o princípio de resgate à identidade aos valores norte-americanos. Implicitamente, a articulação dos símbolos ensejava uma visão saudosista acerca de dois projetos que, naquele contexto, eram vistos como ameaçados: o da potência internacional, detentora das maiores capacidades, e o da sociedade "ideal", branca, heterossexual e cristã.

Apesar das alegorias espirituais, o "antídoto" oferecido por Reagan aos referidos males se sustentava em bases bastante concretas e materiais, dentre elas, a sugestão de que o crescimento da burocracia e do governo, observado nas décadas anteriores, eram o problema, e não a solução. Segundo o presidente: "Os americanos, que sempre souberam que a burocracia excessiva é inimiga da excelência e da compaixão, querem uma mudança no público; uma mudança que faça o governo trabalhar para as pessoas."(REAGAN, 1980, tradução nossa)[96]. O corte de gastos governamentais e de impostos eram algumas das principais medidas prometidas para a contenção da inflação que, na época, beirava a margem dos 13%, com um déficit governamental de mais de US$ 80 bilhões, o que, para a administração era sinônimo de uma economia "fora de controle" (REAGAN, 1981). Do ponto de vista da defesa, no entanto, o imperativo de redução de dispêndios não se aplicava.

O republicano vociferava, com frequência, que os EUA se mantinham comprometidos com a luta pela paz e que não havia limites para o orçamento de defesa; em suas palavras "*you spend what you need*", isso é, "você gasta o que precisa" (SHERRY, 1995). O mote da política de defesa era o mesmo da coalizão que, nos anos 1970, pressionara pelo aumento de gastos militares do governo Carter: *peace through strength*. De maneira simplificada, esse corolário representava a crença de que a margem de negociação dos EUA seria elevada no cenário internacional, se o país estivesse militarmente forte. No limite, o aumento do poder de barganha tornaria o uso efetivo da força praticamente dispensável, segundo as expectativas do presidente. Como observado por Sherry (1995), apesar de suas contradições, esse princípio encontrou adesão na população estadunidense que, embora permanecesse reticente em relação a possíveis "novos Vietnãs", não renunciava ao papel de polícia global desempenhado pelos EUA.

O presidente se cercou, nos altos cargos burocráticos, de figuras que nutriam convicções similares. No Departamento de Defesa, Caspar Weinberger foi um dos principais articuladores da revitalização e da reorganização da burocracia de defesa. Assim como

96 Do original: "Americans, who have always known that excessive bureaucracy is the enemy of excellence and compassion, want a change in public; a change that makes government work for people" (REAGAN, 1980).

Reagan, Weinberger defendia que a URSS era a principal ameaça aos interesses estadunidenses e deveria ser contida mediante o aumento de gastos em defesa.

Apesar de encontrar restrições iniciais no Congresso, referentes à velocidade do incremento orçamentário, Weinberger adquiriu notoriedade por sua tenacidade e por sustentar as pressões sobre o Legislativo para que os recursos fossem liberados. O secretário conduziu, entre 1981 e 1987, um aumento de 10% dos gastos em defesa, fazendo com que esses ultrapassem o total de US$ 300 bilhões, em 1986, que, segundo analistas do período, era o aumento mais rápido observado desde a Segunda Guerra, em um período de "paz" (REISS, 1992; SHERRY, 1995). O burocrata contribuiu também para a ampliação do impacto do Secretário de Defesa sobre questões de política externa.

Junto com o ocupante do cargo de secretário assistente para assuntos internacionais, Richard Perle, articulou o fortalecimento das relações militares do país com o Japão, a China e Taiwan, por meio de acordos de transferências de armamentos. No caso japonês, os EUA assumiram a responsabilidade pela defesa do país, de modo a desencorajar sua possível re-militarização, ao passo que, na dinâmica de relações regionais chinesas, apesar de não abrir mão da cooperação militar com Taiwan, o secretário foi o responsável por agregar um braço militar à reaproximação, iniciada nos anos 1970 (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1997).

De acordo com os arquivos do Departamento de Defesa (1997), o aumento da participação de Weinberger em decisões internacionais criou conflitos, particularmente com o Departamento de Estado, primeiro coordenado por Alexander Haig e depois por George Schultz. Para Glain (2011), os choques entre as burocracias eram resultado do estilo "delegatório" adotado por Reagan, que refletia a ausência de uma estratégia clara de política externa. Em diversos momentos, esses departamentos foram alijados do processo decisório, tendo seu ápice no escândalo apelidado como "Irã-Contras", que marcou o fim da administração Reagan.

Em 1986, o Congresso foi notificado de que os EUA haviam comercializado armas ilegalmente com o Irã, como barganha pela liberação dos reféns americanos mantidos prisioneiros no Líbano; os recursos da venda foram utilizados para o financiamento dos opositores ao governo sandinista na Nicarágua. O auxílio econômico aos "contras" também havia sido proibido pelo Legislativo estadunidense, em 1984. Arquivos desclassificados pelo *US National Security Archive* (2006) revelam que, na época, o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado se opuseram à venda de equipamentos para o Irã, mas foram votos vencidos. Weinberger e Schultz argumentavam que a transferência direta violaria cláusulas

do *Arms Exports Control Act*, assinado pelo governo Carter, o qual impedia a transferência de equipamento militar para países com históricos de violações de direitos humanos.

Um conjunto de notas extraídas do diário do então secretário de defesa denuncia que, ao ser advertido sobre a violação, o presidente afirmou que poderia lidar com acusações de ilegalidade, mas não com a de que :“ [...] o grande e forte presidente Reagan deixou passar a chance de libertar reféns” (WEINBERGER, 1985, , tradução nossa).[97] A fim de contornar as normas, o governo autorizou as vendas por intermédio de Israel e da CIA. Os equipamentos, porém, haviam sido transferidos do Departamento de Defesa sem o conhecimento de Weinberger, levando ao seu indiciamento nas investigações do caso e à demissão do cargo, em 1987 (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1997). Assim como Watergate, esse caso se tornou paradigmático do processo de concentração de poderes do Executivo norte-americano, recebendo, inclusive, o apelido de *Iran gate*, na mídia.

Anos antes, entretanto, Weinberger desempenhou papeis relevantes em episódios que marcaram a administração Reagan. O primeiro foi a expansão do *military build up*, iniciado na era Carter; embora seja lembrada com mais frequência por seu impacto no âmbito das defesas estratégicas, a presidência republicana enxergava a modernização das forças convencionais como uma de suas principais prioridades. De acordo com a *rationale* reinante na época, a *deténte* havia criado uma margem para que o arsenal soviético superasse o norte-americano, o que deveria ser corrigido com o investimento maciço em itens militares.

Essa ideia não era consensual entre os observadores do período: Posen e Evera (1983), por exemplo, contrariavam a perspectiva de que era possível que alguma das potências atingisse qualquer margem de superioridade: em sua avaliação, nenhuma delas possuía capacidades reais de *first strike* ou de neutralizar totalmente o inimigo. Nesse sentido, viam com reservas os projetos de modernização capitaneados pela administração Reagan, argumentando que essa última nutria uma visão mais ampla – e, portanto, mais perigosa – da contenção, do que suas predecessoras. Para os autores, as defesas do país não se encontravam tão ameaçadas quanto defendiam os membros da elite política e burocrática.

Preocupações similares foram verbalizadas pelo diplomata George F. Kennan, ao ser entrevistado pelo jornal *The New York Times* na ocasião do lançamento de seu livro “The nuclear dillusion”, em 1982. Na entrevista, o idealizador da doutrina da contenção discorria especificamente sobre a tendência da militarização da diplomacia norte-americana, provocada, dentre outras coisas, pelo uso da corrida armamentista para pressionar e

97 Do original: “big strong president Reagan passed up the chances to free hostages” (WEINBERGER, 1985).

influenciar as ações soviéticas. “Isso levou ao constante deslocamento das considerações políticas pelas militares nos cálculos de estadistas.” (KENNAN, 1982, tradução nossa)[98].

O diplomata admitia que a construção da URSS como um país expansionista na mentalidade política norte-americana foi resultado da aplicação de uma analogia à experiência com a Alemanha nazista, que não tinha sustentação. Apesar de ter sido um dos responsáveis pela atribuição de uma imagem expansionista à potência soviética, Kennan reconhece, nos escritos dos anos 1980, que as possibilidades de ação do país na Europa eram limitadas por constrangimentos internos e pelo medo das consequências da guerra. Por esse motivo, em sua avaliação, era alarmante que uma administração como a de Reagan ressuscitasse a prática da “chantagem nuclear” e o desdenho pelo controle de armamentos. Retomando a história, o autor observava, por fim, que nenhum exemplo da modernidade de escalação militar havia terminado de forma diferente, que não em hostilidades abertas.

É possível afirmar que a re-militarização, lançada pela administração republicana se sustentava a partir do inflacionamento da ameaça soviética, para além de suas reais capacidades. O país dava sinais de enfraquecimento, em decorrência da guerra com o Afeganistão e das mudanças geracionais, que alteravam a disposição da juventude em relação ao apoio ao regime comunista (RYAN, 2010). O presidente e o Pentágono conservavam a lógica de que o aumento dos arsenais e das tropas ampliariam a margem de segurança dos EUA, desencorajando possíveis agressores.

Em 1981, Weinberger deu início ao projeto de modernização, requisitando um orçamento suplementar de US$ 7 bilhões ao Congresso e um aumento de quase US$ 26 bilhões em relação ao governo Carter para o ano fiscal de 1982 (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1997). Essa gestão autorizou a retomada da produção dos bombardeiros B1; o desenvolvimento de aeronaves munidas de tecnologia s*tealth;* desenvolvimento do *Trident* II, um modelo mais avançado de míssil submarino; a produção de mais 100 mísseis do tipo *MX-peacekeeper*, entre outros. Do ponto de vista das tropas, diante da impopularidade das formas de recrutamento obrigatório, foram ampliados os benefícios para membros das forças armadas e veteranos de guerra, incrementando os incentivos ao voluntariado. Outra mudança relevante foi a recomposição da moral das forças armadas, acompanhada pela alteração da doutrina militar vigente, até então.

98 Do original: “Para Kennan: “It led to a steady displacement of political considerations by military ones in the calculations of statesmanship” (KENNAN, 1982).”

Diante dos efeitos da síndrome do Vietnã e da redução dos contingentes militares, conceitos como "conflito de baixa intensidade" ganharam mais espaço na arena política, em detrimento do abandono de outros termos, normalizados no início da Guerra Fria, como "guerra total". Mais do que uma questão de terminologias estratégicas, essa tendência tinha o efeito prático de reduzir o impacto das ações militares estadunidenses no exterior, tanto sob a perspectiva do público doméstico, quanto internacional. Intervenções travadas pelo país durante o período, notadamente no Oriente Médio e na América Central, foram enquadradas no eixo da guerra de baixa intensidade, isso é, engajamentos com forças e tempo reduzidos, em relação aos conflitos de ampla mobilização nacional. Porém, as consequências eram igualmente devastadoras tanto para os EUA quanto para as nações estrangeiras, como mostraram os casos do Líbano e de Granada.

Taticamente, o uso dos conceitos era amparado pela consolidação da doutrina da "batalha ar-terra" (*air land battle*). Segundo Andrew Bacevich (2005), o fundamento dessa abordagem era a organização de ataques rápidos e não lineares, por terra e ar, simultaneamente. Para esse autor, porém, a "batalha ar-terra" não fora uma invenção dos EUA, posto que seus traços já podiam ser identificados na *blitzkrieg* ("guerra rápida") da Alemanha nazista. A mudança de doutrina servia ao propósito de reorientar a guerra estadunidense, transferindo as maiores responsabilidades operacionais ao poder aéreo e ampliando as possibilidades do uso da força militar, sob o menor custo possível.

Weinberger se mostrou preocupado em estabelecer princípios que norteassem e limitassem o emprego contínuo das forças armadas em campo. No icônico pronunciamento intitulado como *The uses of military power*, proferido em 1984, o Secretário de Defesa discorreu sobre as problemáticas relacionadas ao baixo investimento nos mecanismos de força e defesa e à sua sobreutilização em intervenções de baixo apoio nacional e internacional. Para Weinberger, o excesso de uso do instrumento militar havia ampliado a desconfiança entre civis e militares, nos anos 1960. Ao mesmo tempo, os EUA eram uma potência global, e não poderiam se eximir das responsabilidades internacionais inerentes a essa posição (WEIBERGER, 1984). A proposta da "Doutrina Weinberger" previa a busca de equilíbrio entre os dois extremos, mediante o estabelecimento de parâmetros para o emprego da força. Esses últimos deveriam considerar não apenas a relação dos cenários com os interesses "vitais" estadunidenses e de seus aliados, como também a dimensão do suporte nacional às mobilizações. A doutrina foi resumida em seis princípios básicos:

> Primeiro, os Estados Unidos não deveriam comprometer forças de combate externamente a menos que o engajamento particular ou ocasião seja profundamente vital para nossos interesses ou de nossos aliados. [...] Segundo, se nós decidirmos que é necessário colocar tropas em combate em dada situação, deveríamos fazê-lo "de coração", e com clara intenção de vencer. [...] Terceiro, se nós decidirmos empregar forças de combate externamente, deveríamos ter objetivos políticos e militares claros. [...] Quarto, a relação entre os objetivos e forças por nós empregados – seu tamanho, composição e disposição- devem ser continuamente re-acessadas e ajustadas, se necessário. Condições e objetivos invariavelmente mudam durante o curso do conflito. [...] Quinto, antes que os EUA coloquem forças de combate externamente, deve haver alguma garantia razoável de que teremos o suporte da população americana e dos representantes eleitos do Congresso. [...] Finalmente, o emprego de forças norte-americanas deveria ser um último recurso. (WEINBERGER, 1984, tradução nossa).[99]

Uma diretiva de segurança nacional de 1986, a NSDD 238, incorporou o último desses princípios: a ideia de que o emprego da força deveria ser um último recurso, e não a primeira solução. Entretanto, o governo Reagan promoveu o alargamento das funções desempenhadas pelo Departamento de Defesa e pelas forças armadas. A mudança principal foi a ampliação do papel do DoD no combate ao tráfico de narcóticos, nas fronteiras dos EUA e na América Latina. Segundo a análise de Mabry (1988), desde 1981, o envolvimento do DoD em atividades de interdição de rotas de tráfico e desmobilização de gangues começou a aumentar, sendo incorporada aos gastos da burocracia de defesa; até o ano fiscal de 1987, o departamento gastava US$ 389 milhões em operações de *drug enforcement* (MABRY, 1988, p. 55). Em 1985, os chefes de Estado Maior Conjunto oficializaram o posicionamento de que as forças armadas deveriam atuar no combate à produção e ao tráfico de drogas em países da América Latina, em um depoimento ao Congresso.

Para Mabry (1988), essa atitude era fruto das pressões civis sobre a ala militar, resultantes do reconhecimento da disparidade de recursos entre o DoD e as agências civis. Como observa o autor, ainda que muitos grupos políticos concebessem as forças armadas como a única instituição capaz de lidar com a questão das drogas, o Departamento de Defesa

---

99 Do original: "First, the United States should not commit forces to combat overseas unless the particular engagement or occasion is deemed vital to our national interest or that of our allies. […] Second, if we decide it is necessary to put combat troops into a given situation, we should do so wholeheartedly, and with the clear intention of winning. […] Third, if we do decide to commit forces to combat overseas, we should have clearly defined political and military objectives. […] Fourth, the relationship between our objectives and the forces we have committed- their size, composition and disposition - must be continually reassessed and adjusted if necessary. Conditions and objectives invariably change during the course of a conflict. […] Fifth, before the U.S. commits combat forces abroad, there must be some reasonable assurance we will have the support of the American people and their elected representatives in Congress. […] Finally, the commitment of U.S. forces to combat should be a last resort." (WEINBERGER, 1984).

não era favorável a essas operações, por compreender que a função essencial das forças era a defesa contra inimigos externos. A despeito da mobilização política em torno da ideia da "guerra às drogas", depreende-se que o DoD não encarava essa temática como uma pauta militar, e não via de maneira favorável o exercício de atividades policiais pelo aparato militar. Na visão de Kraska (2007), essas reticências se relacionavam aos receios de que a atuação contra o narcotráfico pudesse flexibilizar as regras sobre o emprego doméstico das forças armadas, proibido sob a lei *Posse Comitatus*.

O departamento aceitava a incorporação de novas funções, mediante o aumento dos contingentes de pessoal e orçamento, de modo que outras missões das forças armadas não fossem prejudicadas pelo acúmulo de atividades. Consequentemente, o DoD passou a atuar em diversas frentes, como o compartilhamento de inteligência, o treinamento de agências civis de policiamento e a transferência de equipamentos para as últimas, o que levaria, gradualmente, ao processo inverso de militarização da polícia (KRASKA, 2007), epitomado nos anos 1990.

A reificação da tecnologia também se tornou uma característica marcante da relação do governo Reagan com o aparato militar. Segundo as reflexões de Sherry (1995), o frenesi da modernização militar era fruto da crença de que a tecnologia poderia "consertar" todos os problemas (*technology fix*). A consequência disso era o tratamento da tecnologia como um imperativo, ou um fim em si mesmo, que não necessariamente se adequava aos fins estratégicos.

A compreensão da interação dos EUA com a dimensão tecnológica na Guerra Fria poderia ser melhor alcançada não pelas lentes da teoria da estratégia e da demanda, mas por meio da observação dos grupos de interesse que influenciavam o cenário político. "Grupos de interesse" funcionavam como facções com diferentes motivações e prioridades, que buscavam direcionar o processo político conforme desejavam (REISS, 1992). Não só os congressistas e *lobbystas* atuavam como grupo de interesses, mas também a burocracia, representada, no campo militar, pelo Departamento de Defesa. O DoD se beneficiou de um dos principais projetos tecnológicos do governo Reagan, o sistema de defesas estratégicas, *Strategic Defense Initiative,* apelidado, posteriormente, como "Guerra nas Estrelas".

O presidente republicano era um crítico da contenção e, particularmente, do conceito de "destruição mútua assegurada" (MAD), considerando a posse de armas nucleares como "imoral" e indesejável (PECEQUILO, 2011). Corroborando com essas percepções, as versões mais difundidas sobre os motivos que levaram à autorização do SDI apontam que, em 1979, Reagan teria ficado apreensivo, durante uma visita ao *North American Aerospace*

Defense Command (NORAD), ao descobrir que não havia, nos EUA, nenhum sistema de defesas contra um possível ataque nuclear soviético. A partir de 1982, o presidente começou a se reunir com especialistas em segurança nacional para discutir o tema. Segundo Reiss (1992), não há exatamente um consenso analítico sobre o papel desempenhado pelos militares nesse processo; alguns generais como Daniel Graham (ex-participante do *Team B*) eram convocados para as reuniões, mas não se sabe se partiu do oficialato a ideia de investir em novos sistemas de armas, ou do presidente.

Um gabinete específico para o programa foi estabelecido dentro do Pentágono, entre 1983 e 1985, acumulando somas de até US$ 1,6 bilhões (REISS, 1992). O DoD se tornou uma das principais forças motrizes e decisórias do SDI; o comitê executivo formado após o pronunciamento presidencial, por exemplo, era composto quase que em sua totalidade por oficiais da burocracia de defesa. Esses componentes permitiram, segundo Reiss (1992), que o departamento obtivesse vantagens, muitas vezes formulando o conteúdo das decisões do presidente. A "nova direita" e o movimento neoconservador celebraram o lançamento do SDI, considerando-o uma sinalização do abandono às políticas de controle de armamentos.

A administração Reagan efetivamente logrou a modernização do setor militar. Na contrapartida, Sherry (1995) argumenta que os alicerces da militarização, nesse contexto, eram deveras mais frágeis, do que durante o auge da Guerra Fria. Embora amenizados pelos investimentos em inovação e pela geração de empregos, promovida por projetos como o SDI, o *déficit* público e as disparidades sociais continuaram a se aprofundar, em decorrência das políticas de desregulação neoliberais. A associação entre a indústria de defesa e o desenvolvimento econômico havia se tornado menos imediata, em função do aumento da especialização das indústrias militares. Finalmente, o enfraquecimento da URSS, motivado principalmente pela Guerra do Afeganistão, dificultava a sustentação da militarização.

Ademais, o governo Reagan sofreu importantes revezes na esfera militar; o envolvimento do país no Líbano culminou em um atentado a um quartel das forças armadas norte-americanas no país, matando centenas de soldados. O ocorrido despertou a opinião pública para as consequências das "guerras de baixa intensidade" e, sobretudo, o Congresso. Após o ocorrido, uma frente de legisladores, liderados pelos senadores Barry Goldwater e Sam Nunn lançaram uma proposta de reorganização do Departamento de Defesa, a fim de corrigir as ineficiências observadas durante as operações militares, em especial no plano conjunto. A medida gerou controvérsias no DoD: enquanto a força aérea era favorável à reforma, o restante das forças armadas, acompanhadas pelo secretário de defesa Weinberger

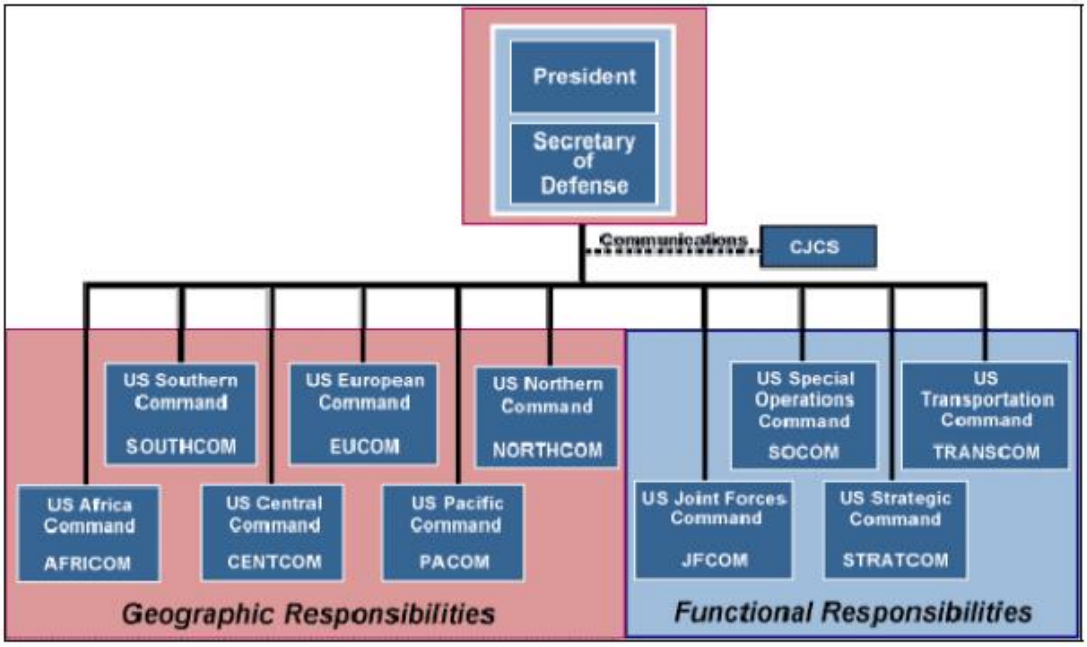
se opunham a ela (LOCHER III, 2004). Os representantes das forças armadas consideravam que a nova lei retiraria a autoridade dos chefes das forças sobre o processo decisório.

O senador Goldwater, um veterano do Comitê de Forças Armadas, era favorável ao incremento do espaço de decisão militar. Em um discurso proferido durante as deliberações da reorganização, o congressista afirmava reconhecer a importância do controle supremo civil, mas observava que experiências como o Vietnã tornavam necessárias medidas que ampliassem o papel desempenhado pela *expertise* militar (GARBESI, 2004). Apesar do foco na organização do departamento e no reforço ao controle civil, a lei *Goldwater Nichols*, aprovada em julho de 1986, promoveu o fortalecimento do aconselhamento militar, representado pela figura do *chairman* do Estado Maior Conjunto.

Para tanto, foi criado o cargo do *vice chairman*, com a função de oferecer suporte ao *chairman* e substitui-lo, quando necessário. Esse último, por sua vez, foi alçado à condição de principal conselheiro militar presidencial (US CONGRESS, 1986). Assim, na cadeia de comando, o Estado Maior Conjunto e os departamentos das forças armadas passavam a se subordinar tanto ao *chairman* quanto ao vice. Além disso, o papel do Secretário de Defesa foi reforçado, mediante a institucionalização do gabinete do Secretário de Defesa como um órgão permanente.

A emenda de 1986 foi a responsável por alargar a influência dos comandos combatentes unificados regionais e funcionais (COCOMS). A lei estipulou que a organização desses últimos se concretizaria mediante a autorização presidencial, a partir do aconselhamento do secretário de defesa e do diretor do Estado Maior Conjunto. Cada comando ficaria responsável pela coordenação de todas as atividades militares regionais e funcionais exercidas pelos EUA no exterior, ao passo que sua supervisão ficaria a cargo de um "comandante combatente" (*combatant commander*). Os comandantes, por seu turno, são nomeados pelo presidente entre os oficiais de maiores patentes entre todas as forças armadas e desempenham suas funções subordinados diretamente ao secretário de defesa e à presidência, sem mediação do JCS, como adiantamos no capítulo 2.

Figura 10- Cadeia de comando dos COCOMs pós-1986

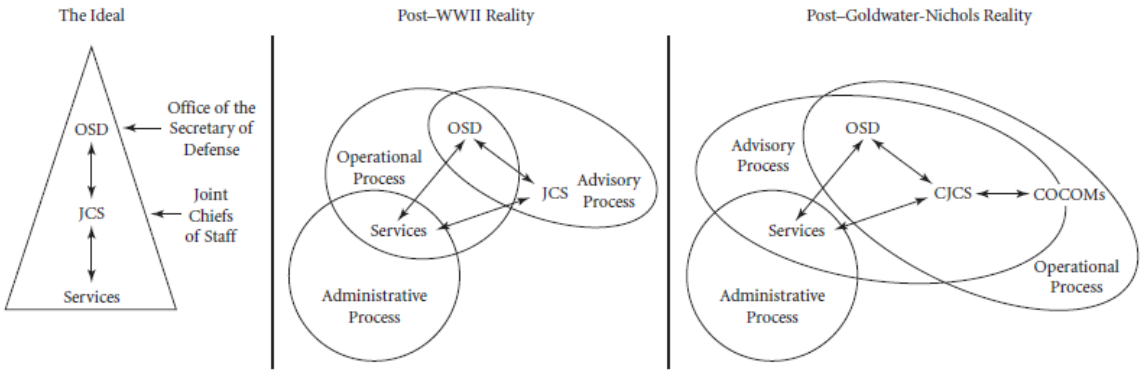


Fonte: Feickert (2013, p.11)

As teias de comunicação dentro do aparato de defesa também se tornaram mais densas, como mostra a figura elaborada por Rosati e Scott (2011). Diferentemente de um formato hierárquico, orientado pela posição dos atores, o funcionamento do departamento passou ser determinado em três eixos: aconselhamento, dimensão administrativa e dimensão operacional. Esses últimos são ocupados, normalmente, por mais de um ator, de modo que as competências se interliguem.

Embora o campo operacional seja responsabilidade dos representantes da ala militar (comando do Estado Maior Conjunto e comandos regionais), o gabinete do Secretário de Defesa atua sobre ele. Em mesma medida, os chefes militares exercem impacto no plano administrativo, por meio do aconselhamento estratégico e tático. Tais sobreposições já se verificavam durante os processos de tomada de decisão, como procuramos evidenciar ao longo de nossa exposição. O papel da nova legislação foi essencialmente formalizá-las, incorporando-as ao desenho oficial da hierarquia. Todavia, o reconhecimento das conexões entre processos e atores não significava a abertura para a interferência entre as esferas. Os parâmetros do controle civil ainda deveriam ser mantidos.

Figura 11- A dinâmica organizacional do DoD pós-1986



Fonte: Rosati e Scott (2011, p. 165)

Apesar dos avanços alcançados no âmbito administrativo, o encerramento do governo Reagan foi marcado por polêmicas, sobretudo relacionadas ao caso Irã-Contras. Por outro lado, o enfraquecimento definitivo do regime soviético, agravado após o anúncio do SDI (SHERRY, 1995), foi visto como uma conquista da era Reagan, ainda que, na prática, fosse mais relacionado às questões internas à URSS, do que às ações estadunidenses.

A década de 1990 pode ser descrita como uma fase de ajustes da estrutura *pentagoniana* ao encerramento do conflito bipolar. Durante as duas administrações que ocuparam a presidência neste período, respectivamente, os governos de George H. Bush (1989-1993) e Bill Clinton (1994-2000) identificam-se movimentos de contração e expansão da máquina de defesa, alavancadas por tendências *a priori* concorrentes: reduções orçamentárias e alargamento de funções. Ambos os processos foram recebidos com resistências, oriundas do interior da organização burocrática e de grupos políticos e econômicos ligados ao aparato militar.

A combinação entre as pressões dos setores mencionados e as respostas individuais das presidências republicana e democrata a elas foi determinante para que a estrutura bélica alimentada durante a Guerra Fria continuasse a se expandir, mesmo na ausência do inimigo soviético, evidenciando sua ampla capacidade de transformação e adaptabilidade. A ressurgência de movimentos como o neoconservadorismo, sobre o qual nos aprofundaremos no próximo capítulo, apontavam que, do ponto de vista ideológico, a mentalidade vigente durante a bipolaridade não fora superada (TUATHAIL, 1992), a despeito da instauração da narrativa dominante sobre a ausência de ameaças e a autoproclamada primazia dos EUA.

Na administração Bush pai, dois eventos específicos envolvendo a permanência da influência das forças da militarização merecem destaque: a deflagração da Guerra do Golfo

(1990-1991) e o vazamento da publicação do *Defense Planning Guidance* de 1992, pelo jornal *The New York Times.*

Para Pecequilo (2011), a intervenção, iniciada após a invasão do Kuwait pelo Iraque, foi uma resposta ao que os norte-americanos enxergaram como uma tentativa iraquiana de amplificar seu espaço na esfera geopolítica regional e o acesso às reservas petrolíferas do Oriente Médio. Logo no início da invasão, tropas americanas foram enviadas para a Arábia Saudita, a fim de evitar que o país aliado fosse atacado. Essa operação foi nomeada como *Desert Shield* (Escudo do Deserto) e acoplada à imposição de sanções econômicas ao Iraque, implementadas via Conselho de Segurança das Nações Unidas. A ONU autorizou o uso "de todos os meios necessários" pela comunidade internacional para encerrar a agressão. Isso permitiu a composição de uma coalizão internacional, liderada pelos EUA, que conduziu a guerra sob os auspícios da operação *Desert Storm* (Tempestade no Deserto).

Do ponto de vista tático, a operação militar foi concebida como uma prova de "cura" da síndrome do Vietnã. Em muitos sentidos, também se tratou de uma oportunidade de experimentação das inovações e alterações realizadas no aparato de defesa ao longo dos anos 1980. A batalha ar-terra foi a estratégia determinante do conflito do Golfo, com baixa inserção de tropas em campo e ampla utilização de ataques aéreos (JOHNSON, 2004). Outro ponto se refere à natureza do envolvimento da sociedade estadunidense com a guerra, na medida em que com as novas tecnologias de comunicação, a Guerra do Golfo foi largamente midiatizada, recebendo alta margem de apoio da opinião pública. Uma pesquisa conduzida em 1991 indicou que, mesmo durante o avançar da guerra, os índices de suporte continuaram elevados, totalizando 80% (CLYMER, 1991).

O conflito funcionou como base de legitimação do argumento da "Revolução nos Assuntos Militares" (RAM); o termo já era ventilado nos altos escalões militares desde a década de 1980, mas adquiriu projeção apenas na década seguinte, caracterizando os conjuntos de inovações tecnológicas, doutrinárias e operacionais que, segundo seus defensores, definiriam a superioridade na guerra, a partir daquele momento (DALBY, 2009; TEIXEIRA JR ; DUARTE, 2018). Embora muito criticada por supervalorizar o imperativo tecnológico (COHEN, 2004; REISS, 1992), a crença na RMA passou a orientar a elaboração das estratégias militares norte-americanas do período contemporâneo. De forma sintomática, os documentos elaborados desde então têm enfatizado a importância da conectividade e, principalmente, da superioridade informacional como um elemento definitivo nos conflitos.

O conteúdo do *Defense Planning Guidance* de 1992 foi influenciado por esta mentalidade. Como apontamos, as DPGs são, usualmente, documentos de circulação interna

do Pentágono, utilizadas para orientar os debates operacionais e orçamentários travados entre as alas civil e militar. A publicação de 1992 adquiriu notoriedade por chegar a público por meio de um vazamento e por sua linguagem. Além de enfatizar a relevância da modernização tecnológica, a publicação argumentava em favor da conservação da projeção militar dos EUA no exterior, em regiões estratégicas com o intuito de: [...] responder a crises afetando interesses significativos, como liberdade de navegação e acesso a mercados e reservas energéticas" (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2008,tradução nossa)[100]. Outro objetivo era a manutenção de uma presença robusta no Leste Europeu, a fim de incentivar a consolidação das "novas democracias" e assegurar o controle sobre as movimentações russas.

Sob a perspectiva dos formuladores do DPG, os EUA deveriam não apenas conservar o acesso e domínio às zonas de influência conquistadas durante a era bipolar, mas alargá-las, sob a perspectiva de evitar "[...] a emergência de qualquer futuro competidor global em potencial." (DEPARTMENT OF DEFENSE, 1992, p. 4, tradução nossa)[101]. O trecho em questão provocou grande polêmica, à época do vazamento, em decorrência de seu teor unipolarista, que, na verdade, era indicativo da influência neoconservadora sobre sua confecção, representada por Paul Wolfowitz, Scooter Libby (subsecretário de defesa) e o Secretário de Defesa, Dick Cheney.

A publicação e o vazamento do DPG foram uma reação ao processo de desmobilização pós-Guerra do Golfo que, segundo os indícios apontavam, inauguraria um ciclo de cortes orçamentários. Entre os anos fiscais de 1991 e 1993, o orçamento de defesa nacional passou de US$ 288,87 bilhões para US$281,07 bilhões (OFFICE OF BUDGET AND MANAGEMENT, 2020), o que angariou ao presidente muitas críticas entre os estratos mais conservadores. Em um contexto de desaceleração econômica, que comprometeu o apoio doméstico, Bush pai não se reelegeu, perdendo a eleição para Bill Clinton.

Enquanto a associação entre Bush e o movimento militarista parecia dúbia[102], a postura de Clinton em relação ao aparato militar foi confrontacionista. Ainda na campanha, o presidente democrata prometia enfatizar a dimensão econômica, sob o *slogan* "*It's economy stupid*!" ("É a economia, estúpido!") (PECEQUILO, 2011), que refletia a percepção de que

100 Do original: "[...] respond to crises affecting significant interests, such as freedom of the seas and access to markets and energy supplies." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1992).

101 Do original: "Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor." (DEPARTEMENT OF DEFENSE, 1992, p.4)

102 Como destaca Pecequilo (2011), não se sabe em que medida o presidente compartilhava das percepções neoconservadores, expressas no DPG. Sua reação inicial foi se afastar delas, sem necessariamente contradizê-las. O presidente foi contra a expansão da intervenção no Iraque para um processo de mudança de regime, que era apoiado pelos neoconservadores.

o instrumento militar não poderia ser a solução para todos os males domésticos e internacionais. Clinton mostrou-se inclinado a promover alterações de ordem mais profunda na organização militar, particularmente no que se referia à presença de homossexuais nas forças armadas.

Após uma sucessão de conflitos entre o presidente e representantes do alto escalão, como o comandante do Estado Maior Conjunto Colin Powell, o Departamento de Defesa publicou, em dezembro de 1993, a diretiva 1304.26, que diferenciava a "orientação homossexual" das "condutas homossexuais". Conforme o texto, a orientação dizia respeito à vida privada dos indivíduos e não deveria ser um impeditivo ao ingresso nas forças armadas. Por outro lado, condutas homossexuais manifestas – "[...] um ato, um pronunciamento pelo candidato que demonstre uma propensão ou intento de engajamento em atos homossexuais, ou casamento homossexual, ou tentativa de casamento" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1993, tradução nossa)[103] - não seriam toleradas. A nova política recebeu o nome de *don´t ask don´t tell* ("não pergunte, não fale").

Apesar de rechaçada por diversos representantes militares na ativa e veteranos, a *don't ask, don't tell* perpetuava o histórico de silenciamento e opressão de homossexuais nas fileiras armadas. Houve avanços, porém, na condenação às práticas de assédio e violência a estes grupos (SHERRY, 1995). O episódio foi o auge das tensões no plano das relações civis-militares (KOHN, 2002), reforçadas, posteriormente, em decorrência do envolvimento presidencial no caso Monica Levinsky, o qual levou diversos oficiais aposentados a se pronunciarem midiaticamente, condenando a conduta de Clinton (WEINER, 2014).

A partir de 1993, a gestão democrata colocou em marcha o plano de reduções orçamentárias, sumarizado a partir da revisão organizacional elaborada pelo Secretário de Defesa Les Aspin e intitulada como *bottom-up review* (BUR). O documento se propunha a readequar a estrutura de defesa tanto ao novo ambiente estratégico quanto às demandas de uma economia de "tempos de paz" (*peacetime economy*). Projetava-se uma série de medidas, incluindo o fechamento de bases militares no exterior, a redução de pessoal e dos gastos com aquisições, que, segundo as expectativas da administração, promoveriam economias de até 40% aos cofres públicos (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1993). A BUR previa o investimento na criação de empregos, por meio de recursos do Pentágono, para realocar as

103 Do original: "[...]act, a statement by the applicant that demonstrates a propensity or intent to engage in homosexual acts, or a homosexual marriage or attempted marriage." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1993).

comunidades afetadas pelos fechamentos de bases e reduções no orçamento da base industrial de defesa.

Conforme o documento de revisão, as bases poderiam ser reaproveitadas para uso civil, sendo convertidas em escolas, parques e hospitais, enquanto os investimentos em geração de empregos prometiam criar oportunidades no setor de alta tecnologia (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1993). No Congresso, representantes como o senador Nunn (D- Geórgia) propuseram medidas para diminuir os custos com as forças armadas, reduzindo o tempo mínimo de aposentadoria dos generais de vinte para quinze anos (o que não se concretizou, na prática) e criando medidas que viabilizassem a re-integração destes últimos à economia civil, utilizando-se de habilidades adquiridas na instituição militar para atuar em hospitais, escolas e atividades de segurança pública.

> Oficiais não comissionados sem graduação de faculdade podem ser recrutados para trabalhar como assistentes em escolas onde a disciplina é um problema. Posso garantir que um fuzileiro ou sargento do exército sabe como manter a ordem e a disciplina. Não estou sugerindo que nossas escolas deveriam ser geridas como treinamento militar básico. Mas esses ex-instrutores militares podem adaptar suas habilidades de liderança ao ambiente de ensino civil, ajudar a garantir a disciplina e liberar os professores a fazer o que são pagos para fazer: ensinar. (NUNN, 1992, p.10, tradução nossa)[104].

Parece significativo que mesmo uma proposta de ação política em prol da desmilitarização seja formulada em termos militaristas, ou seja, supervalorizando a *expertise* e a disciplina militares como mecanismos de aperfeiçoamento do corpo civil. Outros dispositivos visando a desmobilização e o reaproveitamento das estruturas militares surtiram o efeito inverso, como foi o caso da Ordem Executiva 1033, que autorizava legalmente a transferência de equipamentos militares e treinamento para agências de *law enforcement*, aprofundando as tendências de militarização do policiamento doméstico (KRASKA, 2007). Essas medidas, alarmavam alguns membros das forças armadas, que julgavam que a expansão das funções abriria prerrogativas para a flexibilização das normas de emprego

---

[104] Do original: "Noncommisioned officers who may not have a college degree can be recruited to work as administrative assistants in schools where discipline is a problem. I can assure you that a Marine Corps or Army drill sergeant knows how to mantain order and discipline. I am not suggesting that our schools should be run like military basic training. But these former military instructors can adapt their leadership skills to the civilian teaching envrinment, help ensure discipline and free up teachers to do what they are trained and paid to do - to teach." (NUNN, 1992, p.10).

interno dos militares. O tenente coronel Charles Dunlap Jr. publicou um texto distópico, intitulado *The Origins of the American Military Coup of 2012*.

O texto é, na verdade, uma carta, ambientada nos EUA de 2012 (a publicação é de 1993), que teriam sofrido um golpe militar, tendo a figura do general fictício Thomas E. T Brutus na presidência. A narração é feita por um ex- oficial das forças armadas, transformado em preso político, que relata a um amigo os precedentes do golpe, dentre os quais, são mencionados os alargamentos sucessivos das funções militares:

> Os americanos ficaram exasperados com a democracia. Ficamos desiludidos com a aparente incapacidade do governo eleito de resolver os dilemas da nação. Estávamos procurando alguém ou algo que pudesse produzir respostas viáveis. A única instituição do governo em que o povo mantinha a fé eram os militares. Impulsionado pela óbvia competência dos militares na Primeira Guerra do Golfo, o público se voltou cada vez mais para encontrar soluções para os problemas do país. Os americanos pediram uma aceleração das tendências iniciadas na década de 1980: encarregar os militares de uma variedade de missões novas e não tradicionais e intensificar enormemente seu compromisso com os deveres anteriormente auxiliares. Embora não fosse óbvio na época, o efeito cumulativo dessas novas responsabilidades foi incorporar as forças armadas ao processo político em um grau sem precedentes. (DUNLAP JR, 1992-1993, p. 109, tradução nossa)[105].

O alargamento de missões e funções foi ainda mais expressivo no plano internacional. Com base no entendimento de que, no mundo pós-Guerra Fria, as ameaças se deslocariam do plano global para o campo regional e intraestatal (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1997), o governo Clinton assinou a diretiva (PDD-25) que regulamentava a participação das forças armadas em missões de paz das Nações Unidas, sob a justificativa de que o país deveria assumir a liderança na prevenção de massacres e violações contra os direitos humanos. O Pentágono adotou a doutrina de *peace engagement*, sustentada no aumento da promoção de contatos do tipo *military-to-military* e exercícios de cooperação em segurança com outras nações para construir um ambiente estratégico estável e favorável à projeção militar estadunidense (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1995; 1997).

[105] Do original: "Americans became exasperated with democracy. We were disillusioned with the apparent inability of elected government to solve the nation's dilemmas. We were looking for someone or something that could produce workable answers. The one institution of government in which the people retained faith was the military. Buoyed by the military's obvious competence in the First Gulf War, the public increasingly turned to it for solutions to the country's problems. Americans called for an acceleration of trends begun in the 1980s: tasking the military with a variety of new, non-traditional missions, and vastly escalating its commitment to formerly ancillary duties. Though not obvious at the time, the cumulative effect of these new responsibilities was to incorporate the military into the political process to an unprecedented degree." (DUNLAP JR, 1993, p. 109).

Tratava-se de uma estratégia de redução de custos, posto que o compartilhamento de responsabilidades com aliados prometia diminuir a necessidade de intervenções diretas, no longo prazo. Porém, os episódios de intervencionismo tiveram continuidade. Além de se engajar em operações na Somália, na Bósnia e no Haiti, foi do governo democrata a decisão de intervir no Kosovo, em 1998. O uso da força provocou divisões entre os representantes da ala militar do DoD e o Departamento de Estado. A burocracia diplomática era chefiada pela secretária Madeleine Albright, uma partidária do emprego do instrumento militar. Powell, porém, se opunha à intervenção e foi questionado pela secretária por fazê-lo: "Qual é o ponto de ter esse aparato militar soberbo do qual você sempre fala, se não se pode usá-lo?" (PRIEST, 2002, p.50, tradução nossa)[106].

Com a deflagração da nova intervenção militar, o governo Clinton foi responsável por iniciar a reversão de seu projeto de redução de gastos. Entre os anos de 1990 e 1998, os orçamentos autorizados para o Departamento de Defesa declinaram de US$292,936 bilhões para US$258,250 bilhões (OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2020). No ano fiscal de 2001 (FY2001), marco do último orçamento elaborado pelo governo democrata, o presidente solicitou um montante de US$ 305, 4 bilhões para a função de defesa nacional, representando um aumento de 15,7 bilhões em relação ao ano fiscal anterior. O Congresso aprovou um valor ainda mais alto, totalizando US$ 310 bilhões, com apropriações suplementares de US$ 4,2 bilhões para as operações no Kosovo e na Bósnia (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2000). O processo de enxugamento de recursos do DoD não se sustentou.

De forma diametralmente oposta, as agências civis relacionadas à política externa, o Departamento de Estado e a USAID, vinham sendo esvaziadas desde 1994, ano da retomada do Congresso pelo Partido Republicano e do aumento da expressividade de figuras políticas alinhadas ao movimento neoconservador, como Newt Gingrich, um dos assinantes do manifesto intitulado como *A contract with America*. O contrato era uma declaração de intenções, elaborada por 300 republicanos e elencava as medidas a serem implementadas pelos integrantes eleitos do partido. Segundo o texto, a ideia de "contrato" denotava maior firmeza de propósitos do que simples promessas de campanha (GINGRICH, 1994), justificando o título escolhido.

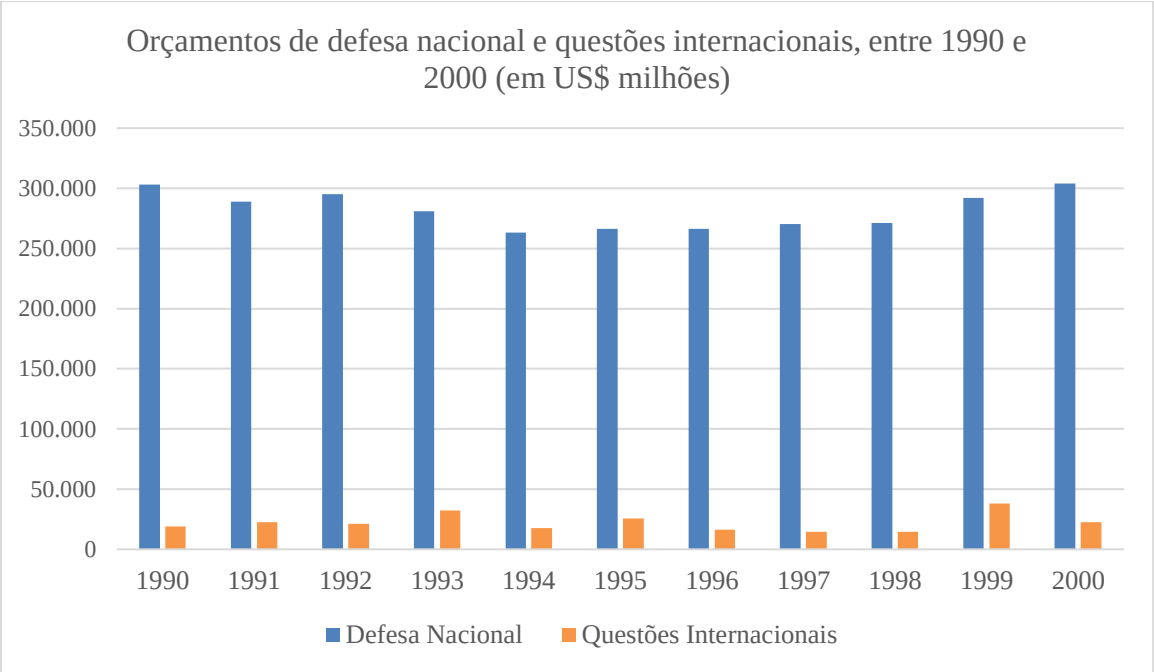
106 Do original: "What's the point of having this superb military that you're always talking about if we can't use it?" (PRIEST, 2002, p.50).

Entre as prioridades elencadas, o documento mencionava corte de gastos governamentais no plano social e fortalecimento do aparato de defesa, percebido, àquela altura, como enfraquecido pelas reduções orçamentárias consolidadas pela administração democrata. De acordo com Glain (2011), o senador Jesse Helms da Carolina do Norte (R), *chairman* do Comitê de Relações Exteriores do Senado, enxergou na proposta de austeridade fiscal uma janela de oportunidade para diminuir os comprometimentos internacionais dos EUA com organismos multilaterais e outros mecanismos de política externa, como as ajudas econômicas internacionais para o desenvolvimento (GLAIN, 2011), interpretadas como limitadoras do poder americano pelos mais conservadores.

As pressões foram suficientes para que o governo Clinton se comprometesse a reduzir US$1,7 bilhões do orçamento governamental, em 1995. A força de trabalho da USAID foi reduzida de 11.500 funcionários para menos de 8 mil (GLAIN, 2011, p.371). Os cortes fizeram com que diversos postos diplomáticos no exterior permanecessem vagos, sem indicações, enquanto as dotações orçamentárias do Departamento de Estado caíram de US$7,05 bilhões no ano fiscal de 1995 (FY1995) para US$ 5,94 bilhões, em 1997 (FY 1997). De maneira similar ao caso do DoD, até a publicação de seu último orçamento, o governo Clinton reverteu, em termos relativos, o processo de queda: no ano fiscal de 2001 (FY 2001), o montante do DoS atingiu a casa dos US$ 8 bilhões.

Os totais empenhados em assistência humanitária para o desenvolvimento oscilaram mais: entre o FY 1995 e o FY 1997, decaíram de US$7,66 bilhões para aproximadamente US$6 bilhões; no FY de 1999 houve um pico de aumento para US$8,97 bilhões, voltando a declinar, em 2000, para US$6,73 bilhões. Com tais variações, a função *International Affairs* do orçamento estadunidense, incluindo as contas de assistência securitária, totalizava US$20,16 bilhões, no ano fiscal de 2001 (OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2020), isso é, quase 16 vezes menos que a cota da função de defesa nacional para o mesmo ano fiscal. O gráfico 5 ilustra as disparidades entre as duas funções.

Gráfico 5- Orçamentos de defesa nacional e questões internacionais, entre 1990 e 2000 (em US$ milhões)



Fonte: Elaborado a partir de Office of Budget and Management (2020)

Observa-se que, a despeito dos esforços da administração democrata pelo incremento das contas das burocracias civis, as pressões da crescente polarização legislativa aprofundaram os desequilíbrios pré-existentes em relação à burocracia de defesa[107]. Essa última, representada principalmente pelas forças armadas estacionadas no exterior e pelos comandos militares combatentes[108] foi direcionada a preencher os vácuos resultantes das referidas disparidades, que, posteriormente, se agravariam, por força dos atentados de 11 de setembro de 2001 e das intervenções militares que se sucederam. Essas últimas serão tema de discussão do próximo capítulo.

107 As reflexões sobre a correlação entre a polarização no legislativo e o desequilíbrio orçamentário entre as agências militares e civis foram largamente enriquecidas em uma entrevista concedida à pesquisadora, em outubro de 2019, pelo analista do *think tank* Congressional Research Service, Andrew Feickert.

108 Para Priest (2003), a relação desenvolvida entre Clinton e os comandantes se tornou tão próxima que relativizava as impressões tradicionais sobre a existência de um racha entre a presidência e os generais.

5 OS IMPACTOS DO DEPARTAMENTO DE DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE DO SÉCULO XXI: O GOVERNO BUSH E A "GUERRA GLOBAL AO TERROR" (2001-2009)

> As we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns - the ones we don't know we don't know. And if one looks throughout the history of our country and other free countries, it is the latter category that tend to be the difficult ones. (RUMSFELD, 2002).

> At one time, when I first came into the Department, I would say, ''we are the front line, we are the defense of our national interest.'' And my staff corrected this old soldier by saying ''no, we are on the offense.'' Our diplomacy should be offensive in nature. (POWELL, 2003).

Tendo discorrido sobre o processo histórico de consolidação do aparato burocrático de defesa, o objetivo deste capítulo é analisar o papel desempenhado pelo Departamento de Defesa na elaboração e implementação da política externa do governo de George W. Bush (2001-2009), buscando mapear as funções e autoridades acumuladas pela agência, sobretudo após a declaração da "Guerra Global contra o Terror". O combate ao terrorismo se tornou o tema dominante da agenda de segurança nacional, determinando tanto a formulação do conteúdo da política de defesa quanto da política exterior. O cenário exacerbado de percepção de ameaças e as inclinações estratégicas da administração recém-eleita em Washington contribuíram para deslocar o pêndulo da atuação internacional novamente a favor do instrumento militar no imaginário político.

É nosso intuito discorrer acerca dos efeitos dessas transformações sobre as relações e disparidades de capacidades observadas entre as agências civis e militares, correlacionando-as às movimentações da política doméstica, com ênfase na atuação do Legislativo e nas dinâmicas das *domestic constituencies* do DoD, discutidas no capítulo 2. Pretende-se desenvolver a hipótese inicial da pesquisa, segundo a qual há, no marco temporal estabelecido, um processo de incremento da influência do Departamento de Defesa sobre o processo decisório de política externa dos EUA, que resulta na militarização de alguns aspectos desta política pública. Antes de adentrar a este debate, cumpre, contextualizar a chegada do 43º presidente estadunidense ao poder: o republicano George W. Bush.

5.1 A formação da administração republicana: "os *neocons* estão de volta!"

Raras são as análises sobre o governo de George W. Bush (2001-2009) que não se iniciam situando o leitor sobre a importância do movimento neoconservador na política externa. Parece haver razoável consenso acerca do fato de que figuras auto identificadas ou reconhecidas como "neoconservadoras" exerceram influência direta ou indireta sobre as decisões presidenciais e as políticas governamentais (MOTTA, 2018c; PECEQUILO, 2011; TEIXEIRA, 2007; VAÏSSE, 2010). As divergências existem e residem, principalmente, na mensuração do alcance dessa influência e dos aspectos que delimitam o conteúdo do pensamento neoconservador.

Como indicado no capítulo 3, o neoconservadorismo costuma ser dividido em três gerações, sendo as duas primeiras "produtos" da Guerra Fria, fortalecidas, respectivamente, nos anos 1970 e 1980. A segunda geração consolidou o interesse neoconservador em temas de política externa, alterando o foco da primeira vertente em pautas domésticas e estabelecendo a ponte para o nascimento da terceira geração, na década de 1990. Essa última adquiriu expressividade nos debates políticos, por meio da criação de *think tanks* como o PNAC (*Project for the New American Century*) e revistas como a *The Weekly Standard*, além de ser a primeira variante assumidamente alinhada ao Partido Republicano (VAÏSSE, 2010).

Entre seus representantes destacavam-se: William Kristol, Robert Kagan, Max Boot, Douglas Feith, Richard Perle e Paul Wolfowitz. Para Vaïsse (2010), era curioso que a terceira geração se consolidasse quando proliferavam "atestados de óbito" da corrente, assinados por alguns de seus fundadores, como Norman Podhoretz[109]. Provando-se equivocado, o diagnóstico da "morte do neoconservadorismo" se devia ao esvaziamento de propósitos do grupo, reforçado pelo fim da Guerra Fria e o desaparecimento da ameaça soviética.

Os impactos do movimento neoconservador no cenário político foram relevantes[110]. No campo da política de defesa, dois eventos merecem destaque: a elaboração do *Defense Planning Guidance* de 1992 e a campanha pela intervenção no Kosovo (capítulo 3). Os neoconservadores também participaram dos debates sobre qual deveria ser a estratégia adotada no mundo pós-Guerra Fria: uma postura mais ativa e engajada ou modesta e menos expansiva. Dentro do movimento, entretanto, não havia uma resposta única.

---

109 Link para o artigo de Podhoretz na revista *Commentary* de 1996: <https://www.commentarymagazine.com/articles/norman-podhoretz/neoconservatism-a-eulogy/>. Acesso em: 10 jan. 2018.

110 Em contraposição à ideia de "morte do neoconservadorismo", Motta (2018c) se refere a esse período como um momento de "latência" do movimento, de modo a realçar a permanência de sua influência indireta.

Parte significativa dos representantes da terceira geração compartilhava de alguns princípios em política internacional, sustentados por figuras do espectro tradicional do Partido Republicano[111]. Os principais pontos de encontro eram: a defesa de uma posição de liderança no sistema internacional (primazia sem competição e internacionalismo); a desconfiança em relação à eficiência das instituições multilaterais (preferência pelo unilateralismo); aumento substantivo dos gastos em defesa (militarismo), incluindo o investimento maciço em armas de destruição em massa e tecnologias de defesa antimísseis (HURST, 2005; TEIXEIRA, 2007;VAÏSSE, 2010).

Neoconservadores e conservadores divergiam no que dizia respeito ao imperativo de promoção dos valores democráticos no exterior, traduzido pela concepção de que os EUA deveriam se valer do "momento unipolar"[112] (KRAUTHAMMER, 1990) para remodelar o globo. Os neoconservadores encaravam operações de *nation building* de maneira mais favorável devido ao potencial de difusão dos valores e das instituições democráticas.

Como pondera Hurst (2005), isso não significava que os conservadores rejeitassem o imperativo democrático: eles favoreciam a construção de condições para o florescimento da democracia, mas eram céticos em relação às possibilidades de sucesso de empreendimentos de reconstrução. Apesar de desconfiarem da efetividade do multilateralismo e das instituições multilaterais, ambos conservadores e neoconservadores admitiam o compartilhamento de responsabilidades internacionais com aliados e a formação de "ligas democráticas" ou "coalizões da vontade", consolidado nas duas intervenções no Iraque (VAÏSSE, 2010). Apesar de oscilarem conforme o contexto, essas semelhanças e diferenças revelam as nuances entre os movimentos e evidenciam a polarização dentro do partido Republicano.

Tais matizes se fizeram notáveis no lançamento da candidatura de George W. Bush à presidência, em 1999. Com uma carreira política incipiente, resumida aos "cargos" de governador pelo estado do Texas e filho do presidente responsável pela vitória na Guerra do Golfo (1990-1991), Bush defendia um papel de liderança para os EUA no sistema

111 Vaïsse (2010) esclarece que não houve, na história americana recente, figuras políticas eleitas puramente neoconservadoras. Existiam políticos que, como Ronald Reagan, John McCain, se aproximavam do neoconservadorismo e o instrumentalizavam para ampliar sua base, mas que não poderiam ser classificados como *neocons*. Isso reforça a feição elitizada do neoconservadorismo: o movimento se desenvolveu em debates de folhetim e em postos de aconselhamento no alto escalão burocrático, sem alcançar o debate popular.

112 Como observa Saint-Pierre (2014), a palavra "unipolaridade" enseja uma contradição, posto que a existência de um polo pressupõe a dualidade ou oposição entre dois ou mais polos. Mesmo a afirmação sobre a existência do suposto "momento unipolar" compõe uma leitura equivocada considerando a emergência, nos anos 1990, de potências como o Japão, a Alemanha e a China.

internacional e culpabilizava a administração Clinton (na qual, seu oponente pelo lado democrata, Al Gore, ocupara a vice presidência) pela suposta erosão do poder estadunidense.

A questão militar era citada com frequência como o maior reflexo do enfraquecimento. Bush advogava pela retomada dos investimentos em defesa e a renovação da base industrial de defesa, comprometida, segundo as percepções da época, pelo que se apelidara como *procurement holliday* ("férias das aquisições", em livre tradução), isso é, a diminuição dos investimentos em novas tecnologias militares, impulsionada pela queda dos orçamentos de defesa.

No que dizia respeito à política internacional, o candidato Bush oscilava entre discursos comedidos, aparentemente descolados da verve neoconservadora, e outros de tom mais agressivo. Durante o segundo debate presidencial, o republicano afirmava que os EUA deveriam sustentar uma imagem internacional forte, porém "humilde":

> Se nós formos uma nação arrogante, eles se ressentirão de nós. Se formos uma nação humilde, nos recepcionarão. E nossa nação se encontra sozinha agora no mundo em termos de poder. Por isso nós temos que ser humildes e ainda assim projetar força de uma forma que promova liberdade. Então penso que eles não deveriam nos ver de outra forma, senão pelo que somos. Nós somos uma nação amante da liberdade. E se formos uma nação arrogante, eles nos verão dessa forma, mas se formos uma nação humilde, nos respeitarão. (BUSH, 2000, tradução nossa)[113].

Posicionamentos como esse foram interpretados por alguns observadores do período como reveladores da ausência de um projeto de política externa na agenda presidencial (DAALDER; LINDSAY, 2005). Todavia, determinadas inclinações se faziam evidentes, particularmente no que dizia respeito ao gerenciamento de *hot topics* como as relações com o Iraque. Quando questionado sobre a possibilidade de derrubada de Saddam Hussein, Bush foi categórico: "Ele é um perigo. Nós não o queremos ganhando vantagens no Oriente Médio. E não será fácil, será importante reconstruir aquela coalizão para continuar a pressioná-lo" (BUSH, 2000, tradução nossa)[114]. A permanência de Hussein na presidência iraquiana era encarada como um fracasso das administrações anteriores.

Bush filho favorecia o reforço às alianças tradicionais, como a parceria com Israel e apoiava a decisão democrata sobre a intervenção no Kosovo. O futuro presidente era cético

---

[113] Do original: "If we're an arrogant nation, they'll resent us. If we're a humble nation, but strong, they'll welcome us. And our nation stands alone right now in the world in terms of power. And that's why we've got to be humble and yet project strength in a way that promotes freedom. So I don't think they ought to look at us in any way other than what we are. We're a freedom-loving nation. And if we're an arrogant nation, they'll view us that way, but if we're humble nation, they'll respect us." (BUSH, 2000).

[114] Do original: "He is a danger. We don't want him fishing in troubled waters in the Middle East. And it's going to be hard, it's going to be important to rebuild that coalition to keep the pressure on him." (BUSH, 2000).

em relação aos empreendimentos militares de reconstrução e *nation building*, considerando-os como desvios das funções militares tradicionais: "Não acho que nossos soldados deveriam ser usados para o que se chama de *nation building.* Penso que nossos soldados deveriam ser usados para lutar e vencer a guerra." (BUSH, 2000, tradução nossa)[115].

Essa talvez se configurasse como a maior divergência entre Bush e os representantes mais aguerridos do movimento neoconservador: mesmo depois de eleito em uma polêmica votação[116], Bush se mostrara reticente em relação ao comprometimento indiscriminado de forças militares no exterior. A sua agenda para a esfera militar se constituía como uma plataforma de *back to basics* (CAMPBELL; O'HANLON, 2006): reconstrução das capacidades de defesa e redirecionamento de missões prioritárias, privilegiando o foco no combate[117]. Nas palavras do presidente: "Eu serei judicioso em relação ao uso das forças armadas. Deve ser parte do nosso interesse vital. A missão precisa ser clara e a estratégia de saída, óbvia" (BUSH, 2000, tradução nossa)[118].

As pautas militares tinham grande ressonância na trajetória do escolhido para a vice-presidência, Dick Cheney. Apesar de ter conseguido dispensa do serviço militar durante a Guerra do Vietnã, Cheney construiu sua carreira orbitando posições e figuras políticas frequentemente envolvidas com as questões de defesa. Como um típico "animal burocrático" *washingtoniano,* o vice presidente iniciou sua formação em 1969, como assessor de gabinete do futuro Secretário de Defesa do governo Bush, Donald Rumsfeld, com quem trabalhou durante os governos Ford e Nixon. Após a renúncia do último, Cheney tentou a sorte no Legislativo, sendo eleito, em 1978, para um assento na Câmara dos Representantes e se tornando, segundo Chatterjee (2009), "um dos congressistas mais conservadores da história". Nos anos 1990, o vice presidente retornou ao alto escalão burocrático na condição de Secretário de Defesa do governo Bush pai.

Durante sua permanência no cargo, adquiriu simpatia entre membros do Congresso, das forças armadas e das empresas privadas militares por raramente propor mudanças na organização burocrática ou cortes em programas de armamentos pré-existentes.

---

115 Do original: "I don't think our troops ought to be used for what's called nation building. I think our troops ought to be used to fight and win war." (BUSH, 2000).

116 Após um pedido judicial de recontagem de votos no estado da Flórida, Bush venceu Al Gore no Colégio Eleitoral, mas teria perdido as eleições se a contagem ocorresse pelo voto popular.

117 O presidente, porém, era favorável a alguns tipos de emprego alternativos, como o uso de militares para o treinamento de forças de segurança colombianas no combate ao narcotráfico.

118 Do original: "I'm going to be judicious as to how to use the military. It needs to be in our vital interest. The mission needs to be clear and the exit strategy obvious." (BUSH, 2000).

Desempenhou um papel relevante na Guerra do Golfo, estabelecendo laços com as monarquias petrolíferas da região (CHATTERJEE, 2009). Essas ligações e a *expertise* no que tangia ao funcionamento do Pentágono e das relações políticas em DC lhe garantiram, em 1995, uma vaga como CEO da *Halliburton*, empresa do ramo de construções, notabilizada, desde os anos 1970, por capitanear o gerenciamento de projetos de construção de infraestrutura militar no Vietnã e, posteriormente, pela administração da reconstrução e de atividades de logística, durante as intervenções dos EUA no Oriente Médio.

Enquanto esteve à frente das negociações da empresa, Cheney estabeleceu contratos no Azerbaijão – pressionando pela reversão de sanções sobre violações de direitos humanos, estabelecidas pelos EUA contra o país desde 1992 – Rússia, Angola, Irã e Nigéria. Quando deixou a empresa para se juntar à campanha de George W. Bush, recebia um salário de US$12,5 milhões e, por acordo do conselho de acionistas, foi aposentado precocemente, mesmo sem ter idade suficiente. Após a vitória republicana, continuou a receber somas milionárias, junto com o salário de vice presidente, na época calculado em torno dos US$205,031 (CHATTERJEE, 2009, p. 49). No ano de 2002, Cheney faturou US$ 162,39 milhões em compensações da empresa e acumulava ações de até US46 milhões (HARTUNG, 2011, p. 4). Em troca, o "acordo de cavalheiros" renderia à Halliburton um lugar privilegiado nas licitações militares do governo norte-americano dos anos subsequentes.

Apesar do apreço pela esfera de defesa, o primeiro cargo a ser preenchido no alto escalão burocrático foi o de Secretário de Estado, concedido ao general Colin Powell. De acordo com Woodward (2002), a escolha fora tão previsível que era quase como se Powell tivesse sido eleito dentro do "pacote" presidencial. O general conservava grande carisma e reputação devido à sua atuação como comandante do Estado Maior na Guerra do Golfo. Tamanha popularidade o fez, inclusive, considerar concorrer à presidência, o que explica a movimentação política de Bush ao inclui-lo em suas indicações burocráticas.

Durante toda a sua carreira, Powell adotou posturas moderadas no que concernia ao emprego de forças armadas no exterior, reeditando e popularizando a Doutrina Weinberger dos anos 1980[119]. O novo Secretário de Estado esteve do lado das vozes que argumentavam em prol da via diplomática e contra a super expansão das missões do aparato militar. Tais posturas foram motivo de sucessivos desacordos entre o general e o presidente Clinton que, como um último conselho de transição para seu sucessor, teria afirmado: "Faça o que fizer,

119 Como Weinberger, Powell não era contrário ao uso da força, quando essa se fizesse necessária, mas defendia que o recurso fosse empregado de maneira calculada, mobilizando todas as capacidades do poderio americano e com o suporte da vontade popular doméstica.

nunca indique um *chairman* do Estado Maior Conjunto forte." (PERRY, 2017, tradução nossa)[120].

Para o cargo de secretário adjunto de estado, que atuaria como "braço direito" de Powell, Bush nomeou o também ex-militar (marinha) e veterano do Vietnã, Richard Armitage. A presença em peso de generais na burocracia diplomática fez com que, em entrevista à jornalista Dana Priest, o comandante Anthony Zinni (CENTCOM) afirmasse jocosamente: "Graças a Deus pelo Departamento de Estado e Colin Powell – ele é meu herói. Há mais militares administrando coisas no Departamento de Estado do que no Pentágono." (PRIEST, 2003, p.13, tradução nossa)[121]. O "alívio" de Zinni era justificado porque os escolhidos para comandar o DoD (todos civis e unilateralistas convictos) não estavam devidamente "conectados com o mundo".

Powell e Armitage seriam os representantes do DoS no Conselho de Segurança Nacional (NSC), comandado pela ex-professora de Stanford, executiva da Chevron e especialista em Rússia, Condoleezza Rice. Conforme a primeira diretiva presidencial de segurança nacional (NSPD-1), o NSC teria, entre seus membros regulares, o vice presidente, o Secretário de Estado, o Secretário do Tesouro, o Secretário de Defesa, a Conselheira de Segurança Nacional (cargo antes intitulado como *assistant to the president for national security affairs*), o comandante do Estado Maior Conjunto e o diretor nacional de inteligência.

Entre os membros do *Principals Commitee* (PC), definido como o principal fórum de discussões de questões de segurança nacional, desde 1989 (THE WHITE HOUSE, 2001a), estariam o vice presidente, o Secretário de Estado, o Secretário de Defesa, o Secretário do Tesouro e o chefe de gabinete da presidência. O comandante de Estado Maior Conjunto e o diretor nacional de inteligência seriam incorporados aos encontros, quando os temas envolvessem suas competências. A depender das pautas, o procurador geral de justiça (Departamento de Justiça), o Secretário de Comércio, o conselheiro presidencial de políticas econômicas (*National Economic Council*) e o representante do USTR (*US Trade Representative*) figurariam como membros constantes. Os secretários adjuntos e

120 Do original: "Whatever you do, never appoint a strong chairman of the Joint Chiefs of Staff" (PERRY, 2017).

121 Do original: "Thank God for the State Department and Colin Powell – he's my hero. There are more military guys running things at the State Department than over at the Pentagon" (PRIEST, 2003, p.13).

subsecretários das agências representadas no PC[122] conduziriam reuniões regularmente a fim de debater previamente as pautas a serem consideradas pelo alto escalão. Em caso de ausência presidencial, as reuniões seriam conduzidas pelo vice-presidente Dick Cheney.

No cargo de conselheiro adjunto de segurança nacional, Rice contava com Stephen Hadley, também veterano do Vietnã e ex-membro das administrações Reagan e Bush pai. Durante sua carreira, Hadley ocupara ainda o cargo de controlador orçamentário do DoD (governo Ford) e atuara no setor privado, em empresas de advocacia e consultoria. O subsecretário era conhecido por agir como um burocrata típico, sem grandes aspirações políticas, uma parceria equilibrada para Rice, que, por sua vez, era descrita como uma defensora da promoção de consensos entre os membros do NSC, de modo que as decisões já chegassem à presidência praticamente formuladas (FEITH, 2009; WOODWARD, 2002).

Completando o grupo de burocratas do alto escalão de segurança nacional, era no Departamento de Defesa que residiam as figuras mais controversas da administração republicana, a começar pelo Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld. Filho de pai militar, Rumsfeld passou boa parte da infância vivendo em bases militares dentro dos EUA. Em 1954, alistou-se à marinha, abandonando-a, três anos depois, pela carreira política, sem nunca ter participado de uma guerra. Adquiriu fama de prodígio, ao ser eleito bastante jovem para ocupar um cargo de deputado na Câmara pelo seu estado, Illinois, no ano de 1962, ao qual seria reeleito.

Rumsfeld embrenhou-se nos corredores do poder de Washington atuando nas administrações Ford, Nixon, Reagan e Clinton. Em três delas, suas funções se relacionavam ao setor de defesa. Em 1973, em decorrência de suas ambições políticas (Rumsfeld tinha pretensões de concorrer à vice presidência), foi "despachado" por Nixon para servir como embaixador da OTAN em Bruxelas. Ao regressar a DC, após a renúncia do presidente, foi convidado para atuar como Secretário de Defesa, em 1975, o que o tornou o ocupante mais jovem da história no gabinete. Após mais de uma década no setor privado, como CEO da empresa farmacêutica *Searle & Co* e da companhia militar *General Instrument*, Rumsfeld voltou à vida pública como chefe de uma comissão independente sobre mísseis balísticos (apelidada como *Rumsfeld Comission*), no governo Clinton (CHATTERJEE, 2009; PERRY, 2017; WOODWARD, 2002). Ao longo dessas experiências, adquiriu particular interesse por

122 No caso do DoD se apresentavam o secretário adjunto de defesa (*deputy secretary of defense*) e o subsecretário de defesa para política (*undersecretary of defense for policy*), sendo o último o responsável, dentre outras coisas, pela condução dos assuntos internacionais da agência.

temas como a construção de sistemas de defesa estratégicos e a transformação do aparato militar.

Cumpre esclarecer o significado de "transformação" articulado por Rumsfeld e, posteriormente, incorporado aos discursos e estratégias presidenciais. Mais do que um indicativo para mudanças de ordem tecnológica:

> Transformação engloba uma longa lista de conceitos, equipamentos e práticas que Rumsfeld defendia para mover as forças armadas da era industrial para a informacional. O termo inclui a racionalização da burocracia, a modernização da estrutura das forças armadas (tornando-as menores e mais ágeis) e o desenvolvimento de armas super tecnológicas que dependem de banda larga, e não de bombas. (PRIEST, 2003, p.24, tradução nossa)[123].

Teixeira Júnior e Duarte (2018) consideram que a transformação representava uma alteração conceitual da ideia de "Revolução nos Assuntos Militares" dos anos 1990, tornando-a mais palatável aos setores militares avessos a mudanças disruptivas sugeridas pela palavra "revolução". A suavização dos termos não amenizou as tensões entre as alas civil e militar do Pentágono, provocadas pelas visões administrativas e pela personalidade de Rumsfeld. Seus subordinados o descreviam como ríspido e exigente, e como alguém que não se contentava com respostas incompletas (FEITH, 2009; WOODWARD, 2002). Para fazer suas demandas serem atendidas, o secretário, que tanto defendia a modernização das estruturas burocráticas, estabeleceu um canal de diálogo menos inovador com os assessores imediatos: pedaços de papel, redigidos à mão ou digitados por funcionários executivos, com rápidas instruções, questionamentos ou considerações sobre o conteúdo de memorandos internos, apelidados pelos destinatários como *snowflakes* ("flocos de neve")[124], em decorrência da enorme quantidade de bilhetes distribuída pelo burocrata diariamente (de acordo com a base digital *National Security Archive*, chegavam a mais de 60 por dia).

O conteúdo dos bilhetes evidenciava o descontentamento do secretário em relação à temporalidade e aos desperdícios de recursos envolvidos nos processos burocráticos, algo que se tornaria uma de suas principais batalhas no Pentágono. Em 10 de setembro de 2001,

---

[123] Do original: "Transformation encompasses a long list of concepts, equipment, and practices Rumsfeld advocated for moving the military out of the industrial age and into the information age. The term includes streamlining the bureaucracy, modernizing the structure of the armed forces (making them faster and smaller) and developing super tech weapons that rely on bandwidth, not bombs." (PRIEST, 2003, p.24).

[124] Em 2011, a base de dados da George Washington University, *National Security Archive* ganhou um processo judicial contra o DoD, baseado na Lei de Acesso à Informação, pela divulgação de alguns *snowflakes*. Eles podem ser acessados em: NATIONAL SECUITY ARCHIVES, 2011. Disponível em: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/foia/2018-01-24/rumsfeld-snowflakes-come-cold>. Acesso em: 10 out. 2019.

um dia antes dos atentados às Torres Gêmeas, Rumsfeld proferiu um discurso, transmitido a todos os escalões do aparato de defesa, no qual declarava "guerra" contra aquele que seria, em sua visão, o maior inimigo dos EUA naquele momento: a burocracia do DoD.

> O tópico hoje é um adversário que representa uma ameaça, uma séria ameaça à segurança dos Estados Unidos. Esse adversário é um dos últimos bastiões do planejamento centralizado. Ele governa ditando planos de cinco anos. A partir de uma única capital, tenta impor suas demandas sobre fusos horários, continentes, oceanos e além. Com consistência brutal, sufoca o pensamento livre e esmaga ideias novas. [...] O adversário está perto de casa. É a burocracia do Pentágono. (RUMSFELD, 2001a, tradução nossa)[125].

Essas disposições colocavam Donald Rumsfeld em rota de colisão com o oficialato militar do DoD, percebido como um obstáculo aos objetivos "transformacionais" da nova direção. O secretário se mostrava desconfiado em relação aos fardados e prometia "restaurar o controle civil sobre as forças armadas" (PRIEST, 2003). A desconfiança era agravada pelo fato de o ocupante da chefia do Estado Maior Conjunto, o general Hugh Shelton (força aérea) ser um dos elementos remanescentes da era Clinton, aos quais o secretário se referia pejorativamente como *Clinton's generals*. Esses últimos compunham a pequena minoria de oficiais favoráveis ao emprego de militares em atividades de *peace engagement*.

Para a parcela majoritária, as plataformas republicanas relacionadas ao enxugamento das missões militares e aumento de investimentos tiveram grande ressonância, de modo que os generais se alinhassem à campanha de Bush. As posturas conflitivas de Rumsfeld, que incluíam o alijamento de representantes militares em reuniões de gabinete e conferências de imprensa, frustraram boa parte das expectativas da ala militar. Ciente dessas tensões, o secretário buscou se cercar de figuras subordinadas, que compartilhassem de suas visões, e não apresentassem riscos de se revelarem novos "Colin Powells" do século XXI. Para substituir Shelton no JCS, esses requisitos foram encontrados em Richard B Meyers (força aérea), descrito como uma personalidade afável e aquiescente, um "*yes sir*", e não "*yes but... general*" (PERRY, 2017, p.125).

Era aos conselheiros civis do DoD que Rumsfeld recorria com maior frequência, particularmente o secretário adjunto de defesa Paul Wolfowitz, o chefe de planejamento Richard Perle e o subsecretário de defesa para políticas Douglas Feith. Como debatido, essas

[125] Do original: "The topic today is an adversary that poses a threat, a serious threat, to the security of the United States of America. This adversary is one of the world's last bastions of central planning. It governs by dictating five-year plans. From a single capital, it attempts to impose its demands across time zones, continents, oceans and beyond. With brutal consistency, it stifles free thought and crushes new ideas. (…) The adversary's closer to home. It's the Pentagon bureaucracy." (RUMSFELD, 2001a).

três personagens estiveram, ao longo de suas trajetórias, conectadas com o movimento neoconservador. Além de terem sido contemporâneos em governos como o de Ronald Reagan, Wolfowitz, Perle e Feith compartilhavam das preocupações de Rumsfeld sobre a potencial ameaça oriunda do nexo "terrorismo-armas de destruição em massa" e faziam parte do grupo de figuras políticas que não concordavam com a permanência de Saddam Hussein no governo do Iraque. Embora Rumsfeld não fosse identificado como um ativista da ideologia neoconservadora (VAÏSSE, 2010)[126], os neoconservadores que compunham a administração Bush encontraram no DoD um de seus principais canais de ação e influência.

A catarse nacional provocada pelos atentados de 11 de setembro de 2001 contribuiu para aplacar, ainda que momentaneamente, as polarizações, tanto dentro do espectro conservador quanto fora dele, realçando os elementos semelhantes entre as distintas tradições ideológicas. Ganharam coro as vozes que, como o presidente Bush, concebiam o mundo como um lugar perigoso, no qual a diplomacia e os meios multilaterais não ofereciam respostas efetivas no processo de contenção de ameaças imprevisíveis como o terrorismo. Ideias que os neoconservadores, em particular, haviam ventilado em diferentes décadas, mesmo que nem sempre de forma coesa. Os *neocons* estavam de volta, mas não porque a conjuntura alterasse sua posição no tabuleiro, e sim porque, ao contrário do que se percebia nos anos 1990, eles nunca haviam saído de cena.

Nos tópicos seguintes, discutiremos a penetração dessas figuras e suas ideias no DoD, destacando os impactos da agência no processo de formulação e implementação das políticas governamentais. Segmentaremos a análise em dois momentos: no primeiro, procuraremos estabelecer conexões entre as atividades do Pentágono e a construção da narrativa da "Guerra Global ao Terror", incluindo a análise dos posicionamentos adotados por seus integrantes que influenciaram o processo de decisões sobre as intervenções no Afeganistão e no Iraque. Na segunda etapa, avançaremos sobre o debate das autoridades acumuladas pela agência que afetam o campo de política externa: as políticas de reconstrução e desenvolvimento e os programas de cooperação em segurança.

5.2 O DoD e a elaboração da narrativa da "Guerra Global ao Terror"

Os atentados de setembro de 2001 materializaram todos os receios acumulados por décadas no imaginário social estadunidense: violação direta do território, imprevisibilidade

126 O secretário possuía grande trânsito em reuniões de grupos e *think tanks* neoconservadores, como o PNAC.

e perdas consideráveis de vidas norte-americanas, sem que houvesse uma guerra declarada em curso. Uma combinação de elementos desconhecidos e, ainda assim, perturbadoramente familiares.

O desconhecido se manifestava pela percepção da perda de controle e ausência de regras pré-estabelecidas: durante parte considerável de sua história, os EUA intervieram política e militarmente em outros territórios sob o pretexto de que algo imponderável - fosse a autoproclamada excepcionalidade ou os desígnios morais - os compelia e, sobretudo, os autorizava a fazê-lo. Nesse universo, mesmo que os resultados eventualmente frustrassem as expectativas iniciais, como ocorrera no contexto do Vietnã, os decisores norte-americanos acreditavam reservar para si a prerrogativa de escolha sobre onde se perpetrariam as grandes violências, ou seja, fora da esfera doméstica. Os aviões arremessados contra as Torres Gêmeas e as paredes do Pentágono, erguidas sobre os mesmos tijolos desde a Segunda Guerra Mundial, eram surpreendentes porque anulavam a percepção do monopólio sobre a escolha, sustentado desde os ataques à base militar de *Pearl Harbor*, em 1941.

O elemento da familiaridade era dado pelo fato de que, como observado por Engelhardt (2010), em uma análise *a posteriori*, era como se todo o "caldo de cultura" contemporâneo do país tivesse se construído a partir da hipótese de um possível ataque em solo americano, retratado de diversas formas em livros de ficção científica e filmes de *Hollywood.* A experiência da Guerra Fria e o temor da ameaça nuclear iminente continuavam vivamente impressos na memória nacional, de modo que as primeiras tentativas de definição do ocorrido recorressem, invariavelmente, a associações com ataques nucleares:

> Não admira que o que veio instantaneamente à mente foi um evento nuclear. Não admira que, segundo uma matéria do *The New York Times*, Tom Brokaw, comandando uma cobertura de notícias da NBC 'pode ter apreendido isso da melhor forma, quando viu a gravação de pessoas na rua, tudo e todos cobertos de cinzas ... [e disse] parecia um inverno nuclear em *lower Manhattan'*. Não admira que o *Tenessean* e o *Topeka Capital Journal* tenham usado a manchete 'O dia depois', tirado de um famoso filme de televisão sobre o *Armagedon* nuclear. Não admira que que a área onde as duas torres caíram foi rapidamente apelidada como '*Ground Zero*', um termo previamente reservado para o local onde uma explosão atômica ocorreu. (ENGELHARDT, 2010, p.18, tradução nossa)[127].

[127] Do original: "No wonder why what came instantly to mind was a nuclear event. No wonder, according to a New York Times piece, Tom Brokaw, chairing NBC's nonstop news coverage , 'may have been captured it best when he looked at videotape of people on a street, everything and everyone so covered with ash…[and said] it looked like 'a nuclear winter in lower Manhattan'. No wonder the *Tenessean* and the *Topeka Capital-Journa*l both used the headline 'The Day After', lifted from a famous TV movie about nuclear Armageddon. No wonder the area where the two towers fell was quickly dubbed 'Ground Zero' a term previously reserved for the spot where an atomic explosion have occurred." (ENGELHARDT, 2010, p.18).

Inúmeras foram as manchetes que equiparavam os atentados à uma declaração de guerra, correlação ecoada pelas primeiras reações no alto escalão do Pentágono e na presidência. Logo nas horas seguintes aos atentados, e antes mesmo que se soubesse quem eram os responsáveis, Rumsfeld convocou os chefes militares para uma reunião de elaboração da agenda tática de resposta.

No eixo civil, a maior parte dos burocratas reforçava a necessidade de que os ataques não fossem enquadrados em uma lógica criminal, cuja resposta envolveria a punição aos responsáveis: segundo os relatos de Feith (2009), tanto o presidente Bush, quanto Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz compreendiam que a perspectiva deveria ser mais ampla, incluindo a prevenção de novos possíveis ataques. Objetivos que, de acordo com a percepção compartilhada pelo presidente e pelo oficialato civil do DoD, seriam mais adequadamente acomodados ao conceito de "guerra". O segundo passo, era definir o alvo a ser combatido, isso é, a *Al Qaeda* ou o terrorismo, de forma mais abrangente, abrindo precedentes para a inclusão de outros grupos e, possivelmente, países entendidos como patrocinadores do terrorismo, como o Iraque. Enquanto o DoD favorecia a primeira opção, os membros da burocracia diplomática se mostraram mais inclinados à estratégia restrita, focada na *Al Qaeda* e no Afeganistão (talibã).

Tais diferenças ficaram evidentes desde as primeiras tentativas burocráticas de oferecer as alternativas estratégicas ao presidente. Em um memorando produzido para a primeira reunião emergencial do NSC, Rumsfeld formalizou o que se tornariam as bases principais do posicionamento do Departamento de Defesa em relação ao combate ao terrorismo: a preocupação com o acesso de grupos terroristas a armas de destruição em massa; a concepção de que o esforço de combate deveria envolver todas as ferramentas do poder nacional (forças armadas, recursos financeiros, diplomacia e inteligência), e a formulação da guerra ao terror como uma "guerra de ideias" e uma empreitada ampla, que não se restringia aos perpetradores do 11/09 (FEITH, 2009; PERRY, 2017; WOODWARD, 2002). O Departamento de Estado de Colin Powell, por outro lado, reforçava a importância da construção de coalizões, algo que, para o general, seria mais fácil de angariar a partir de um objetivo restrito e focado na *Al Qaeda*. Na visão dos burocratas de defesa, porém, o processo de formação de coalizões poderia engessar as decisões, tornando necessária a manutenção da prerrogativa de ação unilateral.

Os embates entre as duas agências transcendiam a conjuntura dos atentados e remontavam às raízes históricas das distintas culturas burocráticas que moldavam a forma

pela qual os ocupantes dos cargos percebiam-se entre si. Tais diferenças foram resumidas por Feith (a partir da perspectiva do DoD) da seguinte forma:

> O DoS tem anticorpos incomumente potentes contra as diretrizes da Casa Branca. Os profissionais de carreira da elite do serviço de política externa dos EUA, o cerne de nossos corpos diplomáticos, são profissionais altamente educados com extensiva experiência cosmopolita, orgulhosos da natureza intelectual de seu trabalho. Eles consideram seu ofício como sendo o de educar o presidente sobre os interesses dos EUA no mundo; raramente aceitam ser contrariados – mesmo pelo presidente ou seu Conselho de Segurança Nacional – sem resistência [...] Isso tem feito os indicados políticos advogarem, apenas meio-jocosamente, a favor de um "controle civil do Serviço Externo", segundo o modelo do Departamento de Defesa. (FEITH, 2009, p.34, tradução nossa)[128].

Embora sejam condicionadas pelas visões de mundo particulares do emissor em questão (Feith se intitulava como um incrédulo em relação ao alcance das soluções diplomáticas), essas concepções refletem algumas das percepções construídas sobre ambas as agências em outras instâncias governamentais, as quais, por vezes, influenciavam o percurso das decisões e escolhas políticas. Uma delas é a dificuldade de definição das autoridades na esfera de política externa, considerando a falta de designações constitucionais claras e as frequentes sobreposições institucionais do ferramental político e burocrático; tal configuração ampliava a flexibilidade do processo decisório, mas impunha questionamentos sobre qual ou quais atores seriam os efetivos responsáveis pela condução e implementação da política externa. O DoS é apresentado como uma agência que buscava se sobressair em relação à condução presidencial da política externa, a partir da *expertise* da casta diplomática.

Outro ponto diz respeito ao caráter supostamente resistente a mudanças do serviço diplomático, que, segundo Feith, justificariam, em diversas situações, a preferência do presidente pelo instrumento militar, em decorrência dos constrangimentos estabelecidos pelos mecanismos de controle civil, ainda que a instituição militar se mostrasse igualmente refratária a mudanças. Finalmente, a atribuição de um perfil elitizado ao *Foreign Service* enseja o reforço ao argumento das desconexões entre o aparato de política externa e a estrutura social. No extremo oposto, o acesso à carreira militar é retratado como sendo mais

[128] Do original: "State has unusually potent antibodies against political direction from the White House. The elite career professionals in the U.S. Foreign Service, the core of our diplomatic corps, are highly educated professionals with extensive cosmopolitan experience, proud of the intellectual nature of their work. They consider it their job to educate the President about U.S. interests in the world; they rarely accept contradiction—even from the President or his National Security Council—without resistance. (…) This caused political appointees to advocate, only half-jokingly, 'civilian control of the Foreign Service—on the model of the Defense Department." (FEITH, 2009, p. 34).

"democrático", por recepcionar cada vez mais indivíduos de classes sociais menos abastadas (FARROW, 2019), intensificando as *constituencies* domésticas do DoD.

Essas oposições eram maximizadas, na conjuntura pós 11/09, pelas diferentes personalidades dos ocupantes dos cargos principais das duas agências, Donald Rumsfeld e Colin Powell. Enquanto o primeiro defendia a modernização e encurtamento de tempo e custos dos processos burocráticos, o segundo adotava um modelo de gestão mais conservador, propondo poucas alterações no funcionamento geral da burocracia civil[129] (WOODWARD, 2002), o que se refletia em seus posicionamentos sobre a elaboração da estratégia de resposta aos atentados. Rumsfeld construíra boa parte de sua carreira no setor privado, de modo que seu estilo de gestão de problemas incorporasse alguns de seus conceitos, como o imperativo da eficiência de processos. Powell, por outro lado, representava a mentalidade mais cautelosa do aparato militar em relação à realização de intervenções.

Um último aspecto sobre as disputas entre as agências de defesa e diplomática eram suas distintas definições de terrorismo. Como indicado por Ferreira (2014), não havia uma caracterização padronizada do terrorismo entre as instâncias federais dos EUA; com o passar dos anos, observa-se, nos documentos oficiais, uma preocupação cada vez menor com o esclarecimento do que se tipifica como "terrorismo", o que, embora seja parcialmente fruto não intencional da falta de coordenação e descentralização inerente à estrutura burocrática estadunidense (ROSATI ; SCOTT, 2011), engendra uma escolha política, isso é, a opção pela indefinição, permitindo uma interpretação mais ampla e maleável do conceito e garantindo maior autonomia decisória às esferas governamentais.

De acordo com os relatórios sobre o combate ao terrorismo do Departamento de Estado, intitulados, inicialmente, como *Patterns of Global Terrorism* e, a partir de 2005, como *Country Reports*, o DoS adotava a mesma definição de terrorismo prevista, desde 1983, pelo código de leis federal (*US Code*), segundo a qual:

> O termo terrorismo significa violência politicamente premeditada, perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente visando influenciar a audiência. O termo terrorismo internacional significa terrorismo envolvendo cidadãos ou o território de mais de um país. O termo grupo terrorista se refere a qualquer grupo praticando, ou que tem subgrupos significativos que praticam, terrorismo internacional. (US DEPARTMENT OF STATE, 2004. p.xii, tradução nossa).[130]

---

129 É importante pontuar, todavia, que Powell direcionou esforços, no início de sua gestão, para a modernização das comunicações do DoS e de fortalecimento do serviço diplomático.

130 Do original: "The term terrorism means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an

O Departamento de Defesa construiu uma conceitualização própria, que, de acordo com a edição mais recente do *DoD dictionary of military and associated terms* (2017), compreende "terrorismo" como: "O uso ilegal da violência ou ameaça de violência, geralmente motivadas por princípios religiosos, políticos ou ideológicos para instilar o medo e coagir governos ou sociedades, em busca de objetivos que são geralmente políticos." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2017, p. 215, tradução nossa)[131].

O que salta aos olhos na comparação entre as definições é a amplitude da versão do DoD, no que concerne às motivações do terrorismo. Enquanto a interpretação da agência diplomática se restringe à "violência politicamente motivada", a contraparte de defesa adiciona as motivações religiosas e ideológicas, ainda que se admita, ao final, "a busca por objetivos que são usualmente políticos". Deve-se atentar para a escolha dos vocábulos usados para identificar os objetivos do terrorismo: a definição incorporada pelo DoS menciona a "influência" de audiências, enquanto a conceitualização elaborada pelo DoD se vale de construções comparativamente mais agressivas como "instilar medo e coagir governos e sociedades". Longe de se constituírem como combinações fortuitas, tais opções vocabulares explicitam, de forma mais profunda, a construção das duas narrativas concorrentes acerca do combate ao terrorismo: uma de caráter mais amplo e militarizado, promovida pelo DoD, e outra mais restrita, embora ainda vaga no que se refere à determinação dos grupos e indivíduos responsáveis pelo terrorismo, sustentada pelo DoS.

Apesar das críticas ao que considerava como uma postura pretensiosa do DoS, Feith (2009) afirmava que o memorando estratégico elaborado pelo Pentágono após os atentados, pretendia não oferecer uma perspectiva burocrática encerrada em si mesma, mas uma "visão de governo", que direcionasse as responsabilidades a serem adotadas por todas as outras agências. Embora demonstrasse dúvidas iniciais sobre a pertinência da inclusão de outros objetivos para além da caça de Osama Bin Laden e o combate à *Al Qaeda*, Bush assimilou, gradualmente, a visão de guerra mais ampla em seus discursos. Em pronunciamento realizado nove dias após os atentados em uma sessão conjunta do Congresso, o republicano afirmou que a guerra ao terror era uma guerra que "começava na *Al Qaeda*, mas não terminava nela",

audience. The term international terrorism means terrorism involving citizens or the territory of more than one country. The term terrorist group means any group practicing, or that has significant subgroups that practice, international terrorism." (US DEPARTMENT OF STATE, 2004. p.xii).

131 Do original: "The unlawful use of violence or threat of violence, often motivated by religious, political, or other ideological beliefs, to instill fear and coerce governments or societies in pursuit of goals that are usually political." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2017, p. 215).

se estendendo a todo o globo e demandando o emprego de todos os recursos do poder nacional (BUSH, 2001). O presidente advertia que se tratava de uma campanha longa e massiva, diferente das intervenções de menor escala dos anos 1990.

Em contrapartida às tensões burocráticas, havia premissas compartilhadas pela maior parte dos setores da administração. Destacava-se a percepção de que os ataques às Torres Gêmeas haviam desnudado as vulnerabilidades das defesas domésticas, até então predominantemente orientadas para o campo externo (KIENSCHERF, 2013). A fim de corrigir essa fraqueza, o presidente anunciou, no mesmo discurso de 20 de setembro de 2001, a criação do Departamento de Segurança Doméstica (DHS), a ser comandado pelo governador da Pensilvânia, Tom Ridge, veterano do serviço militar e "um patriota", nas palavras presidenciais (BUSH, 2001). O DHS foi conectado diretamente ao gabinete da presidência com o objetivo de "[...] identificar as ameaças ao território doméstico, mapear essas ameaças de acordo com as vulnerabilidades do país e mitigá-las" (BUSH, 2001, tradução nossa). O departamento se tornaria a principal agência responsável pela coordenação das atividades internas de combate ao terrorismo.

A reorganização burocrática, oficializada em 2002, e compreendida como a mais ambiciosa desde o decreto do *National Security Act* da era Truman, centralizou no DHS funções antes pulverizadas em 22 agências do aparato federal, como os serviços de Imigração e Naturalização (Departamento de Justiça), Segurança de Transportes (Departamento de Transportes), Administração de Acidentes Nucleares (Departamento de Energia), entre outros. Com o DoD, a burocracia de segurança doméstica compartilhava a administração da Guarda Nacional, alternando o comando em tempos de guerra (DoD) e paz (DHS). Isso fez com que o DHS se tornasse uma das maiores agências federais, com um aporte orçamentário inicial de mais de US$ 30 bilhões (FY 2003) (FERREIRA, 2014; ROSATI; SCOTT, 2011).

Adicionalmente, em 2002, Rumsfeld propôs um novo plano de organização dos comandos combatentes regionais, que instituía o USNORTHCOM (Comando Militar do Norte), com a função de cobrir a "área de responsabilidade" da América do Norte. O secretário suprimiu a designação *Commander in Chief* (CINC), usada para se fazer referência aos comandantes combatentes regionais; em sua avaliação, essa seria uma demonstração simbólica do processo de retomada do controle civil (PRIEST, 2003), posto que o "comandante em chefe" era o presidente, segundo as determinações constitucionais.

Na avaliação de Kienscherf (2013), além de reacenderem o debate doméstico sobre a equação entre segurança e liberdades individuais, essas medidas eram indicativas da consolidação de algumas mudanças paradigmáticas sobre a compreensão estadunidense do

conceito de segurança e o modo de provisioná-la, isso é, sobre quais instrumentos do aparato de segurança nacional deveriam ser responsabilizados por sua garantia, dentro e fora do território nacional. Tradicionalmente, a defesa contra ameaças externas era tratada como uma atribuição das forças armadas, ao passo que a manutenção da ordem doméstica ficava a cargo das forças policiais. A ameaça terrorista aguçou a percepção de que os efeitos da globalização – aumento da circulação e conectividade – eram fontes de ameaças. De tal forma que, se o alcance desses efeitos era globalizante, a resposta a eles também deveria sê-lo.

> A globalização e a guerra ao terror precipitaram o colapso anunciado da distinção tradicional da sociedade liberal entre inimigo interno e externo, assim como entre as práticas pelas quais cada um é combatido: regulação e guerra, respectivamente. [...] Se a globalização é o nome que implicitamente designa a 'pacificação' de populações em nome da integração de mercados globais, a "Guerra Global ao Terror" [...] deveria ser entendida como territorialmente ilimitada, estratégia militar politicamente maleável que esta pacificação demanda [...] A guerra global ao terror é direcionada a erradicar circulações consideradas como ameaças, tanto à ordem global, quanto à esfera doméstica dos EUA. Mais que uma reafirmação geoestratégica tradicional da soberania estadunidense e da hegemonia global, a guerra ao terror é, sobretudo, um esforço biopolítico de eliminar as "más" circulações da globalização e, assim, (re)produzir a ordem capitalista global. (KIENSCHERF, 2013, p.10, tradução nossa)[132].

A globalização do espaço de intervenção implicaria o alargamento do alcance geográfico do território nacional. A palavra *homeland*, tal qual empregada nos discursos do presidente e em documentos oficiais, não se refere exclusivamente ao território norte-americano, no sentido tradicional, mas a todo o espaço percebido como ameaçado: o globo terrestre (KIENSCHERF, 2013). Ainda que a finalidade "manutenção da segurança nacional" não tenha sido alterada, as competências dos meios de garanti-la se sobrepunham. Como consequência prática da conversão dos EUA em um *Homeland Security State* (ENGELHARDT, 2010, p.16), as vozes que advogavam pelo aumento da aplicação doméstica de instrumentos militares na contenção da criminalidade ganharam mais força.

Embora o processo de militarização do espaço urbano já tivesse precedentes na década anterior, em decorrência do aumento dos mecanismos de aconselhamento,

[132] Do original: "Globalization and the war on terror have precipitated the telling collapse of liberal society's traditional distinction between the internal and external enemy, as well as between the practices by which each is targeted: regulation and warfare, respectively. [...] If globalization is the name that implicitly designates the 'pacification' of populations in the name of world market integration, then 'the Global War on Terror' […] should be understood as the territorially unbounded, politically malleable military strategy that this pacification actually demands. […] The global war on terror is aimed at eradicating circulations that are deemed to threaten both the global order and the US homeland. Rather than a traditional geo-strategic reaffirmation of US sovereignty and global hegemony, the war on terror is, above all, a biopolitical effort to weed out the 'bad' circulations of globalization and thus (re)produce a global capitalist order." (KIENSCHERF, 2013, p. 10).

treinamento e transferência de equipamentos militares para academias de polícia, a ameaça terrorista intensificou sua ocorrência e consolidou suas bases jurídicas. Em 14 de setembro de 2001, o presidente Bush declarou um "estado de emergência nacional" que acionava a seção 123 do *title* 10 do *US Code*, a qual suspendia limites sobre o emprego das forças armadas (tanto em termos de quantidades de soldados quanto funções desempenhadas), em situações de guerra e/ou emergência nacional (US CODE, 2020).

A Lei de Emergência Nacional foi estabelecida em 1976 e viabiliza a expansão das prerrogativas presidenciais em situações emergenciais, mediante aprovação legislativa. No ato de declaração de um estado emergencial, o presidente deve especificar os dispositivos a serem utilizados, entre os quais figuram, por exemplo, a possibilidade de emprego doméstico das forças armadas e flexibilização da Lei *Posse Comitatus.* Apesar da supervisão legislativa é do presidente, em última instância, a decisão sobre o que se constitui como uma emergência e quais dispositivos devem ser empregados em seu controle.

No mesmo ano, o Congresso aprovou em votação praticamente bipartidária (98 votos contra 1 no Senado, e 357 contra 66, na Casa dos Representantes) o chamado Ato Patriótico, que permitia o uso de mecanismos de vigilância eletrônica, compartilhamento de dados sigilosos entre agências burocráticas e até a suspensão de *habeas corpus* de indivíduos suspeitos por praticar terrorismo (US DEPARTMENT OF JUSTICE, 2001). Tais dispositivos, particularmente a ampliação dos poderes presidenciais, a suspensão de garantias constitucionais e a militarização do espaço doméstico têm sido interpretados como traços representativos do "estado de exceção", definido por Agamben (2004) como o processo por meio do qual a excepcionalidade e a suspensão da norma se tornam "técnicas normais" de governo, possibilitando a concentração de poderes no Executivo e a suspensão arbitrária de direitos de indivíduos considerados uma ameaça à integridade do corpo soberano.

Conforme a leitura *agambeniana*, o ordenamento jurídico dos EUA já continha, em seu bojo, os precedentes da exceção. O artigo 1º da Constituição prevê a possibilidade de suspensão de *habeas corpus*, em caso de rebeliões, invasões e perturbações da segurança pública (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787). Ademais, como discutimos, ainda que caiba ao Congresso a autorização sobre o emprego da força, pertence ao presidente o título de "comandante em chefe das forças armadas" em contextos de conflito[133]. Mais do que técnicas "especiais" e emergenciais, portanto, o conjunto de

133 Essa dinâmica estende para o campo doméstico. Além das possibilidades de emprego doméstico das forças previstas pela Lei de Emergência Nacional, dispositivos como o *Insurrection Act* de 1807 permitem à figura presidencial utilizar tropas internamente na contenção de rebeliões e insurreições.

dispositivos legais acionados por força dos atentados se constituem como parte das *prerrogativas* normais (NEOCLEOUS, 2008) que sustentam o aparato político estadunidense e que adquirem legitimidade renovada por meio da narrativa de preparação para a guerra, instaurada no contexto pós-11/09.

A lógica militarista foi introjetada no primeiro documento estratégico da administração Republicana: a *Quadrennial Defense Review* de 2001 (QDR 2001). Como discutido, as QDRs são relatórios apresentados a cada quatro anos pelo Departamento de Defesa ao Congresso, com o intuito de informar o Legislativo sobre as principais atividades da agência. Nelas são divulgadas as diretrizes estratégicas e táticas do DoD, com base em *inputs* da ala civil e militar e nos princípios elencados pela *National Security Strategy* presidencial. No contexto de publicação da QDR 2001, entretanto, a NSS só foi finalizada pela administração um ano depois, em 2002.

Logo em seus parágrafos de abertura, assinados pelo Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, o documento reiterava a perspectiva de que os EUA se encontravam em meio a uma guerra. Todavia, uma guerra que não havia sido escolhida, e sim, trazida ao território contra a sua vontade: "A guerra que a nação luta hoje não é uma guerra de escolha dos EUA. É uma guerra que foi trazida violentamente e brutalmente para as fronteiras estadunidenses por forças malignas de terror. É uma guerra contra os EUA e contra o modo de vida americano" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p.iii, tradução nossa)[134].

O modo de construção da narrativa faz ecos às considerações de Sherry (1995) a respeito das características do militarismo estadunidense. Como visto no capítulo 3, dentre elas destaca-se a percepção de que a guerra é sempre um mal trazido por forças externas às fronteiras dos EUA e seu exercício impõe riscos à prevalência dos valores norte-americanos. Outro elemento é a apresentação do adversário como uma ameaça ao modo de vida estadunidense, o que implica, no limite, a impossibilidade da coexistência. A vitória na guerra torna-se sinônimo de aniquilação, e não simplesmente da dissuasão de intenções do oponente.

A possibilidade de vitória total é tensionada pela incerteza, oriunda da realidade agravada pelos atentados de setembro de 2001, na qual as ameaças eram identificadas, mas não se poderia prever como e quando atacariam, exigindo a construção de mecanismos de prevenção e mitigação da surpresa. A publicação elenca quatro objetivos fundamentais da

[134] Do original: "The war the nation fights today is not a war of America's choosing. It is a war that was brought violently and brutally to America's shores by the evil forces of terror. It is a war against America and America's way of life" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p. iii).

política de defesa estadunidense: a) reforço aos comprometimentos com aliados; b) dissuasão de adversários e competidores no plano militar ; c) contenção de possíveis agressões e oponentes, a partir da manutenção de uma presença externa robusta que impedisse as ameaças de atingir o território; d) derrotar decisivamente o inimigo, se a contenção falhasse (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p. IV). A despeito do evidente alinhamento da estratégia aos ideais conservadores mencionados, deve-se ressaltar a existência de alguns elementos de continuidade em relação aos QDRs da gestão democrata, nos anos 1990. Particularmente, a importância concedida às alianças e iniciativas de cooperação em segurança e à manutenção da presença militar global (*peacetime forward deterrence*), a fim de moldar o ambiente internacional (*shape the environment*) e desencorajar agressões.

Na administração republicana, a dimensão da prevenção ganhou uma nova roupagem e relevância, por promover não apenas a prevenção da agressão, mas da própria materialização de ameaças, aproximando-se da lógica de "preempção" (PECEQUILO, 2011). Sob essa perspectiva, a guerra poderia ser convertida em um instrumento preventivo, utilizado para atacar o adversário antes que esse último esboçasse a intenção de fazê-lo. Essa era, igualmente, a dinâmica de gerenciamento de competidores na esfera militar.

Em uma clara remissão ao conteúdo do *Defense Planning Guidance* de 1992, a QDR 2001 destaca a urgência do aprimoramento das capacidades de defesa estadunidenses com o intuito de garantir a competitividade e, mais do que isso, a superioridade do país no âmbito militar. A diminuição das vantagens relativas representaria um convite à agressão, exigindo a sustentação de investimentos robustos em tecnologia, particularmente defesas antimísseis. Finalmente, em caso de ocorrência da guerra ou de falha dos mecanismos de prevenção de surpresas, apresenta-se a derrota decisiva como o único norte possível, evidenciando o princípio de vitória total.

Para a consecução desses objetivos, a QDR 2001 oferecia dois planos de ação: uma mudança de abordagem no que se referia ao modelo de percepção e gerenciamento das ameaças e outra de caráter técnico e doutrinário, mirando a sofisticação dos meios de combate. No primeiro caso, propõe-se a substituição do modelo *threat-based* por outro nomeado como *capabilities-based*. Tal qual explicado pelo documento e por Paul Wolfowitz em uma audiência posterior no Comitê de Forças Armadas do Senado, a alteração conceitual implicava o deslocamento do foco das características das ameaças para os modos pelos quais elas poderiam atacar, isso é, suas capacidades (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001). Tratava-se do reconhecimento da ampliação do escopo de ameaças para além da égide estatal, predominante nos cálculos do país, anteriormente.

A mudança técnica e doutrinária consistia, como já adiantamos, na aplicação do conceito de "transformação" das capacidades de defesa. Observa-se que, se implementada de uma só vez, a transformação seria um movimento imprudente (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001), de modo que o que se propunha era a transformação gradual e continuada no tempo. Para tanto, o documento previa uma reorganização da burocracia de defesa, por meio da criação de um gabinete dedicado unicamente à implementação e supervisão do esforço transformacional, o *Office of Force Transformation*, cujo diretor se reportaria ao Secretário de Defesa e ao secretário adjunto de defesa.

Em consonância com as demandas da transformação, a QDR 2001 introduz a perspectiva da administração Bush no que tangia aos recursos de defesa. Na conjuntura de guerra ao terrorismo, não deveria haver limites fiscais para a proteção: "Esta nação pode gastar o que for necessário para deter adversários futuros e sustentar nossa prosperidade. Estes custos não se comparam ao custo das vidas humanas e recursos, se falharmos em fazê-lo" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p. Vi)[135].

A concepção de que todas as demandas orçamentárias poderiam ser ajustadas ao imperativo de elevação dos gastos militares faz ecos às perspectivas defendidas pelo governo Reagan, ao lançar as bases do *miltary build-up* da década de 1980. Representativamente, em sua primeira requisição orçamentária pós-atentados, o presidente Bush promoveu um aumento total de 18%, em comparação ao FY2001, o que era comparável apenas aos 19% de crescimento alcançados por Ronald Reagan, entre 1981 e 1982, segundo estudo realizado, em 2002, pelo *Congressional Research Service*. O mesmo estudo observa, para efeito de comparação, que as adições feitas pelo presidente nesse período (US$ 56 bilhões, em dólares de 2002), superavam as do primeiro ano da Guerra do Vietnã (US$ 53 bilhões) (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2002). Apesar das promessas de corte de gastos no aparato de defesa, as tendências de crescimento foram endossadas por Rumsfeld.

A preocupação do secretário não eram os gastos elevados, mas seu direcionamento[136]. Além da guerra ao terrorismo, o afã transformacional que caracterizou a administração da

135 Do original: "This nation can afford to spend what is needed to deter the adversaries of tomorrow and to underpin our prosperity. Those costs do not begin to compare with the cost in human lives and resources if we fail to do so" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p. Vi).

136 As condutas de Rumsfeld relacionadas ao aumento da eficiência e de processos são comparadas à gestão McNamara, nos anos 1960. É possível estabelecer paralelos entre os dois secretários; ambos construíram a maior parte de suas carreiras no setor privado e buscaram imprimir o raciocínio desse último à organização *pentagoniana.* Assim como Rumsfeld, McNamara demonstrava preocupações em relação ao crescimento da autonomia militar, reforçando a necessidade de estabelecimento de mecanismos mais rígidos de controle civil.

burocracia de defesa nos primeiros anos de presidência envolvia, principalmente, o corte de programas militares vistos como obsoletos. Essas movimentações encontraram grandes resistências no Congresso e alguns setores das forças armadas, particularmente o exército.

Em 2002, o secretário determinou o cancelamento do sistema de artilharia *Crusader*, gerenciado pela força terrestre, largamente criticado nos comitês de forças armadas, sob o argumento de que os cortes provocariam perdas de emprego e ameaçariam as defesas do país. O Legislativo tentou manter os US$ 475, 6 milhões destinados ao projeto na requisição orçamentária do FY2002, mas o presidente, assessorado pelos conselheiros da burocracia, ameaçou um veto sobre a lei de orçamento. Isso fez com que os congressistas aquiescessem em relação aos cortes (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2002). No entanto, o orçamento não foi reduzido, e sim, redirecionado a programas de artilharia e aeronaves mais "modernos", segundo o entendimento da administração, que não haviam sido requisitados pelas forças armadas, inicialmente.

Sob a interpretação de Kienscherf (2013), a modernização tinha como fundamento a busca pela posse da tecnologia mais avançada e o domínio sobre o conhecimento e o espectro informacional. Consolidava-se o paradigma de *network-centric warfare*[137], segundo o qual a superioridade no campo de batalha seria garantida pelo domínio da conectividade e da informação, como veículos de antecipação em relação aos adversários.

> Em termos simples, o *network-centric warfare* é orientado a ver e saber mais que o inimigo, assim como ser capaz de agir rápida e decisivamente, a partir desse conhecimento superior. Nós definimos NCW como um conceito de operações baseado em superioridade informacional, que gera maior poder de combate, conectando sensores, decisores e atiradores para alcançar consciência compartilhada, aumento de velocidade de comando, maior *timing* de operações, letalidade, capacidade de sobrevivência e grau de auto sincronização. Em essência, o NCW traduz a superioridade informacional para o poder de combate, por meio da ligação efetiva entre as entidades bem informadas no campo de batalha. (KIENSCHERF, 2013, p. 101, tradução nossa)[138]

Essa abordagem teve amplos impactos sobre a percepção estadunidense do campo de batalha. Para Niva (2013), o cerne da mudança foi a incorporação do conceito de "redes" ao

---

137 O conceito já vinha sendo discutido desde os anos 1990 e adquiriu forma na publicação do Estado Maior Conjunto, intitulada como *Joint Vision*, divulgada na transição para os anos 2000.

138 Do original: "To put it simply, network-centric warfare is geared towards seeing and knowing more than the enemy as well as being able to rapidly and decisively act on that superior knowledge. We define NCW as an information superiority-enabled concept of operations that generates increased combat power by networking sensors, decision makers, and shooters to achieve shared awareness, increased speed of command, higher tempo of operations, greater lethality, increased survivability, and a degree of self-synchronization. In essence, NCW translates information superiority into combat power by effectively linking knowledgeable entities in the battlespace." (KIENSCHERF, 2013, p. 101).

pensamento da guerra, cuja inspiração eram as franquias empresariais multinacionais (o autor cita como exemplo a rede *Walmart*). Isso implicava a organização do aparato militar em teias nas quais diferentes nódulos da cadeia adquiririam grande autoridade, reduzindo o perfil hierárquico dos batalhões, algo possibilitado pelo aumento da relevância das forças especiais (JSOC). Compreendia-se que a adoção do formato dos batalhões de elite ofereceria maior autonomia e agilidade às forças em campo, além de torná-las mais adequadas ao combate de ameaças como o terrorismo, que também se organizava em redes.

> Diferentemente das operações conduzidas por atores mais hierárquicos, o caráter espacial destas operações tende a "desafiar e ser transversal a fronteiras espaciais tradicionais, jurisdições e distinções entre Estado e sociedade, público e privado, guerra e crime, civil e militar, polícia e forças armadas, legal e ilegal [...] 'para operar nas fissuras e zonas cinzas da sociedade'. (NIVA, 2013, p.190, tradução nossa)[139].

Apesar do aumento da flexibilidade no campo operacional, deve-se ressaltar o caráter autocentrado do debate tecnológico promovido pela administração Bush. Conforme a crítica tecida por Kienscherf (2013), a gestão republicana abordava a modernização tecnológica e informacional de forma totalmente hermética, sem considerar as variações de conjuntura e a inventividade dos adversários, oferecendo uma falsa percepção de onipotência e onisciência ao aparato de defesa norte-americano.

Para além da dimensão conceitual, é importante contextualizar o debate tecnológico à luz das dinâmicas políticas que permeiam os processos de aquisição nos EUA e que adquiriram fôlego renovado, por força dos incrementos orçamentários do período. A ênfase na conectividade e na construção de forças mais ágeis envolvia a maior concentração dos investimentos em tecnologias do setor aeroespacial e eletrônico, cujas companhias mais representativas dominavam o mercado de defesa desde o episódio conhecido como "A última ceia" (*the last supper*), no governo Clinton.

De acordo com a anedota, em 1993, o Pentágono promoveu um jantar com os principais representantes do setor de defesa para anunciar que os gastos federais seriam substancialmente reduzidos, implicando a diminuição das aquisições. Mesmo admitindo que muitas das empresas seriam prejudicadas pelos cortes, o Secretário de Defesa William Perry determinou que a agência adotaria uma política de não interferência, deixando que o mercado

[139] Do original: "Unlike operations conducted by more hierarchical actors, the spatial character of these operations 'tends to defy and cut across standard spatial boundaries, jurisdictions, and distinctions between state and society, public and private, war and crime, civilian and military, police and military, and legal and illegal ... to operate in the cracks and gray areas of the society." (NIVA, 2013, p. 190).

se regulasse por conta própria na determinação de quais companhias sobreviveriam (SORENSON, 2009; TIRPAK, 1998).

O perfil da base industrial de defesa estadunidense passou por um processo de contração, em que empresas menores se fundiram às de maior porte, reduzindo a concorrência e concentrando o monopólio do setor em cinco grandes grupos: *Lockheed Martin, Boeing, Northtrop Grumman, Raytheon e General Dynamics*. Esses grupos adentraram ao século XXI como os componentes de maior peso do *lobby* de defesa no Congresso norte-americano.

Conforme levantamento realizado em 2004, pelo instituto *Project on Government Oversight*, no FY de 2002, o governo federal gastou US$ 244 bilhões em contratos com empresas privadas, dos quais 35% eram detidos pelos dez maiores contratados do *ranking*. Dentre eles, *a Lockheed Martin* liderava a lista e aparecia, desde 1997, como a maior financiadora de campanhas eleitorais, com contribuições de mais de US$ 7,3 milhões. As empresas do setor de defesa e o DoD figuravam como os principais repositórios do fenômeno da porta-giratória: estimava-se que pelo menos 2.500 oficiais da burocracia de defesa (civis e militares) migravam anualmente para o setor privado e passavam a servir em posições que influenciavam o processo de tomada de decisões sobre aquisições.

A tabela 1 evidencia a distribuição de uma amostra desses indivíduos que, entre 1997 e 2004, migraram de cargos públicos para o setor privado. Os dados indicam não só as transições totais, mas também quantos dos oficiais assumiram cargos executivos ou de diretoria, e quantos passaram a se engajar em atividades de *lobby*.

Tabela 1- *Revolving Door*, entre 1997 e 2004

Company (Based on contract dollars in FY 2002)	Total # of Executives	Total # of Directors, Members, or Trustees	Total # of Lobbyists	**Total**
1. Lockheed Martin	16	6	35	**57**
2. Boeing	11	4	18	**33**
3. Northrop Grumman	5	8	7	**20**
4. Raytheon	6	9	8	**23**
5. General Dynamics	5	11	3	**19**
6. University of California	1	4	1	**6**
7. United Technologies	1	8	2	**11**
8. Computer Sciences Corp.	2	0	1	**3**
9. Bechtel	2	2	2	**6**
10. Science Applications International Corp. (SAIC)	9	3	4	**16**
11. Carlyle Group	1	16	5	**22**
12. TRW	4	5	1	**10**
13. AmerisourceBergen	0	2	0	**2**
14. Honeywell International	1	3	1	**5**
15. Health Net Inc.	0	0	4	**4**
16. British Nuclear Fuels (BNFL)	1	4	4	**9**
17. General Electric	4	1	14	**19**
18. L3 Communications	7	1	2	**10**
19. California Institute of Technology	0	5	0	**5**
20. BAE Systems	1	8	2	**11**
Total	**77**	**100**	**114**	**291**

Fonte: Project on Government Oversight (2004, p. 9)

Pelo menos dois elementos merecem destaque na análise dos dados apresentados: em primeiro lugar, o fato de a maior parte dos contratados listados fazerem parte de companhias do ramo de defesa; em segundo, salta aos olhos a informação de que a maior parcela dos componentes da área da defesa passou a desempenhar atividades de *lobby*, após a transição para a esfera privada. Tais correlações culminam em situações de "conflitos de interesses" e inconsistências que se refletem sobre os processos de aquisições.

Após o cancelamento do *Crusader*, os EUA ampliaram as compra de aviões-caça e jatos como o F/A-22 e o F-35, ambos modelos comercializados pela *Lockheed Martin*. Em 2003, Edward C. Aldridge, ex-subsecretário de defesa e aquisições do DoD fez parte da comissão que aprovou o contrato de F/A-22, visto como controverso, em razão de seus altos custos e do fato de o DoD já possuir aeronaves com as mesmas capacidades, porém mais baratas. Dois meses após a aprovação, Aldridge foi integrado ao corpo de diretores da *Lockheed Martin*, ao passo que: "O DoD falhou em justificar porque a aeronave era

necessária, do ponto de vista das ameaças atuais e projetadas" (PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT, 2004, p. 13, tradução nossa)[140].

O modelo F-35 se tornou o programa mais caro das forças armadas dos EUA, com valor estimado em mais de US$ 1 trilhão. O projeto sofreu sucessivas atualizações e re-autorizações, apesar do custo exacerbado e da performance inferior, quando comparada a outros modelos existentes no arsenal estadunidense (FALLOWS, 2015; GERTLER, 2020). As pressões políticas, advindas do fato de que diversos postos burocráticos e políticos da administração Bush foram preenchidos por executivos da *Lockheed Martin* (HARTUNG, 2011, p. 192)[141], e da produção da aeronave ser realizada por meio de uma cadeia global composta por diversos países, dificultam o controle público e a transparência. As demandas da Guerra Global ao Terror agravaram o cenário das aquisições desenfreadas; como observa Hartung (2011), entre 2004 e 2010, o Pentágono gastou US$ 215 bilhões apenas em aquisições de novos armamentos, o que quase corresponde à média anual orçamentária total do DoD, no mesmo período.

Um último aspecto estratégico a ser realçado, no que diz respeito à análise da QDR de 2001, é a dimensão da construção da percepção geográfica global dos EUA, no contexto pós-11/09. A transversalidade entre os campos doméstico e externo se traduziu, estrategicamente, na máxima de que o país deveria desenvolver capacidades de estender sua ação a todas as regiões do globo terrestre, sem limitar esferas prioritárias específicas, como se procedia na Guerra Fria: "Diferentemente do período da Guerra Fria, em que as áreas-chave da competição eram bem definidas, o período atual já impôs demandas pela intervenção ou atividade militar estadunidense em virtualmente todos os continentes e contra uma grande variedade de adversários" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p.6, tradução nossa)[142]. Mais uma vez, portanto, o instrumento militar foi relevante na atualização da imaginação geográfica articulada pelas demais esferas governamentais.

Embora a maior parte do conteúdo da QDR 2001 tivesse sido elaborada, segundo seus formuladores, antes dos atentados de 11 de setembro, a descrição de seus principais

140 Do original: "DoD failed to justify why this aircraft is needed given current and projected threats" (PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT, 2003, p. 13).

141 O caso da *Lockheed Martin* é emblemático, mas outras companhias foram amplamente favorecidas. Como descreve Hartung (2011), após os atentados de 11/09, Richard Perle publicou um artigo de opinião declarando apoio a um acordo para a aquisição de aviões da Boeing; antes disso, porém, a companhia havia investido US$ 20 milhões na firma de investimentos de Perle *Trireme*.

142 Do original: "Unlike the Cold War period where the key geographic regions of competition were well defined, the current period already imposed demands for US military intervention or activity on virtually every continent and against a wide variety of adversaries." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p.).

elementos e perspectivas oferece um panorama amplo sobre o modo pelo qual a conjuntura estabelecida após 2001 foi incorporada e codificada pelo organograma burocrático do DoD. Ao mesmo tempo, o quadro de guerra permanente e excepcionalidade jurídica auxilia na compreensão do processo de alargamento de autoridades do departamento sobre distintos campos, incluindo a política externa. Tendo delimitado os contornos estratégicos do olhar do DoD sobre o processo de formulação dos primeiros movimentos da Guerra Global ao Terror, nos dedicaremos, nos próximos subitens, à discussão das novas autoridades e funções acumuladas pela agência, com ênfase nas guerras do Afeganistão e do Iraque.

5.2.1 Da exceção à "guerra permanente"

A representação mais completa da transposição do "paradigma da guerra" (EVANGELISTA, 2011) ao âmbito da política foi a aprovação da Autorização para o Uso da Força Militar de 2001 (AUMF 2001), pelo Congresso. A medida foi apresentada e votada no legislativo em apenas três dias depois dos atentados, sendo chancelada por 98 votos contra 0, no Senado, e 420 votos a 1, na Câmara. O único voto de objeção, o da deputada Bárbara Lee (D-Califórnia) foi justificado sob o argumento de que decisões movidas por emoções afloradas e pelo luto poderiam levar a arrependimentos posteriores (MURRAY, 2014). A autorização sofreu sucessivas expansões no governo Bush e em administrações posteriores, permanecendo em vigor até o momento de redação deste trabalho, mesmo passadas duas décadas desde os atentados às Torres Gêmeas. A determinação, publicada como lei em 18 setembro de 2001, estabelece que:

> [....] o presidente é autorizado a usar todos os meios necessários e força apropriada contra aquelas nações, organizações ou pessoas que ele determine que tenham planejado, autorizado, cometido ou sido cúmplices nos ataques terroristas que ocorreram em 11 de setembro de 2001, ou que tenham acobertado tais organizações e pessoas, com o intuito de prevenir quaisquer atos futuros de terrorismo internacional contra os Estados Unidos, por estas nações, organizações ou pessoas. (US CONGRESS, 2001, p. 1)[143].

Como apresentado, a prerrogativa sobre a autorização da guerra se configurou como uma das maiores controvérsias dos debates constitucionais nos EUA recém-independentes.

[143] Do original: "[…]the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons." (US 107th CONGRESS, 2001, p. 1).

À época, a concentração de poderes sobre os meios coercitivos era caricaturizada pelos "Pais Fundadores" como uma das feições da monarquia, que poderia incorrer na drenagem dos recursos do Estado; nas palavras de James Madison: "Aqueles que conduzem a guerra não podem, na natureza das coisas, ser juízes apropriados e seguros sobre quando a guerra deve ser começada, continuada ou concluída" (MADISON, 1897 apud MURRAY, 2014, p.12)[144]. A divisão das competências sobre a declaração e condução da guerra entre Executivo e Legislativo tinha como fundamento não só o estabelecimento de freios e contrapesos, mas a provisão do que se entendia como o "melhor julgamento" sobre como, quando e por quanto tempo empregar os recursos estatais na guerra.

Historicamente, esse equilíbrio raramente foi atendido; sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, tornou-se frequente que presidentes iniciassem guerras ou empregassem a violência sem a anuência e até sem o conhecimento legislativo (ver capítulo 3). A deliberação sobre pedidos de autorização para o uso da força, quando submetidos pela presidência ao Congresso, representava, em última instância, um dos principais recursos decisórios dos congressistas sobre o curso das ações presidenciais. As amplas prerrogativas da AUMF de 2001, justificadas sob o pretexto do caráter "extraordinário" dos ataques de 11/09, simbolizavam uma cessão pactuada de praticamente todas as autoridades mais relevantes do poder Legislativo sobre o uso da força.

Ao outorgar à figura presidencial a possibilidade de "usar toda a força apropriada e necessária", contra pessoas e organizações que o presidente julgasse conectadas ao 11 de setembro, ou ao terrorismo, de forma mais ampla, a lei em questão concentrava no Executivo a possibilidade de definir, a um só tempo, quem seriam os atacados (fins), os meios utilizados e a proporção do emprego - não havendo determinação prévia sobre o que se entende como "força apropriada e necessária" - e as circunstâncias, que poderiam tanto se restringir a ações passadas quanto se estender a ações futuras (prevenção). A medida não estabelece requisitos ou limites sobre a retirada das tropas, concentrando no Executivo a decisão sobre e o início e o fim das hostilidades.

> A AUMF de 2001 foi uma transação entre o presidente e o Congresso dentro de um arranjo constitucional mais amplo baseado na separação de poderes. Na superfície, o presidente pediu mais poder ao Congresso, recursos e latitude para lidar com uma emergência nacional. O Congresso respondeu com total apoio, dando uma autorização mais ampla para o uso

144 Do original: "Those who are to conduct war cannot in the nature of things be proper or safe judges of whether war ought to be commenced, continued or concluded." (MADISON, 1897 apud MURRAY, 2014, p.12).

> da força militar e mais dinheiro do que o presidente havia requisitado. (MURRAY, 2014, p.11, tradução nossa).[145]

Assessorado por juristas da administração, o presidente adotou uma interpretação abrangente da resolução (MURRAY, 2014), utilizando-a como mecanismo de legitimação de outras medidas que não se restringiam ao 11/09 e nem só ao uso da força.

Uma destas determinações foi a instauração das detenções de indivíduos acusados pela prática de terrorismo, a primeira autoridade "excepcional" incorporada pelo DoD. Pouco antes da intervenção no Afeganistão, o comando combatente do Sul (SOUTHCOM) foi incumbido com a missão de revisar as instalações da Baía de Guantánamo. Em 2002, o departamento fechou um contrato com a subsidiária de logística da Halliburton para a construção de novas celas na prisão de *Camp X-Ray*, onde os prisioneiros de guerra passaram a ser alojados (CHATTERJEE, 2009). No ano anterior (novembro de 2001), o presidente Bush decretou uma ordem militar, baseada nos poderes concedidos pela AUMF de 2001, determinando a detenção de todo indivíduo (exceto cidadãos americanos) que:

> (i) é ou foi membro da organização conhecida como *Al Qaeda;* (ii) tenha se engajado, auxiliado ou instigado, ou conspirado para cometer atos de terrorismo internacional, ou atos em preparação para isto, que causaram, ameaçaram causar ou têm como objetivo causar injúria ou efeitos adversos aos EUA, seus cidadãos, segurança nacional, política externa ou economia; ou (iii) que reconhecidamente tenha acobertado um ou mais indivíduos descritos nos subparágrafos (i) ou (ii) desta ordem. (THE WHITE HOUSE, 2001b, p. 2, tradução nossa)[146].

Segundo a ordem, cabia ao Secretário de Defesa determinar quais indivíduos seriam detidos, cuidando para que esses fossem alocados em instalações apropriadas fora dos EUA e "tratados humanamente" (THE WHITE HOUSE, 2001b, p.2), com acesso a mantimentos básicos e podendo disfrutar de liberdade religiosa. Além disso, determinava-se que tais indivíduos fossem julgados por comissões militares, sendo de responsabilidade do Secretário de Defesa a indicação e organização dos tribunais, por compreender-se que as atribuições em questão perfaziam "funções militares". A ordem estabelecia ainda diretrizes para a

---

[145] Do original: "The 2001 AUMF was a transaction between the president and the Congress within a larger constitutional arrangement based on the separation of powers. On the surface, the president asked Congress for more power and resources and latitude to deal with a national emergency. The Congress responded with full support by giving a broad authorization for the use pf military force and more money than the president requested" (MURRAY, 2014, p. 11).

[146] Do original: "(i) is or was a member of the organization known as al Qaida; (ii) has engaged in, aided or abetted, or conspired to commit, acts of international terrorism, or acts in preparation therefor, that have caused, threaten to cause, or have as their aim to cause, injury to or adverse effects on the United States, its citizens, national security, foreign policy, or economy; or(iii) has knowingly harbored one or more individuals described in subparagraphs (i) or (ii) of subsection 2(a)(1) of this order." (THE WHITE HOUSE, 2001b, p. 2).

organização dos julgamentos e tramitação de processos, esclarecendo que, em caso de condenação, os indivíduos ficariam impedidos de buscar remediações em outras cortes, dentro ou fora dos EUA.

Não havia indicações na ordem militar sobre o tempo máximo de tramitação dos julgamentos, fazendo com que os detentos aguardassem indefinidamente pela conclusão de seus processos. Como pondera Butler (2019), embora os trâmites fossem realizados nas cortes marciais, pertencia ao Executivo, em última instância, o poder de encarcerar e determinar qual ou quais indivíduos seriam privados do direito ao julgamento, permanecendo em um limbo jurídico.

Fazendo ecos a Agamben, a autora completa que é do Estado a prerrogativa de suspender a lei para alguns indivíduos e, ao mesmo tempo, imbuir a burocracia governamental com um "poder extraordinário sobre a vida e a morte" (BUTLER, 2019, p.82). A extensão da narrativa da emergência/guerra permanente no tempo e no espaço e a utilização da base de Guantánamo, um território que não segue o mesmo código jurídico que os EUA, contribuíam para a perpetuação das condições de indefinição. Ao DoD, cabia a administração das instalações prisionais e a atribuição das penas e gerenciamento dos prisioneiros.

Embora a ordem presidencial determinasse a aplicação de tratamento humano aos prisioneiros, uma série de memorandos elaborados em 2002, assinados pelo conselheiro jurídico Alberto Gonzales, instruíam o Departamento de Justiça a não adotar o *status* de "prisioneiros de guerra" aos indivíduos ligados a *Al Qaeda* e ao talibã, sob o argumento de que esses últimos não se constituíam como Estados e a guerra contra o terrorismo não funcionava como uma guerra convencional, uma vez que os terroristas não agiam pelas mesmas regras que as outras nações, tornando as convenções sobre o direito da guerra "obsoletas" (GONZALES, 2002, p. 2). A Casa Branca expediu um memorando, endossando as indicações do Departamento de Justiça e estabelecendo que, com base nesses aconselhamentos e em "materiais suplementares" fornecidos pelo DoD, os membros da *Al Qaeda* e do talibã seriam considerados como "combatentes ilegais" (*unlawful combatants*).

Após debates no âmbito do NSC, a versão final do memorando conservou a garantia de tratamento humano aos prisioneiros, com base nos "valores norte-americanos" (THE WHITE HOUSE, 2002a). Todavia, a mudança de *status* retirava dos detentos qualquer segurança jurídica, abrindo espaço para uma série de violações em interrogatórios conduzidos pelo DoD e pela CIA, que vieram à tona no ano de 2004 e foram relatadas em

um dossiê, divulgado em 2014[147]. Ainda que tais denúncias tenham repercutido negativamente sobre a opinião pública doméstica e internacional, colocando em xeque a legitimidade da guerra ao terror, o conteúdo dos *torture memos*, vazados pelo jornal *The New York Times*, mostram que os esforços políticos e jurídicos para justificar o emprego da tortura como método de interrogatório adquiriram ressonância e adesão nas instâncias decisórias, incluindo alguns setores do Legislativo. Em uma sessão do Comitê de Forças Armadas de 2002, o senador Jeff Sessions (R-Alabama) chegou a afirmar, com indignação, que as condições de vida dos prisioneiros em Guantánamo eram superiores àquelas enfrentadas pelas tropas estadunidenses no Afeganistão (SESSIONS, 2002, p.24), o que foi confirmado e reafirmado pelo general Tommy Franks, uma das testemunhas presentes.

Além de uma vitória dos juristas da presidência e dos integrantes do Pentágono, que favoreciam a interpretação dos memorandos elaborados por Gonzales[148], a supressão do *status* de prisioneiros de guerra foi uma derrota para Powell que, no início dos debates, tentou convencer o presidente a adotar as determinações das Convenções de Genebra, alegando que a sua não observância poderia acarretar a perda de legitimidade do esforço estadunidense perante as coalizões internacionais. Em uma audiência no Comitê de Relações Exteriores do Senado, em 2002, o secretário de Estado se esquivou de comentar a visão presidencial sobre o tema, mas manteve a defesa ao princípio do tratamento humano aos prisioneiros: "Independente do que ele [o presidente] decida sobre este tema, a realidade é que eles [os detentos] serão tratados humanamente, de acordo com os preceitos da convenção, porque esse é o tipo de pessoas que nós somos." (POWELL, 2002a, p. 12, tradução nossa)[149].

É possível afirmar que a AUMF de 2001, com o suporte dos demais dispositivos de emergência, constituiu uma primeira base jurídica para o aumento das prerrogativas executivas do DoD. Foi a partir das intervenções no Afeganistão e no Iraque, entretanto, que as novas competências da agência se consolidaram, impactando a esfera de elaboração da política externa, ao mesmo tempo em que as capacidades materiais do aparato militar foram incrementadas pelas injeções orçamentárias promovidas pela presidência e o Congresso. Tais

147 Link para o dossiê: <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/fileublications/CRPT-113srpt288.pdf>.Acesso em: 10 dez. 2014.

148 Feith (2009) se utilizava do argumento de que indivíduos acusados por praticar terrorismo eram combatentes inimigos, e não prisioneiros de uma guerra comum. Por seu turno, Rumsfeld reforçava a importância do papel "único" do DoD nas detenções, observando que: "We could not count on any other country to perform the mission—and no other agency of the U.S. government was ready to do it" (FEITH, 2009, p.160).

149 Do original: "Whether he finds one way or the other on this issue, the reality is that they will be treated humanely in accordance with the precepts of the convention because that is the kind of people we are." (POWELL, 2002, p. 12).

medidas são representativas da incorporação do "paradigma de guerra" pelo sistema político norte-americano: a interpretação do terrorismo pela ótica da guerra, e não da persecução criminal (EVANGELISTA, 2011). Como pontua Murray (2014), a mudança de perspectiva representou um rompimento com as abordagens adotadas até os anos 1990, as quais ainda enfatizavam o viés da persecução criminal e de *law enforcement*.

Além da variável da cultura militarizada norte-americana, é possível atribuir as posturas adotadas pelo Legislativo – silenciamento ou endosso às atividades presidenciais- aos efeitos da inflação de ameaças, dentre os quais figurava a associação entre o apoio à militarização das respostas ao terrorismo e o que se entendia, naquela conjuntura, como uma demonstração de patriotismo (CRAMER, 2007). Essa lógica era reforçada pelas declarações maniqueístas do presidente, que colocavam aqueles que não se unissem à coalizão anti-terrorismo, imediatamente a favor dos terroristas: "*either you are with us, or with the terrorists*" (BUSH, 2001), sem meios termos.

5.2.2 O Pentágono no Afeganistão: *liberation without occupation*

Não obstante à contradição existente no fato de os EUA não reconhecerem seus oponentes como prisioneiros de guerra, mas se comportarem jurídica e politicamente como se estivessem em combate, o recurso à lógica bélica foi essencial para a construção da conexão entre o terrorismo e determinados Estados, os quais dividiam-se, segundo a narrativa construída pela administração, em dois tipos: os chamados "Estados falidos" e os Estados "patrocinadores do terrorismo".

No primeiro caso, tal qual formalizado em 2002 pelo documento fundante da "Doutrina Bush", a *National Security Strategy* (NSS de 2002), a administração republicana identificava que a guerra contra o terrorismo era, antes de tudo, uma "guerra de ideias" (THE WHITE HOUSE, 2002b), na qual baixos níveis de desenvolvimento e governança ampliavam as vulnerabilidades e tornavam os Estados atingidos mais permeáveis à penetração de redes terroristas. Para estes grupos, a ação norte-americana ensejava esforços combinados de supressão da ação terrorista, pela via militar, e ações afirmativas, como fornecimento de recursos de ajuda externa econômica e incentivo à abertura de mercados, a fim de minar as condições de difusão dos ideais extremistas.

O segundo tipo era composto pelos chamados *Rogue States*, considerados pela administração como atores mais estruturados domesticamente que os Estados falidos e como fiadores do terrorismo internacional. De acordo com os documentos e discursos oficiais da

gestão republicana, a principal ameaça constituída por esse grupo de Estados era a possibilidade de que viessem a franquear às células terroristas o acesso às armas de destruição em massa, fazendo com que a prevenção se apresentasse como a única resposta possível:

> Considerando os objetivos dos *rogue states* e terroristas, os Estados Unidos não podem confiar apenas em uma postura reativa, como fizemos no passado. A inabilidade de deter um potencial atacante, o imediatismo das ameaças de hoje e a magnitude dos possíveis danos que poderiam ser causados pela escolha de armas de nossos adversários não permitem essa opção. Não podemos deixar os inimigos atacarem primeiro. (THE WHITE HOUSE, 2002b, p. 15)[150].

Após os atentados de 11/09, o Afeganistão foi alocado pelos formuladores da estratégia na primeira categoria de Estados. Com um território fragmentado etnicamente, e tendo sofrido sucessivas intervenções externas, o país recebeu a alcunha de "túmulo de impérios" (PECEQUILO, 2011), em razão da associação das invasões britânica (século XVIII) e soviética (1979-1989) ao processo de derrocada de ambas as potências. Tratava-se de um dos últimos territórios de disputa da Guerra Fria: durante a intervenção soviética, os EUA, por intermédio da CIA, financiaram operações de ajuda e treinamento a facções locais, a fim de contrabalancear a investida da URSS. Esses grupos foram apelidados como *mujahidin* e, segundo estudos posteriores, continham entre seus integrantes futuros membros da *Al Qaeda,* como Bin Laden (9/11 COMISSION, 2004). Após a invasão, além da presença crescente da *Al Qaeda*, o país passou a ser controlado pelo talibã.

Diante desse cenário e, considerando o agravante geográfico – o Afeganistão possuía um território montanhoso e havia passado por uma das piores secas de sua história, naquela conjuntura – os membros da administração Bush viam a intervenção como um desafio, no qual apenas as capacidades militares convencionais não seriam suficientes. Na esfera do DoD, essa percepção foi uma das razões de grande frustração para Rumsfeld, uma vez que, logo nas primeiras discussões do departamento, tornou-se evidente que os oficiais militares não possuíam um planejamento adequado para aquele tipo de contexto (PERRY, 2017).

Em uma reunião do NSC realizada em Camp David, as opções apresentadas pelo então chefe de Estado Maior, Hugh Shelton, envolviam: a)atacar os alvos da *Al Qaeda* com mísseis *cruiser* por ar e terra; b) combinar os ataques por mísseis a bombardeios intermitentes; c) combinar as duas opções anteriores à inserção de tropas das forças especiais

[150] Do original: "Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first." (THE WHITE HOUSE, 2002b, p. 15).

em campo, *boots on the ground* (WOODWARD, 2002). Todas as alternativas reproduziam o que se entendia como um manual de guerras convencionais, e que não se aplicariam ao contexto do combate ao terrorismo e da guerra irregular.

O presidente Bush era partidário do engajamento de tropas em solo, tal qual sugerido por um memorando elaborado por Rumsfeld, em 2002, que resumia os principais componentes da agenda presidencial sobre o combate ao terrorismo. Segundo um dos tópicos elencados, os EUA não poderiam se furtar a excluir nenhuma opção, inclusive o emprego direto de forças armadas, pois aquela não seria uma "guerra antisséptica de mísseis *cruiser"* (RUMSFELD, 2002a, p. 2). O conceito de "guerra antisséptica" não era utilizado pelo comandante em chefe apenas para reforçar a natureza peculiar da ameaça terrorista, mas também como uma crítica ao que compreendia ser o processo de desmoralização da imagem internacional estadunidense, no que se referia ao fazer da guerra.

Para Bush, os EUA eram normalmente encarados como excessivamente hedonistas, materialistas e pouco comprometidos com esforços militares que exigissem maiores sacrifícios. O aprimoramento tecnológico e a atuação do governo democrata de Bill Clinton teriam contribuído para o agravamento dessa percepção, realçando a suposta visão externa da "potência tecnologicamente competente", mas "flácida" e "impotente" (WOODWARD, 2002), incapaz de responder maciçamente a agressões como os atentados de 11/09.

O tom militarista dessas afirmações não se convertia em uma disposição concreta à transferência de custos da guerra à população: a narrativa intervencionista era vendida como um esforço limitado, que não imporia rupturas ao cotidiano. A transformações e o ônus seriam transferidos às populações no exterior, como orientava a máxima parafraseada, mais de uma vez, por diversos integrantes da administração: *change the way we live, or change the way they live*. Embora a realidade das intervenções tenha se provado mais complexa, o argumento angariou suporte público à administração Bush. Conforme destaca Kreps (2018), após os atentados, a aprovação do presidente quase bateu os 90%, assim como o apoio à intervenção no Afeganistão, ao mesmo tempo em que, uma maioria significativa (67%) se mostrava receptiva a medidas consideradas patrióticas, como o aumento da carga tributária para financiar a guerra.

Apesar do sustentáculo popular, o caminho estratégico a ser adotado não era claro nos postos burocráticos, ampliando a competição entre as agências. A relativa paralisia no Pentágono aumentou a margem de manobra e relevância da CIA no processo de planejamento. A agência de inteligência já mantinha conexões no contexto político afegão desde os anos 1980 e apresentou, por meio de seu diretor, George Tenet, um plano que

combinava ações militares, paramilitares e operações de inteligência de larga escala, incluindo o emprego de veículos aéreos não tripulados (*drones*).

A estratégia previa o alargamento das operações para mais de 80 países, intitulando-se como w*orldwide attack matrix* (WOODWARD, 2002), algo visto com bons olhos pelas figuras no DoD (como Rumsfeld) que militavam por uma guerra ampla, que não se encerrasse no Afeganistão. A burocracia de inteligência propunha o treinamento de forças locais anti-Bin Laden, concentradas no norte do país, as quais constituiriam a *Northern Alliance*. Essa ideia, em particular, dividia os militares do alto escalão do DoD; enquanto o chefe do Estado Maior Dick Myers e o comandante do exército Eric Shinseki guardavam reservas em relação à luta de uma guerra usando "rebeldes locais" (PERRY, 2017), o comandante do CENTCOM Tommy Franks favorecia o "compartilhamento de custos", alternativa também preferida por Rumsfeld[151]. Como consequência, o planejamento da guerra foi deslocado do Estado Maior para o CENTCOM, agravando tensões na hierarquia militar, pré-existentes desde a reforma do departamento, em 1986.

> O *title X*, mandato sob o qual o Estado Maior Conjunto operava, os tirou [os chefes de Estado Maior] da cadeia de comando – o resultado da passagem da Lei *Goldwater Nichols* de 1986. Por lei, seu papel era recrutar, equipar e treinar. Eles não comandavam ninguém. Então, no mundo de Franks, eles não contavam. (PERRY, 2017, p. 134, tradução nossa)[152].

O plano apresentado por Tenet previa a ampliação das autoridades da CIA; de acordo com os anseios do diretor, a agência deveria receber prerrogativas excepcionais, com base na AUMF, que lhe permitissem agir em outros países e invadir instalações para obter informações (WOODWARD, 2002). Rumsfeld não se mostrava confortável com a perspectiva de que a agência civil assumisse a coordenação de uma operação militar. De acordo com Niva (2013), o secretário reverteu esse cenário colocando o SOCOM à frente das operações do DoD e assinando, em 2003, uma ordem executiva que concedia ao JSOC (comando de forças especiais) a pré-aprovação de operações clandestinas, em mais de 15 nações. Isso garantia vantagens ao Pentágono em relação à CIA, posto que as operações dessa última deveriam ser submetidas ao escrutínio do Congresso, segundo disposições do *title* 50 do *US Code* (KIBBE, 2014; NIVA, 2013). Sem sofrer os mesmos tipos de constrangimentos, as missões da JSOC se expandiram para todo o globo.

---

151 O secretário teria, inclusive, afirmado a Franks: "Don't pay attention to those assholes. You are my general" (PERRY, 2017, p. 135).

152 Title X, the mandate under which the JCS operated, took them out of the chain of command—the result of the passage of Goldwater- Nichols in 1986. By law, their role was to recruit, train, and equip. They didn't command anybody. So, in Franks's world, they didn't count" (PERRY, 2017, p. 134).

Os objetivos do DoD também continuavam em rota de colisão com o DoS. Um dos principais focos de conflito entre as agências era, como observamos, a delimitação dos alvos da guerra global ao terror. Enquanto Powell e Armitage insistiam na opção mais restrita, focalizando a *Al Qaeda* e o talibã para conservar a legitimidade do esforço norte-americano *vis-a-vis* à coalizão internacional, os representantes do Pentágono procuravam, sempre que possível, atrelar a operação no Afeganistão a uma possível intervenção no Iraque. Além de fazê-lo nas reuniões do alto escalão de segurança nacional, Paul Wolfowitz e Rumsfeld concediam comunicados frequentes à imprensa, em que sugeriam a possibilidade de expansão da guerra para além do Afeganistão. Em uma entrevista realizada quatro dias após o início dos bombardeios em Kabul, o Secretário de Defesa afirmou que as operações secretas possivelmente se estenderiam a outros países, posto que: "Acho que você está bastante certo, quando diz que há muitos países na lista de terroristas. Todos sabemos quem são" (RUMSFELD, 2001b, tradução nossa)[153].

Powell se esforçava para abafar os rumores criados pelas declarações de seus colegas, reforçando que os EUA não invadiriam um país, se este estivesse disposto a negociar (POWELL,2002a), e que haveria meios mais eficientes de gerenciar a relação com o Iraque, como a aplicação de *smart sanctions*, isso é, sanções direcionadas exclusivamente a setores militares, e não à economia do país (POWELL, 2001). Essa era a postura defendida pelo secretário desde a década de 1990 e, em sua visão, além de enfraquecer o governo de Hussein perante a população iraquiana, contribuiria para a reforma do sistema de sanções.

O DoD e o DoS também divergiam no que dizia respeito à condução da guerra no Afeganistão. A agência civil favorecia a construção de coalizões internacionais, ao passo que o Pentágono argumentava que as missões deveriam determinar a coalizão, e não o contrário. Sob a perspectiva da defesa e de elementos da administração, como Dick Cheney, o foco no multilateralismo imporia limites à ação dos EUA. Como forma de aplacar esses obstáculos, Powell propôs o conceito de "alianças de geometria variável", incluindo vários tipos de aliados, conforme as necessidades impostas pelas operações (WOODWARD, 2002). No decorrer da guerra, Rumsfeld passou a pressionar para que os aliados, principalmente da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), assumissem mais responsabilidades.

O DoS, por sua vez, recomendava maior parcimônia, a fim de não desgastar as relações diplomáticas (FEITH, 2009). A agência diplomática e membros do NSC defendiam

153 Do original: "I think you're quite right when you say that there are a number of countries that are on the terrorist list. We all know which ones they are" (RUMSFELD, 2001b).

que os EUA assumissem a liderança dos esforços de reconstrução, independente do papel desempenhado pelos membros da coalizão. Esse posicionamento foi elaborado por Colin Powell em um memorando endereçado a Rumsfeld, em 16 de abril de 2002:

> Você notou corretamente que os Estados Unidos financiaram a maior parte dos curtos da Operação Liberdade Duradoura e sugere que outros deveriam assumir novas despesas. Eu sou naturalmente simpático a este argumento, que se aplica a toda a tarefa de reconstrução, não apenas à esfera de segurança. No entanto, reconhecendo que outros dificilmente vão assumir tais responsabilidades adequadamente, a menos que os EUA liderem, prometemos fazer nossa parte. (POWELL, 2002b, p.1, tradução nossa)[154].

Embora afirmasse que a guerra ao terrorismo deveria "mudar o mapa global" (RUMSFELD, 2002a), minando regimes autoritários e difundindo instituições democráticas, Rumsfeld defendia a manutenção de um contingente reduzido de tropas em campo, o que se encontrava em sintonia com a ideia de guerra limitada prometida pela presidência, mas ia de encontro às projeções de maior escala da ala militar. No início, a "Operação Liberdade Duradoura" foi restrita a bombardeios aéreos e pequenos contingentes de forças especiais (1000 efetivos), coordenadas pela CIA e pelo DoD.

O princípio dessa combinação de forças era provocar o recuo do talibã, favorecendo o avanço das tropas da *Northern Alliance* e dos aliados da coalizão ocidental, composta por países como Grã Bretanha, Alemanha, Canadá, entre outros. Outra dimensão essencial da guerra foi a costura de alianças na região da Ásia Central e do Oriente Médio. Particularmente, a parceria com o Paquistão, negociada por Colin Powell e pelo DoS garantiu aos EUA o acesso ao território e bases navais do país, facilitando a penetração das tropas estadunidenses nas fronteiras afegãs (WOODWARD, 2002). Como contrapartida, os EUA transferiram US$ 1,5 bilhão em ajuda externa para o país, que se encontrava inelegível para o recebimento de assistência humanitária desde 1998, em decorrência da realização de testes nucleares (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2003a).

Enquanto a burocracia civil se concentrava no fortalecimento de laços com as lideranças paquistanesas, Rumsfeld organizou extraoficialmente, em 3 de outubro de 2001, uma comitiva de viagem do DoD para o Oriente Médio e a Ásia Central. Apesar de o departamento ter afirmado que o *tour* pela região já estava programado antes dos atentados, o combate ao terrorismo se tornou o principal tema da agenda dos encontros com ministros

[154] Do original: "You note correctly that the United States has funded most of the costs of Operation Enduring Freedom and suggest that others should pick up these new expenses. I am naturally sympathetic to this argument, which applies to the entire task of reconstruction, not just that in the security sphere. Nevertheless, recognizing that others are unlikely to shoulder these burdens adequately unless the United States leads the way, we have pledged to do our fair share" (POWELL, 2002, p. 1).

de defesa e chefes de Estado dos países contemplados no roteiro. As visitas incluíram Arábia Saudita, Egito, Omã, Uzbequistão, Tajiquistão, Paquistão e Rússia, onde Rumsfeld se encontrou não só com os oficiais de defesa, mas também com o presidente Vladimir Putin.

De acordo com Glain (2011), Powell e os oficiais diplomáticos só foram notificados sobre a viagem quando o secretário e sua comitiva já estavam fora dos EUA. Essa versão é confirmada por Woodward (2002), que relata o processo de exclusão do Secretário de Estado de uma série de reuniões presidenciais e de decisões que, como a excursão de Rumsfeld pela Ásia, influenciavam a esfera diplomática. A presença do DoD era complementada pelo aumento da influência do general Tommy Franks (CENTCOM), na construção dos laços regionais. Esse ponto chegou a ser observado em uma das sessões do congresso pelo senador John Warner (R- Virgínia), que afirmou: "Há um capítulo marcante neste conflito, e de fato em seu próprio papel. Um dia você é um soldado de combate, em outro, um diplomata" (WARNER, 2002,p. 12, tradução nossa)[155]. O general admitiu que mantinha contato frequente com líderes da região para discutir as demandas do conflito, as quais só cresciam em termos de complexidade e quantidades.

Dias após o anúncio dos bombardeios pelo presidente Bush, em 7 de outubro de 2001, as forças especiais em campo foram incrementadas por tropas convencionais de fuzileiros navais, ainda que também com um baixo contingente (1300 soldados) (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2017). A maior parte das narrativas oficiais sobre a operação destaca a celeridade de suas etapas: em novembro de 2001, o controle do talibã sobre o território havia sido reduzido substancialmente. Em dezembro do mesmo ano, foi realizada a Conferência de Bonn na Alemanha, que estabeleceu as bases do processo de transição e recomendou a criação de uma força internacional para administrar a segurança do Afeganistão, a *International Security Assistance Force* (ISAF). Essa última foi transferida ao mandato da OTAN, em 2003. Em maio do mesmo ano, as forças estadunidenses declararam o encerramento das operações principais de combate no país, ainda que um dos objetivos centrais da guerra não tivesse sido atingido, isso é, a captura de Osama Bin Laden, que, no fim de 2001, havia fugido para o Paquistão.

A oficialização do fim do combate não significou a retirada das tropas, pois a posição da administração em relação ao papel a ser desempenhando pelos EUA no contexto transicional começou a mudar. Em um discurso proferido no Instituto Militar da Virgínia,

155 Do original: "There is a remarkable chapter in this conflict, and indeed your own role. One day you are a combat soldier, the next day you are a diplomat " (WARNER, 2002, p. 12).

em abril de 2002, o presidente Bush argumentou que a paz no Afeganistão só seria possível quando o país fosse capaz de erigir um governo estável, o que dependia da ampla participação estadunidense no fornecimento de suporte às forças de segurança locais e na reconstrução da infraestrutura socioeconômica. Dirigindo-se à uma audiência majoritariamente militar, o republicano observava que a construção de um "Afeganistão livre" era consonante com a tradição construída pelo general George Marshall, durante a reconstrução da Europa e do Japão, após a Segunda Guerra.

> Depois de 1945, os EUA eram a única nação no mundo com força suficiente para ajudar a reconstruir a Europa e o Japão, que tinham sido dizimados pela Segunda Guerra. Hoje, nossos antigos inimigos são nossos aliados, e a Europa e o Japão são fortes parceiros na reconstrução do Afeganistão. Esta transformação é um poderoso testemunho do sucesso da visão de Marshall e um modelo para iluminar o caminho que devemos seguir. (BUSH, 2002a, tradução nossa)[156].

O apelo à figura de Marshall era uma maneira de convencer a ala militar, normalmente refratária às missões de reconstrução e *nation building*, sobre a necessidade de prolongamento dos esforços no Afeganistão. A elaboração de tais missões como parte da tradição militar moderna imprime um caráter de normalidade a essas últimas.

A resistência a esse tipo de atividade, porém, também se manifestava, no eixo civil do Pentágono. Como pontuado, o secretário Donald Rumsfeld conservava a posição de que os EUA não deveriam se envolver maciçamente no processo de reconstrução, relegando os maiores custos às forças aliadas e a escolha do melhor governo aos afegãos. A abordagem quase mercadológica da intervenção se sustentava na perspectiva de que a situação do país era tão crítica, que a tarefa dos EUA não seria reconstruir o Afeganistão, e sim, construir um país do zero (FEITH, 2009). Outro ponto ressaltado em diversas ocasiões pelo secretário era a preocupação de que as forças afegãs se tornassem demasiado dependentes dos EUA:

> O Afeganistão pertence aos afegãos. O objetivo não é o engajamento naquilo que alguns chamam de *nation building*. Na verdade, é tentar ajudar os afegãos de modo que eles consigam construir sua nação. Essa é uma distinção importante. Em alguns exercícios de *nation building*, estrangeiros bem intencionados chegam ao cenário, olham os problemas e dizem "vamos consertá-lo". Isso é bem intencionado, mas pode ser um grande desserviço em algumas instâncias, porque quando os estrangeiros chegam

[156] Do original: "After 1945, the United States of America was the only nation in the world strong enough to help rebuild a Europe and a Japan that had been decimated by World War II. Today, our former enemies are our friends, and Europe and Japan are strong partners in the rebuilding of Afghanistan. This transformation is a powerful testimony to the success of Marshall's vision and a beacon to light the path that we too must follow" (BUSH, 2002a).

> com soluções internacionais para problemas locais, se não forem cuidadosos, podem criar dependência. (RUMSFELD, 2003)[157].

O que Rumsfeld e outros integrantes do DoD apoiavam era que os efetivos estadunidenses atuassem no sentido de fornecer maior autonomia e estabilidade às forças de segurança afegãs, para que essas últimas conduzissem, de forma independente, a recuperação do país. Essa nuance das posturas adotadas pelo secretário recebeu nova luz no ano de 2019, quando o jornal estadunidense *The Washington Post* divulgou uma ampla série de documentos e entrevistas realizadas pelo Inspetor Especial Geral para a Reconstrução do Afeganistão (SIGAR), um órgão independente de supervisão, instituído em 2007, com a função de monitorar a operação em diversos níveis, desde o emprego de recursos orçamentários, até o desempenho das forças em campo.

A publicação foi comparada, em termos de impacto, aos *Pentagon Papers* da época do Vietnã, recebendo o apelido de *Afghanistan Papers*. Assim como os vazamentos sobre a guerra do Vietnã, os documentos trazidos à tona, incluindo relatos de oficiais civis e militares, desnudam as inconsistências da atuação norte-americana no Afeganistão e impõem questionamentos aos inúmeros relatórios e posicionamentos oficiais que, desde 2001, pintavam a guerra e a reconstrução como um sucesso.

Em uma entrevista concedida ao SIGAR, em 2015, Marin Strmecki, conselheiro de Rumsfeld no DoD à época da guerra, observava que a relação do Secretário de Defesa com as atividades de reconstrução e *nation building* era, em geral, mal interpretada. Para Strmecki, Rumsfeld não se opunha à participação dos EUA nesses esforços, mas sim à possibilidade de que a potência ocidental se tornasse a força dominante da reconstrução. De acordo com o entrevistado, o Secretário de Defesa era sempre favorável aos programas e iniciativas que garantissem que os afegãos pudessem "caminhar com suas próprias pernas", corroborando com a interpretação da abordagem de mercado e *hands off*.

As mensagens transmitidas por Rumsfeld em pronunciamentos e entrevistas soavam contraditórias: em uma mesma audiência no Congresso, realizada em 2002, o secretário caracterizou a guerra no Afeganistão como um exercício longo, que demandaria paciência, mas observou que os EUA eram uma força de libertação, e não de ocupação (RUMSFELD,

---

[157] Do original: "Afghanistan belongs to the Afghans. The objective is not to engage in what some call nation building. Rather it's to try to help the Afghans so that they can build their own nation. This is an important distinction. In some nation building exercises well-intentioned foreigners arrive on the scene, look at the problems and say let's fix it. This is well motivated to be sure, but it can really be a disservice in some instances because when foreigners come in with international solutions to local problems, if not very careful they can create a dependency."(RUMSFELD, 2003).

2002b). Como evidencia a análise dos *Afghanistan Papers*, as inconsistências observadas provavelmente se deviam à falta de um desenho estratégico definido, fragilidade identificada em mais de uma entrevista, tanto por civis quanto militares.

Rumsfeld, em alguns de seus famosos *snowflakes*, publicados junto com o compêndio de documentos pelo *Post*, soava desconcertado com a falta de um planejamento claro para a atuação dos EUA no Afeganistão. Em sua visão, se o Pentágono não elaborasse uma estratégia, não haveria estratégia alguma (RUMSFELD, 2002c), o que faz ecos à auto percepção de excepcionalidade da agência de defesa, que legitimaria a ocupação dos vácuos deixados por outras burocracias.

Isso se torna perceptível em outra das entrevistas contidas entre os *Afghanistan Papers*; o entrevistado era o general Douglas Lute, ex-representante permamente na OTAN e diretor de operações no Iraque e no Afeganistão. Nas palavras de Lute: "O único grupo profissional que realmente faz estratégia são as forças armadas. A partir desta perspectiva, não é difícil ver onde contribuir. Por que deveríamos esperar que a liderança fora das forças armadas saiba como fazer estratégia?" (LUTE, 2014, tradução nossa)[158].

Ao invés de reforçar o argumento da eficiência, estes materiais expõem as fissuras existentes no interior da burocracia de defesa e a completa desconfiança da ala militar em relação à contraparte civil. Os representantes dessa última pareciam perseguir uma agenda própria, descolada do restante da administração e do Departamento de Defesa. Essa realidade foi aguçada pelo processo de preparação para a guerra do Iraque, que, diferentemente do Afeganistão, se tornou, desde o princípio, o centro das atenções e dos interesses das lideranças do Pentágono.

5.2.3 O Pentágono no Iraque: *the long war*

"O 11 de setembro não foi motivação para a invasão do Iraque: foi uma distração dela." - Essa foi a conclusão de uma das análises produzidas pela plataforma *The National Security Archive* (*George Washington University*), com base em uma série de documentos desclassificados, em 2010, sobre o processo decisório que conduziu à intervenção no Iraque.

Trazido a público por determinação da Lei de Acesso à Informação, o arquivo reúne memorandos, discursos e relatórios elaborados na era Bush, que ampliam os subsídios para

158 Do original:"The only professional group that does real strategy is the military. From that perspective, it's not hard to see where to contribute. Why should we have the expectation that outside the military the leadership knows how to do strategy?" (LUTE, 2014).

o entendimento da construção da narrativa intervencionista, sobretudo no interior das instâncias burocráticas. Os documentos contribuem para a reafirmação da hipótese de que o processo de maturação da invasão do Iraque e a subsequente derrubada de Saddam Hussein era bastante anterior aos eventos de setembro de 2001. Como defendido pelos analistas da base de dados supracitada, os atentados apenas desviaram, momentaneamente, a atenção da administração republicana do planejamento da guerra, o qual já era debatido nas salas de reuniões do Pentágono antes dos atentados e permaneceram em curso, ainda que de forma menos intensa, durante toda a duração das operações de combate no Afeganistão.

Isso não implica que a guerra contra o Iraque fosse inevitável ou aceita igualmente por todos os participantes da administração. Desde os primeiros meses de governo, as opiniões no Executivo divergiam sobre o melhor meio de gerenciar a questão iraquiana. Enquanto as vozes favoráveis à opção militar, representadas pelos integrantes do DoD, do NSC e da presidência, acusavam a falência do sistema de sanções e os riscos associados à alegada posse de armas de destruição em massa pelo governo iraquiano, os oponentes ao uso da força, dentre os quais se destacavam alguns membros do Departamento de Estado, advogavam pela reforma dos instrumentos de diplomacia coercitiva e pela contenção do Iraque pelas vias não militares, de modo que os EUA não fossem obrigados a arcar com o peso de mais uma intervenção direta.

Em ambos os lados, havia um consenso razoavelmente estabelecido de que um processo de mudança de regime no Iraque seria desejável. Apesar de defender a aplicação de *smart sanctions* durante boa parte do caminho que levou à guerra, o próprio Colin Powell afirmou ao Senado, em 12 de fevereiro de 2002, que: "[...] a mudança de regime no Iraque foi uma política de longo prazo dos EUA e é parte dos melhores interesses do povo iraquiano." (POWELL, 2002c, tradução nossa)[159], evidenciando que as discordâncias se restringiam aos meios, mas não aos fins.

O acordo se estendeu às visões sustentadas pelos partidos políticos sobre o tema. Desde a invasão iraquiana ao Kuwait, nos anos 1990, a percepção de que a presença de Saddam Hussein no governo do Iraque representava uma ameaça à estabilidade regional no Oriente Médio e, por consequência, aos EUA, adquiriu um caráter cada vez mais bipartidário, sendo verbalizada tanto por representantes do espectro republicano quanto democrata. O imperativo da contenção ao Iraque se apresentava como uma das prioridades estratégicas

159 Do original: "[...]regime change in Iraq was a longstanding U.S. policy and it is in the best interests of the Iraqi people" (POWELL, 2002b).

regionais da administração Clinton (US DEPARTMENT OF DENSE, 1997). O presidente democrata, que era favorável às sanções estabelecidas multilateralmente via ONU após a Guerra do Golfo, passou a sofrer pressões pelo enrijecimento das condutas em relação ao regime iraquiano, sob alegações de que o governo Hussein vinha perpetrando violações sistemáticas às determinações internacionais.

Conforme destaca um relatório publicado pelo *Congressional Research Service*, em 2003, as sanções econômicas debilitaram profundamente a economia do Iraque, derrubando as exportações de petróleo de US$ 10,2 bilhões para US$150 milhões, entre 1990 e 1991. Em 1996, o regime estabeleceu um acordo com a ONU que permitia a liberação das exportações em quantidades limitadas e a importação supervisionada de suprimentos humanitários (KATZMAN, 2003). As principais críticas às insuficiências das medidas multilaterais advinham de expoentes do movimento neoconservador e indicavam que o Iraque estaria se aproveitando do relaxamento de sanções para investir na produção de armamentos de destruição em massa e para ampliar os contratos de venda de petróleo e gás natural com empresas russas, alemãs e chinesas. Essa perspectiva foi reforçada, como observa Gates (2014), pelo fato de o regime se tornar progressivamente menos colaborativo em relação às inspeções das Nações Unidas, ao longo do tempo.

No início de 1998, sócios do *think tank* PNAC (*Project for the New American Century*) assinaram uma carta-manifesto, em que argumentavam sobre a erosão da estratégia de contenção e da eficácia dos veículos diplomáticos no gerenciamento das relações com o Iraque. De acordo com o texto, que incluía entre seus signatários futuros membros da administração Bush como Donald Rumsfeld, Richard Armitage, Paul Wolfowitz, Richard Perle e John Bolton, o único meio de garantia do desarmamento do Iraque era o uso da força militar:

> Dada a magnitude da ameaça, a política atual, que depende, para seu sucesso, da firmeza de nossa coalizão de aliados e da cooperação de Saddam Hussein, é perigosamente inadequada. A única estratégia aceitável é uma que elimine a possibilidade de que o Iraque seja capaz de usar ou ameaçar de usar armas de destruição em massa. No curto prazo, isso significa a disposição de empregar a ação militar, já que a diplomacia está claramente falhando. No longo prazo, significa remover Saddam Hussein e seu regime do poder. Isso precisa se tornar um objetivo da política externa americana. (PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY, 1998, tradução nossa)[160].

[160] Do original: "Given the magnitude of the threat, the current policy, which depends for its success upon the steadfastness of our coalition partners and upon the cooperation of Saddam Hussein, is dangerously inadequate. The only acceptable strategy is one that eliminates the possibility that Iraq will be able to use or threaten to use weapons of mass destruction. In the near term, this means a willingness to undertake military

O principal fruto das pressões neoconservadoras foi a passagem, no Congresso, do *Iraq Liberation Act*, em 1998. Embora não mencionasse o emprego direto da força, o ato pode ser encarado como o início de uma guerra não declarada ao governo Hussein, uma vez que protocolava, explicitamente, o apoio norte-americano ao processo de transição democrática no Iraque, por meio do financiamento a grupos de oposição.

Os instrumentos de suporte envolviam transferência de ajuda econômica, armamentos e uma autorização para subsidiar veículos de mídia e propaganda anti-Saddam. A fim de legitimar a implementação destes dispositivos, o texto da lei acusava Saddam Hussein por crimes que se estendiam para além da pauta das armas de destruição em massa como: organização de uma tentativa de assassinato ao presidente George H. Bush, em 1993, durante visita ao Kuwait; falta de cooperação com as inspeções da ONU previstas nas sanções de 1991; promoção do massacre da população curda residente no território iraquiano, empregando armas químicas (US CONGRESS, 1998).

O processo de aprovação da lei refletiu o bipartidarismo mencionado: na Câmara, a votação foi de 360 contra 38 e no Senado teve maioria unânime (FEITH, 2009). A medida chegou a ser votada favoravelmente por figuras hoje associadas ao campo progressista como Bernie Sanders, Joe Biden e Nancy Pelosi, reforçando a perspectiva de que a retirada de Saddam do poder era um objetivo aceito em diversos estratos políticos e administrativos. Tratava-se de uma abordagem que privilegiava a iniciativa do povo iraquiano e da oposição interna ao governo, sem envolver o engajamento militar estadunidense direto.

Esse *modus operandi* foi sustentado até o início da presidência de George W. Bush, embora suscitando divergências sobre qual o melhor método de aplicá-lo e quais grupos de oposição deveriam ser favorecidos. Membros do Pentágono, como Paul Wolfowitz e Douglas Feith mantinham relações próximas com o líder do partido *Iraqi National Congress* (INC), Ahmad Chalabi. Chalabi era frequentador de reuniões do *think tank* conservador *American Enterprise Institute*, do qual faziam parte os *neocons* do DoD. De acordo com a versão de Feith (2009), a CIA e o DoS eram mais favoráveis à figura de Iyad Allawi (*Iraqi National Accord*), um líder militar de oposição que mantinha bons laços com representantes xiitas e aliados estadunidenses, como a Arábia Saudita. Segundo o subsecretário, Powell e Armitage

---

action as diplomacy is clearly failing. In the long term, it means removing Saddam Hussein and his regime from power. That now needs to become the aim of American foreign policy." (PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY, 1998).

teriam encampado um movimento para drenar os recursos transferidos a Chalabi e ao INC, o que era amplamente contestado por integrantes do DoD e do NSC.

A presidência se mostrou mais receptiva à estratégia de fortalecimento do INC, que, conforme o desenho inicialmente proposto por Wolfowitz, envolvia o estabelecimento de um governo transicional sob o comando de Chalabi, a construção de um enclave curdo apoiado pelos EUA no sul do país ("*Free Iraq"*) e a expansão das zonas protegidas para os campos de petróleo iraquianos. A documentação oficial sugere que as resistências da burocracia diplomática e, particularmente de Powell, eram menos direcionadas à escolha de Chalabi como líder da transição, e mais à estratégia como um todo. O general teria considerado a proposta de Wolfowitz sobre os campos de petróleo impraticável, alertando o presidente sobre o fato de que sua aplicação não era tão simples quanto o otimismo *pentagoniano* sugeria. O presidente Bush, porém, teria decidido que aquele ainda era "um bom plano de contingência" (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2010; WOODWARD, 2004).

Embora a narrativa que pavimentou o caminho para a invasão tenha sido lastreada no argumento da posse de armas de destruição em massa pelo Iraque e na suposta conexão entre o país e o terrorismo, a questão energética e o acesso às reservas petrolíferas iraquianas eram motivações estratégicas fundamentais para a administração e para o Pentágono. Diversos membros do governo, incluindo o presidente Bush, haviam atuado no setor petrolífero, fazendo com que a pauta da dependência energética fosse encarada como prioritária.

Antes de se tornar governador no Texas, Bush filho gerenciava negócios relacionados à extração de petróleo no estado; Cheney, como destacamos, se mantinha como um dos principais acionistas da *Halliburton*; Rice havia passado parte de sua carreira na indústria de combustíveis como representante do conselho diretor da *Chevron* (FUSER, 2008). Adicionalmente, quando a administração republicana assumiu o poder, o debate sobre energia se encontrava no auge, nos EUA e, particularmente, dentro das forças armadas.

A dependência da matriz energética estadunidense em relação aos combustíveis fósseis tem sido, historicamente, elevada; dentro do país, o Pentágono é o principal consumidor do recurso, respondendo, anualmente, por uma média de 80% da demanda interna e se constituindo como o maior consumidor institucional mundial (CLOSSON, 2013; CRAWFORD, 2019). A razão para os altos índices é, sobretudo, a necessidade de abastecimento e transporte das frotas e tecnologias militares, além da garantia de funcionamento das instalações de defesa.

Para as forças armadas, o tema da energia se converteu em matéria de "segurança nacional". O ex-comandante no Iraque, David Petraeus observou, em 2011, que: "A energia

é o sangue vital de nossas capacidades de combate" (PETRAEUS, 2011, tradução nossa)[161]. Essa conjugação de fatores e o aumento da frequência das operações militares nas últimas décadas também tornaram a agência de defesa uma das principais emissoras de gases estufa do planeta, com uma média de 766 milhões de toneladas de CO_2 liberadas, entre 2001 e 2017 (CRAWFORD, 2019). Documentos estratégicos recentes do DoD têm ressaltado a importância da conversão para as energias renováveis e da diversificação das fontes.

Durante a gestão Clinton, o aumento da consciência sobre a escassez fez com que o governo incentivasse as agências federais a reduzir o consumo energético e aprimorar a eficiência de suas instalações. A presidência Bush, no entanto, representou uma alteração abrupta na abordagem de política energética, adotando o que Fuser (2008) classifica como uma "política de máxima extração", voltada a garantir uma oferta elevada de combustíveis fósseis. Essa última se alicerçava na premissa de que as demandas da economia inviabilizavam a redução do consumo interno, cujos índices superavam largamente as capacidades das reservas e da produção doméstica.

Os EUA deveriam recorrer às fontes internacionais para suprir as lacunas da dependência. Neste cenário, o Golfo Pérsico, que acomodava alguns dos principais países produtores e exportadores de petróleo, adquiria máxima relevância no cálculo político e estratégico dos membros do gabinete de defesa, justificando o interesse de Wolfowitz em fazer com que os campos de petróleo fossem incluídos nas zonas controladas por forças americanas.

Permanecia a discordância sobre a possibilidade de emprego da força, um debate que voltou a ser acentuado, ainda antes dos atentados de 11 de setembro de 2001, quando os EUA descobriram o interesse iraquiano em adquirir 60 mil tubos de alumínio, que, segundo analistas da CIA, poderiam ser empregados para a produção de armas nucleares. Posteriormente, um grupo de cientistas da *Oak Ridge National Laboratory's Advanced Technology Division* desmentiu a informação, sob alegação de que o diâmetro dos tubos era pequeno demais para a fabricação de WMDs (WOODWARD, 2004).

A CIA produziu uma série de relatórios sobre o ocorrido, em colaboração com o Congresso, e sem a anuência do Departamento de Estado. Parte dos documentos foi propositalmente vazada para a imprensa de modo que, até 2002, a pauta continuou na mídia. A continuidade do debate também foi provocada por integrantes da administração, que concediam entrevistas ressaltando os perigos do acesso iraquiano a armas nucleares. Rice

161 Do original: "Energy is the lifeblood of our warfighting capabilities" (PETRAEUS, 2011).

afirmou, em uma colocação que se tornou emblemática daquele período, que "*we don't want the smoking gun to be a mushroom cloud*." (RICE, 2002,). O Iraque era um ponto frequente nas discussões do *Principals Committee* do NSC, sendo trazido à baila constantemente por Rumsfeld, Cheney e Wolfowitz.

Após o 11/09, o presidente Bush ordenou que o comando de Estado Maior Conjunto investigasse possíveis conexões entre o Iraque e os atentados. Em um memorando de 17 de setembro, mencionado pelo relatório da *9/11 Comission*, Wolfowitz pontuava que: "[...] se houvesse ainda que 10% de chances de que Saddam Hussein estivesse por detrás dos ataques de 11/09, máxima prioridade deveria ser posta em eliminar esta ameaça" (9/11 COMISSION, 2004, p.336, tradução nossa)[162]. Mesmo após a atribuição da responsabilidade a *Al Qaeda*, o presidente Bush encarregou a CIA de averiguar a existência de laços entre o Iraque e a organização terrorista, mas os relatórios produzidos pela comunidade de inteligência indicaram que não havia evidências conclusivas sobre a associação.

De acordo com os documentos divulgados pela plataforma *National Security Archive*, o presidente teria se mostrado contrafeito com a resposta e o NSC requisitou a revisão dos relatórios "porque não gostou das conclusões" (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2010). Na ausência de dados comprobatórios, a presidência dedicou as atenções aos esforços no Afeganistão, posto que, a despeito das pressões localizadas do DoD, o próprio presidente não estava confortável em iniciar uma segunda operação militar (MOTTA, 2018a; WOODWARD, 2004). Os planejamentos militares, todavia, começaram a ser formulados, simultaneamente ao início da guerra do Afeganistão.

Em 17 de setembro de 2001, Bush assinou uma ordem secreta para que o Estado Maior Conjunto iniciasse a elaboração de um plano de transição para o Iraque, que incorporasse o gerenciamento dos campos de petróleo. Em novembro, o presidente determinou que Rumsfeld e o JCS procedessem à revisão dos planos militares, existentes desde os anos 1990 para o Iraque, sob o codinome *Op Plan 1003*. Tais operações previam um destacamento de 500 mil soldados para a região do Golfo Pérsico, em um período de sete meses. O secretário considerava o número inicial muito elevado e requisitou sua redução pela metade (CHATTERJEE, 2009). A relevância do Iraque era ecoada por alguns expoentes da ala militar, particularmente aqueles mais alinhados às visões do setor civil. Em um depoimento à *9/11 Comission*, o general Tommy Franks se dizia "pessoalmente" persuadido

162 Do original: "[...] if that was even a 10 percent chance that Saddam Hussein was behind 9/11 attack, maximum priority should be placed on eliminating that threat" (9/11 COMISSION, 2004, p.336).

sobre a possibilidade de que a *Al Qaeda* e o Iraque viessem a desenvolver laços cooperativos, justificando a necessidade de um plano paralelo à guerra do Afeganistão.

> O comandante do CENTCOM nos relatou que reforçou seu apelo por um planejamento militar mais aprofundado para responder aos movimentos do Iraque, logo após o 11/09, tanto porque sentiu pessoalmente que o Iraque e a *Al Qaeda* poderiam estar engajados em alguma forma de conluio, quanto pelo fato de que se preocupava que Saddam pudesse tirar vantagens dos ataques para agir contra seus inimigos internos no norte e no sul do país, onde os EUA estavam conduzindo missões aéreas para reforçar as *no-fly zones* do Iraque. (9/11 COMISSION, 2004, p. 336, tradução nossa)[163].

A data normalmente utilizada para demarcar o direcionamento mais concreto do Pentágono para uma operação no Iraque é 27 de novembro de 2001, quando Rumsfeld e Franks realizaram uma reunião na sede de operações do CENTCOM, localizado em Tampa, na Flórida, cujo produto foi uma lista de pontos que continham o cerne do que se tornaria a visão do Pentágono sobre a intervenção.

Do ponto de vista dos objetivos, o memorando propunha dois focos de ação: a destruição dos arsenais de destruição em massa e a "decapitação do regime". Para tanto, seriam empregadas táticas de ataque rápido, em múltiplas frentes, incluindo a debilitação do sistema de comunicações do país. Essa abordagem foi resumida no documento estratégico pela máxima *surprise, speed, shock, risk* (RUMSFELD, 2001c) e posteriormente apelidada como *shock and awe* ou "choque e pavor" (ENGELHARDT, 2010; PECEQUILO, 2011, WOODWARD, 2004). A proposta se constituía como um meio de colocar à prova o conceito de defesa transformacional implementado por Rumsfeld.

Tratava-se de investir novamente no formato da "guerra rápida", lastreada massivamente em bombardeios aéreos e pequenos contingentes de forças convencionais e especiais em campo. O "elemento surpresa" seria oferecido, segundo as expectativas do Pentágono, pelo pilar tecnológico. Embora fosse mais estruturado que o Afeganistão, o Iraque se encontrava enfraquecido economicamente e era percebido pelos proponentes da estratégia como um território com alvos mais fáceis do que o relevo montanhoso afegão.

Outro elemento facilitador era o fator tempo. Enquanto a estratégia do Afeganistão fora elaborada em menos de um mês, os planos para o Iraque foram reformulados ao longo de dois anos, possibilitando a construção de um processo gradual de pré-preparação do

---

[163] Do original: "The CENTCOM commander told us he renewed his appeal for further military planning to respond to Iraqi moves shortly after 9/11, both because he personally felt that Iraq and Al Qaeda might be engaged in some form of collusion and because he worried that Saddam might take advantage of the attacks to move against his internal enemies in the northern or southern parts of Iraq, where the United States was flying regular missions to enforce Iraqi no-fly zones." (9/11 COMISSION, 2004, p. 336).

terreno para a guerra. Ainda em julho de 2001, o presidente Bush aprovou, sem notificar o Congresso, um investimento de US$ 750 milhões para reformar as bases estadunidenses no Kuwait (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2010). O comandante Franks assinou uma série de contratos com o Ministério da Defesa do país para garantir o suprimento de combustível nas regiões próximas às bases, de modo que as forças nelas estacionadas não tivessem problemas de abastecimento.

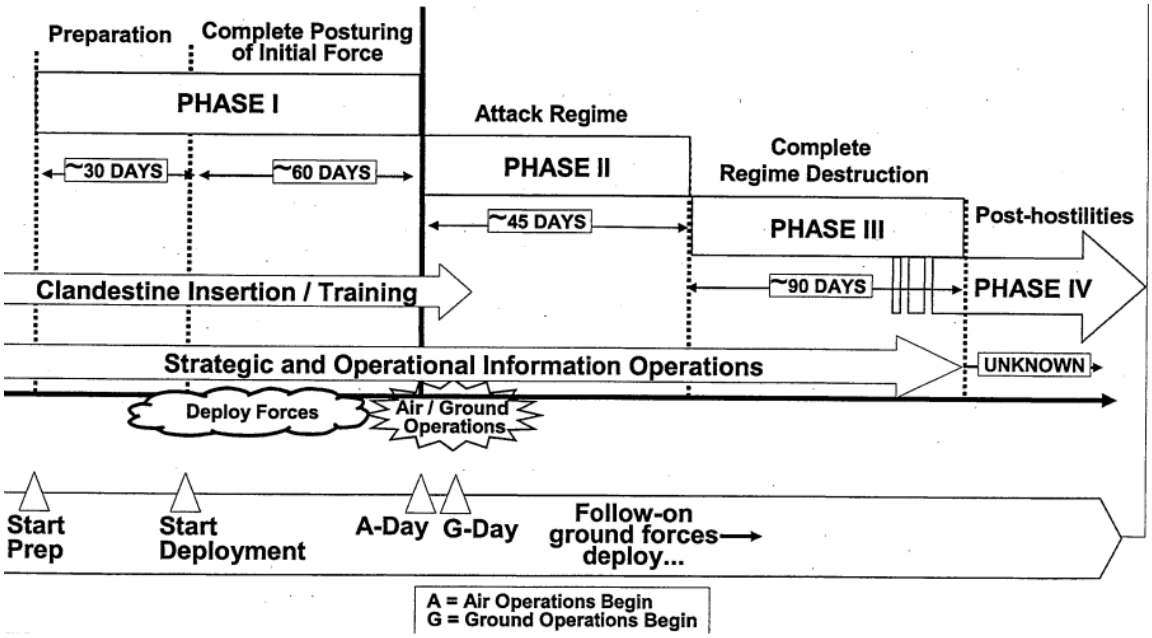
Conforme destacam Chaterjee (2009) e Hartung (2011), os contratos de reforma das bases foram concedidos, novamente, à subsidiária logística da Halliburton, *Kellog-Brown and Root*; as operações de construção começaram seis meses antes da invasão, o que era pouco usual, em comparação aos precedentes históricos da empresa, que, em geral, só era inserida em campo depois do início das hostilidades.

A preocupação com a preparação do teatro de operações era um reflexo das lições aprendidas com o combate no Afeganistão. O memorando de novembro de 2001 trazia explicitamente a informação de que: "Diferentemente do Afeganistão, é importante ter ideias antecipadamente sobre quem deve governar depois." (RUMSFELD, 2001c, tradução nossa)[164], indicando o maior interesse da administração pela etapa pós-conflito no Iraque. O tema da transição foi contemplado pelo plano de operações final apresentado pelo CENTCOM, em agosto de 2002, o qual incluía um *slide* em que a duração da "fase 4" – terminologia usada no jargão militar para identificar as etapas pós-conflito – constava como "desconhecida" (figura 12).

Assim como no Afeganistão, as atividades previstas para a fase 4 envolviam o fortalecimento/treinamento das forças de segurança iraquianas e a construção de um ambiente seguro para a consecução da reconstrução e da transição. É possível que a dificuldade de tais tarefas justificasse a imprecisão sobre o tempo; por outro lado, a comparação com a organização das outras fases também sugere a menor ênfase da ala militar nas atividades de não combate. Nesse período, missões de reconstrução ainda eram encaradas com resistência pelo oficialato, que as via como parte da esfera de competências civil.

164 Do original: "Unlike Afghanistan, important to have ideas in advance about who would rule afterwards" (RUMSFELD, 2001c).

Figura 12- Cronograma de Operações do CENTCOM no Iraque



Fonte: Central Command (2002, p. 2)

O plano final evidencia a percepção "otimista" dos formuladores de decisões do Pentágono em relação à complexidade da intervenção. Conforme as informações presentes no *slide* operacional, as fases de combate efetivo, somadas, tinham duração prevista de menos de um ano. Acreditava-se que o processo de derrubada do regime seria breve, posto que, como apostava Rumsfeld em uma de suas anotações na versão inicial da estratégia: "as pessoas o odeiam [Saddam Hussein], devem querê-lo fora" (RUMSFELD, 2001c, tradução nossa)[165].

O argumento de que os contingentes estadunidenses seriam recebidos como uma força de libertação pela população iraquiana (BACEVICH, 2005; DAALDER; LINDSAY, 2005) não levava em consideração as especificidades étnicas e culturais do país e reforçava a tendência às "soluções fáceis" das visões estratégicas oferecidas pelos representantes do DoD. As proposições simplificadas se tornaram uma ferramenta útil de aumento da adesão da administração a estas agendas. O grupo mais favorável à via militar fazia valer suas interpretações e narrativas, excluindo interpretações contrárias, principalmente quando essas ressaltavam as nuances e as contingências dos cenários.

Como consequência, o planejamento do Iraque foi concentrado no eixo gabinete do secretário de defesa-CENTCOM, excluindo os outros elementos da cadeia de comando. As

165 Do original: "people hate him [Saddam Hussein], may want to take him out" (RUMSFELD, 2001c).

posturas contrárias do comandante Shinseki fizeram com que, em abril de 2002, uma matéria no jornal *Washington Post* noticiasse a substituição do general pelo vice *chief of staff* do exército, John Keane. A notícia da troca foi publicada 14 meses antes da aposentadoria do general e não se confirmou, mas foi entendida como um aviso sobre o descontentamento da ala civil. Em fevereiro de 2003, ao ser convocado pelo Congresso a depor sobre a guerra do Iraque, Shinseki observou que a ocupação requereria "várias centenas de soldados" (MOTEN, 2009), destoando das estimativas elaboradas por seus chefes e pelo CENTCOM. Figuras como Rumsfeld e Wolfowitz optaram por publicizar o ocorrido em veículos de mídia, questionando o julgamento do general e o tratando como um oponente do esforço de guerra.

Dois dias após o depoimento, o Secretário de Defesa afirmou ao Congresso que: "Algumas das previsões mais altas que temos ouvido ultimamente, como a noção de que precisaremos de várias centenas de soldados para promover a estabilidade no Iraque pós-Saddam, estão completamente fora da realidade." (RUMSFELD, 2003, tradução nossa)[166]. Wolfowitz minimizou as projeções do general, as quais eram baseadas em sua experiência prévia na Guerra da Bósnia e se provaram acuradas, no decorrer da intervenção. Em uma demonstração clara de desconhecimento do panorama cultural iraquiano, o secretário adjunto argumentava: "Não há registros de milícias étnicas no Iraque lutando umas contra as outras que tenham produzido tanto derramamento de sangue e feridas permanentes como na Bósnia." (WOLFOWITZ, 2003, tradução nossa)[167].

Outro alvo da hostilidade *pentagoniana* era Colin Powell. Como argumentamos, embora não discordasse do princípio de que um processo de mudança de regime no Iraque se fazia necessário, o Secretário de Estado demonstrava restrições em relação à alternativa militar e às propostas estratégicas elaboradas pelo DoD. Isso fez com que, ao longo do processo, Powell fosse mantido à margem da tomada das principais decisões sobre a guerra.

Em janeiro de 2002, em seu discurso de Estado da União (*State of the Union*), o presidente Bush articulou o conceito de "eixo do mal", que estabelecia a conexão construída pela administração republicana entre o terrorismo e determinados Estados, percebidos como ameaças por possuírem ou perseguirem o objetivo de adquirir armas de destruição em massa. Dentre os países listados, se destacavam Iraque, Coreia do Norte e Irã, que, conforme o

166 Do original: "Some of the higher-end predictions that we have been hearing recently, such as the notion that it will take several hundred thousand U.S. troops to provide stability in post-Saddam (Hussein) Iraq, are wildly off the mark.". (RUMSFELD, 2003).

167 Do original: "There has been none of the record in Iraq of ethnic militias fighting one another that produced so much bloodshed and permanent scars in Bosnia" (WOLFOWITZ, 2003).

conteúdo do pronunciamento, se tornavam ainda mais perigosos por agirem como "patrocinadores do terrorismo internacional" (BUSH, 2002b).

O teor das afirmações foi recebido com preocupação pelo Congresso, particularmente por membros do Comitê de Relações Exteriores, que, em 12 de fevereiro de 2002, interpelaram Powell. Na transcrição da audiência o senador Helms observava que a ideia de "eixo do mal" ecoava o termo "império do mal", utilizado pelo presidente Ronald Reagan para se referir à URSS nos anos 1980, e que suas implicações eram delicadas, posto que os EUA ainda tinham desafios pela frente no Afeganistão (HELMS, 2002,p. 10). Powell procurou minimizar o impacto, observando que concordava com a designação, mas que ela não significava que existissem planos de guerra na mesa.

Cinco dias antes, porém, Franks e Rumsfeld haviam apresentado a primeira versão do conceito operacional da intervenção (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2010). Os relatos de Woodward (2004) sobre o ocorrido apontam que Powell estava presente na reunião e havia tomado conhecimento sobre a existência de um plano em curso. O jornalista pontua que, no encontro do dia 5 de fevereiro, o presidente adotou uma postura mais cautelosa sobre as limitações impostas por uma intervenção aos moldes propostos pelo Pentágono, o que produziu no Secretário de Estado a impressão de que a guerra poderia ser evitada.

A evolução dos planos apresentados semanalmente pelo CENTCOM indicou que as expectativas do ex-general não se confirmaram. Em agosto, um dia antes de Franks entregar seu pacote de *slides* com a versão final do cronograma de operações, Powell solicitou uma reunião com o presidente, com o intuito de demovê-lo da opção militar. O Secretário de Estado argumentou que a intervenção não seria "um passeio no bosque" e que, ao optar por aquele caminho, os EUA se tornariam donos "de 25 milhões de pessoas, suas aspirações e esperanças" (WOODWARD, 2004, p. 158). Como alternativa, observou que o país poderia buscar maior cooperação com as Nações Unidas.

Para Woodward (2004), a argumentação do burocrata não foi veemente o suficiente: a mensagem internalizada pelo presidente e, semanas depois, replicada por veículos de imprensa, era de que Powell acreditava que a intervenção só seria bem sucedida com o aval da ONU, quando, na verdade, o que o secretário defendia é que a intervenção militar não deveria acontecer de forma alguma. A divulgação das informações da reunião para os jornais teria sido uma iniciativa de Rice, com o intuito de garantir aos partidários da guerra a continuidade do domínio sobre a narrativa.

Este foi apenas um entre os muitos episódios que indicavam a baixa influência do Secretário de Estado no processo decisório. A reunião de longa duração com o presidente,

sem a interferência de Cheney ou Rumsfeld, teria sido uma ocasião inédita, posto que Bush, em geral, reservava poucos encontros daquele tipo para o representante do DoS, enquanto, para Rumsfeld, eram uma constante. Mais do que o alijamento de vozes dissonantes, a administração garantiu a implementação de seus objetivos por meio da anulação do debate. Depoimentos de representantes de outras agências burocráticas sugerem que não houve uma deliberação real sobre a intervenção, no Executivo:

> Alguns oficiais do governo Bush insistem que a decisão foi feita apenas antes da invasão de março de 2003. As evidências não sustentam esta construção. Outros acreditam que nenhuma decisão foi feita em nenhum momento. Richard Armitage, subsecretário de estado sob Colin Powell observa: 'Nunca, sob meu conhecimento, e tenho certeza de que estou correto sobre isso, o presidente se sentou com seus conselheiros e disse 'Deveríamos fazer isso, ou não?'. Ele nunca fez isso.' George J. Tenet da CIA concorda. Ele escreveu: 'Nunca houve um debate sério sobre a ameaça do Iraque.' E de novo, baseado em conversas com colegas. 'Em nenhuma daquelas reuniões alguém pode se lembrar de uma discussão sobre questões centrais. Era sábio ir à guerra? Era a coisa certa a se fazer?'. (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2010, tradução nossa)[168].

O Pentágono desempenhou um papel chave na produção de subsídios que corroborassem com a narrativa da guerra. Além de sustentar o argumento da posse de armas de destruição em massa, a agência criou, em outubro de 2002, um gabinete civil específico para gerenciar as políticas para o combate ao terrorismo, Irã e Iraque, que recebeu o nome de *Office of Special Plans* e foi subordinado ao escritório comandado por Douglas Feith, isso é, o *Office of the Under Secretary of Defense for Policy* (OUSDP).O título genérico era um meio de despistar o foco na correlação entre a organização e a preparação para a guerra no Iraque, mas o escritório expandia e renomeava braços regionais civis do OUSDP, engajados no Oriente Médio e no Golfo Pérsico, evidenciando o direcionamento estratégico da agência.

Em 2007, um relatório investigativo produzido pelo Inspetor Geral do Departamento de Defesa apontou que o OUSDP, por meio do *Office of Special Plans*, havia se engajado na produção e disseminação de "dados alternativos" de inteligência sobre a relação entre a *Al Qaeda* e o Iraque. De acordo com o relatório, as conclusões produzidas e divulgadas pelo gabinete ao restante da administração apontavam a existência de uma relação de cooperação

---

[168] Do original: "Some Bush officials insist the war decision was made just before the March 2003 invasion. The evidence does not support that construction. Others believe no decision was ever made. Richard Armitage, deputy secretary of state under Colin Powell, observes, 'Never to my knowledge, and I'm pretty sure I'm right on this, did the President ever sit around with his advisors and say, 'Should we do this or not?' He never did it.' George J. Tenet of the CIA agrees. He wrote, 'There never was a serious debate that I know of within the administration about the imminence of the Iraqi threat.' And again, based on conversations with colleagues, 'In none of the meetings can anyone remember a discussion of the central questions. Was it wise to go to war? Was it the right thing to do?'. (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2010).

"madura e simbiótica", com base na descrição de um suposto encontro entre um dos responsáveis pelos atentados de 11/09, Mohammed Atta, e um oficial de inteligência iraquiano. Um dos objetivos iraquianos, segundo essa interpretação, seria a continuidade da guerra iniciada pela organização (INSPECTOR GENERAL DOD, 2007), justificando a inclusão do Iraque entre os alvos da Guerra Global ao Terror.

Conforme depoimentos prestados por integrantes do gabinete, incluindo Douglas Feith, a expansão de funções do *Office of Special Plans* havia sido determinada pelo secretário adjunto de defesa, Paul Wolfowitz. O documento do Inspetor Geral considerou o alargamento como inapropriado e inconsistente com o conteúdo produzido previamente pela comunidade de inteligência, que desconstruía a hipótese da existência de conexões entre o Iraque e a organização terrorista. Em 2002, a CIA declarou que o encontro relatado entre o membro da *Al Qaeda* e o representante iraquiano era altamente improvável. Ainda assim, os dados produzidos sob os auspícios do DoD foram divulgados, segundo o relatório, para *senior decision makers*, indicando que suas conclusões tiveram ressonância sobre o processo que pavimentou a guerra.

A escalada do conflito teve avanços substantivos, ao longo de todo o ano de 2002. Em abril, o vice-presidente Dick Cheney realizou uma viagem pela Europa e o Oriente Médio, com o intuito de angariar apoio para a intervenção. Muitos dos aliados se mostravam reticentes, em decorrência da falta de uma conexão clara entre os atentados de 11/09 e o Iraque. Mediante pressões do e*stablishment* diplomático e de parceiros como a Grã Bretanha de Tony Blair, o presidente Bush discursou à ONU em setembro, prometendo que os EUA trabalhariam junto com o Conselho de Segurança para encontrar uma solução comum para a questão iraquiana (BUSH, 2002c). O pronunciamento, no entanto, abre margem para a interpretação de que o propósito final do país permanecia sendo a intervenção.

A disposição em trabalhar pela via multilateral abriu o terreno para que, em outubro de 2002, o presidente conseguisse a adesão necessária no Congresso para aprovar uma nova Autorização para o Uso da Força Militar (AUMF), específica para o Iraque. Assim como na AUMF de 2001, a medida recebeu uma votação expressiva, sendo aprovada por 296 votos a 133, na Câmara, e por uma margem de 77 a 23, no Senado (US GOV TRACK, 2002). A aprovação da resolução era um meio de garantir o fortalecimento da posição norte-americana perante a comunidade internacional, indicando a solidez do apoio doméstico à intervenção (WOODWARD, 2004). Uma pesquisa realizada pelo Instituto *Pew Research Center* indica que, no início da invasão, em março de 2003, 72% dos americanos acreditavam que a guerra era a decisão correta. Internacionalmente, as opiniões se mostravam mais dissonantes.

Um estudo conduzido pelo sistema de inteligência do DoS, em outubro de 2002, apontava que o apoio à ação militar contra o Iraque era maior no Reino Unido (73%) e na França (62%), e relativamente menor na Alemanha (48%), Itália (47%) e Espanha (57%). Em se tratando dos motivos que tornariam a participação em uma ação militar desejável, a maior parte dos respondentes europeus indicava suporte mais expressivo à opção "eliminar armas de destruição em massa", do que a "eliminação de campos terroristas" (US DEPARTMENT OF STATE, 2002), evidenciando que o estabelecimento de uma conexão entre o terrorismo e o Iraque não havia adquirido adesão na audiência internacional.

O convencimento gerado pelo argumento das armas de destruição em massa fez com que a administração republicana o incorporasse como a *rationale* central de seu pleito pela guerra nas Nações Unidas. Em novembro de 2002, o CSONU aprovou a resolução 1441, que determinava a realização de uma série de novas inspeções no Iraque; de acordo com o texto da resolução, a falta de colaboração iraquiana acarretaria "sérias consequências" ao país. Dentro do prazo estabelecido, o governo Hussein apresentou os relatórios requeridos por determinação do CSONU, mas a missão responsável pelas inspeções detectou inconsistências no conteúdo.

No início de 2003, a presidência Bush alegou possuir evidências coletadas pela inteligência britânica de que o Iraque havia tentado adquirir cotas de urânio da África. Esse dado foi agregado ao argumento de que a comunidade de inteligência estadunidense havia detectado, previamente, a compra de tubos de alumínio pelo governo iraquiano (MOTTA, 2018a; WOODWARD, 2004). Ainda que o diâmetro dos tubos tivesse sido considerado inadequado, o dado foi utilizado para engrossar a retórica em relação ao Iraque.

Em fevereiro de 2003, Powell, foi o escolhido da administração para defender a causa da intervenção. Os documentos expostos pelo Secretário de Estado incluíam uma série de transcrições e materiais fotográficos que supostamente denunciavam as ações tomadas pelo governo iraquiano para esconder instalações de produção de armas de destruição em massa antes das visitas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

A vinculação entre o Iraque e o terrorismo foi justificada pela descoberta de que Abu Musab Al-Zarqawi, um dos membros da *Al Qaeda*, estaria baseado no Iraque. Praticamente desconhecido na comunidade islâmica até então, posteriormente Zarqawi adquiriu notoriedade como um dos líderes do Estado Islâmico. Análises *a posteriori* apontam que o pronunciamento do secretário foi um dos elementos que contribuíram para o aumento de sua popularidade (BRESLOW, 2016). Pouco depois do início da invasão, a CIA informou à administração que os dados apresentados eram equivocados, fazendo com que, anos depois,

Powell afirmasse em suas memórias que, além de um fracasso de inteligência, o discurso se transformara em uma "mancha" em sua carreira.

Na ocasião do episódio na ONU, o presidente Bush já estava decidido a ir à guerra (BRESLOW, 2016); a medida legislativa de apoio doméstico fora aprovada três meses antes e havia um consenso entre os principais postos da administração de que a busca por uma segunda resolução internacional que levasse ao uso da força seria muito custosa (WOODWARD, 2004). Os esforços de representantes *neocons* do Pentágono para moldar o debate foram fundamentais. Pautando-se pelas reflexões contidas em um artigo escrito pelo teólogo católico George Weigel, sob o título *The Just War case for war*, o DoD defendia que o ataque ao Iraque não era uma guerra preventiva, e sim uma guerra justa e proporcional, pois se constituiria como uma resposta às agressões em curso, perpetradas pelo país contra os EUA e seus vizinhos, desde os anos 1990 (NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2010). O artigo foi circulado dentro da burocracia de defesa, a partir de 2001 e, em 2003, dias após o início da invasão, foi publicado em uma série de jornais, incluindo o *The New York Times*.

Na esfera governamental, em agosto de 2002, Feith apresentou um *paper* ao *Principals Committee* intitulado como "Sovereignty and Anticipatory Self-Defense", no qual defendia, em cinco pontos, não apenas a intervenção como forma de auto defesa, mas o fato de os EUA não dependerem da chancela *onusiana* para concretizá-la. Conforme argumentava o subsecretário: a) apesar de defender a conservação da soberania dos Estados, os EUA compreenderiam que ela poderia ser relativizada perante à ameaça representada pela ligação entre a posse de armas de destruição em massa e o terrorismo; b) a "auto defesa antecipatória" seria legítima do ponto de vista da preservação da soberania estadunidense ; c) os *checks and balances* internos aos EUA já se bastavam e uma organização supranacional que ditasse as normas de ação seria tão anti-soberana quanto a invasão, assim como invasão na região do Golfo, perpetrada por países hostis; d) o poder militar americano também sofria limites próprios advindos da prudência dos líderes domésticos e do fato de que apesar de possuírem o maior aparato militar do mundo, os EUA dependiam da colaboração de aliados e da infraestrutura localizada em outros países (FEITH, 2009). À luz de tais considerações, a apresentação de Powell na ONU soa menos como uma busca por chancela, e mais como justificativa para ações que seriam inevitavelmente perpetradas.

Em 20 de março de 2003, os bombardeios ao Iraque foram iniciados e o presidente Bush realizou um pronunciamento à nação, anunciando que os EUA estavam indo à guerra contra "um inimigo que não respeita convenções de guerra e da moralidade" (BUSH, 2003, tradução nossa). Fazendo ecos à fórmula do militarismo norte-americano, o presidente

afirmava que a nação adentrava "relutantemente" ao conflito, mas convicta sobre o propósito de libertar os EUA e seus aliados da sombra de "um regime fora da lei que ameaça a paz com armas de assassinato em massa" (BUSH, 2003, , tradução nossa)[169]. Dias depois, um destacamento de 145 mil soldados foi levado a campo. Em poucos meses, o Pentágono se viu imerso em um novo esforço de reconstrução. Dessa vez, porém, com um cronograma de estadia até o período "pós-hostilidades", cuja duração permanecia "desconhecida".

Nas próximas seções nos dedicaremos ao impacto desempenhado pela agência nas atividades de campo, cujos desdobramentos reverberam no contexto da elaboração e implementação da política exterior dos EUA. Dentre essas esferas de ação, destacamos: a atuação do DoD em programas de reconstrução e desenvolvimento e a cooperação e treinamento de forças de segurança.

5.3 Operações humanitárias, reconstrução e desenvolvimento: *winning hearts and minds*

Os atentados de 11 de setembro de 2001 e as invasões do Afeganistão e do Iraque provocaram um aumento substancial do interesse da academia de ciências sociais estadunidense pela participação do Pentágono e das forças armadas norte-americanas em atividades relacionadas ao desenvolvimento e humanitarismo. A observação da produção contemporânea sobre o tema revela, até meados dos anos 1990, uma concentração do debate na esfera político-burocrática e nas academias militares. Consequentemente, o predomínio de abordagens organizacionais, isso é, mais interessadas na avaliação dos resultados do fenômeno em tela sobre as instituições burocráticas e o funcionamento das forças armadas, se tornou uma característica marcante das discussões produzidas nesse período. Essas últimas esboçavam um teor utilitarista, voltado à proposição de soluções e instrumentos de ação para acomodar as contradições causadas pelo acúmulo de competências, sem necessariamente questionar suas causas.

A participação crescente dos EUA em intervenções humanitárias e operações de paz diversificou as perspectivas de análise, a partir da disseminação de estudos produzidos desde o ponto de vista da sociologia militar, que se dedicavam a compreender os efeitos destas transformações sobre o perfil das forças armadas, bem como o grau de adesão entre os componentes armados às novas missões e funções adquiridas (FRANKE, 1997; MOSKOS

169 Do original: "[...] of an outlaw regime that threatens the peace with weapons of mass murder" (BUSH, 2003).

et al, 2000). Após os eventos de 2001, o alargamento temático mostrou-se mais substantivo e consistente, incluindo questões para além do registro burocrático e militar, como os impactos sociais de tais processos, suas reverberações na política externa e no modo pelo qual conceitos como "desenvolvimento", "paz" e "segurança" são incorporados e aplicados.

O que se compreende como a atuação do DoD em atividades relacionadas ao desenvolvimento se resume a duas grandes frentes: promoção de assistência humanitária e estabilização/reconstrução de cenários pós-conflito. Como o nome sugere, a assistência humanitária abarca situações emergenciais, envolvendo catástrofes de cunho humanitário, causadas tanto por fatores naturais quanto pela ação humana. Embora o acionamento do recurso à assistência possa ser realizado para o gerenciamento de desastres humanitários provocados por conflitos armados (fome, deslocamentos forçados, entre outros), suas aplicações não se limitam a contextos de guerra, podendo se estender a ambientes em vulnerabilidade, de modo geral.

As operações de estabilização e reconstrução dizem respeito às práticas travadas com o intuito de prevenir e mitigar conflitos, e, em uma etapa posterior, restaurar a infraestrutura e as condições de segurança pública necessárias para o restabelecimento das instituições políticas, econômicas e jurídicas do país atingido. Como ponderam Anderson e Veillette (2014), as categorias se complementam e se sobrepõem:

> Operações de estabilização também incluem assistência humanitária para países em conflito e paz. A assistência humanitária engloba resposta e preparação para desastres, mas também inclui atividades de desenvolvimento, como a construção de escolas, projetos de saneamento e construção de infraestrutura, como estradas e pontes. (ANDERSON; VEILLETTE, 2014, p. 99, tradução nossa)[170].

A contribuição do DoD nestas esferas ocorre mediante canais similares, notadamente: a transferência direta de recursos da agência de defesa para projetos humanitários e de reconstrução; o financiamento de agências civis para que estas implementem os projetos com os recursos canalizados do Pentágono; e o engajamento direto de tropas em campo. Na maior parte dos casos observados nas últimas três décadas, os investimentos orçamentários têm se dado simultaneamente ao destacamento de soldados nas regiões atingidas, de modo que esses últimos implementem e gerenciem, junto às autoridades

[170] Do original: "Stability operations also include humanitarian assistance in countries both in conflict and at peace. Humanitarian aid encompasses disaster response and preparedness but also includes development activities such as building schools, water and sanitation projects, and constructing infrastructure like roads and bridges" (ANDERSON; VEILLETTE, 2014, p. 99).

civis, os projetos financiados. Devido à sua natureza e objetivos, os dois tipos de ação costumam ser enquadrados sob o "guarda-chuva" mais amplo do conceito de ajuda externa.

A análise dos documentos oficiais e da bibliografia especializada sobre o tema indica que a definição de ajuda externa adotada pelos EUA é bastante abrangente (ANDERSON; VEILLETTE,2014; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008; MATEO, 2017), dificultando, por vezes, seu mapeamento. Conforme destaca Mateo (2017) "[...]a definição de ajuda externa colocada pelos Estados Unidos inclui todas as transferências de recursos feitas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, político e social no exterior" (MATEO, 2017, p. 46).

A mesma autora pontua que a ênfase no desenvolvimento é sustentada pelos critérios internacionais da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que não classificam programas de ajuda militar e de manutenção da paz como categorias de ajuda externa. A legislação estadunidense sobre o tema abre margem para a interpretação mais ampla, incluindo os dispositivos de assistência militar e cooperação em segurança (treinamento militar, transferência de armamentos, entre outros). De acordo com o texto contido na seção 634 (b) do *Foreign Assistance Act* (FAA), lei promulgada em 1961 que regulamenta a concessão de ajuda externa pelos EUA:

> 'ajuda externa' significa itens tangíveis ou intangíveis, providenciados pelo governo dos EUA para um país estrangeiro ou organização internacional [...], incluindo, mas não limitado a treinamento, serviço, ou aconselhamento técnico, qualquer item de propriedade real, pessoal ou propriedade mista, qualquer *commodity* agrícola, dólares estadunidenses e qualquer moeda de qualquer país estrangeiro que sejam possuídas pelo governo dos EUA. (FOREIGN ASSISTANCE ACT, 1961, p. 336, tradução nossa)[171].

Outro elemento complicador é o fato de as competências relacionadas à supervisão e implementação dos programas serem fragmentadas entre diversas agências do aparato burocrático federal. O FAA imputa ao Secretário de Estado, sob coordenação da presidência, a responsabilidade pela supervisão de todos os projetos de ajuda econômica e militar.

> Sob a direção do presidente, o Secretário de Estado deve se responsabilizar pela contínua supervisão e direção da assistência econômica, militar, programas de educação e treinamento militar, incluindo, mas não limitado a determinar se deve haver assistência militar (incluindo ação cívica) ou programa de treinamento e educação militar para um país e o valor, portanto, de modo que os fins de tais programas sejam efetivamente

[171] Do original: 'foreign assistance' means any tangible or intangible item provided by the United States Government to a foreign country or international organization under this or any other Act, including but not limited to any training, service, or technical advice, any item of real, personal, or mixed property, any agricultural commodity, United States dollars, and any currencies of any foreign country which are owned by the United States Government" (FOREIGN ASSISTANCE ACT, 1961, p. 336).

> integrados, tanto doméstica, quanto externamente, e que a política externa dos EUA seja assim melhor servida. (FOREIGN ASSISTANCE ACT, 1961, p. 324, tradução nossa)[172].

A implementação dos projetos varia de acordo com o tipo de ajuda externa. O Secretário de Defesa foi incumbido, pelas determinações do FAA, como o responsável pelas deliberações envolvendo a implementação de todas as formas de assistência militar. Por seu turno, as questões relacionadas ao desenvolvimento foram relegadas à uma agência especificamente instituída pelo FAA de 1961, qual seja a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional).

Criada no contexto da Guerra Fria, a USAID, tal qual idealizada pelo presidente John F. Kennedy, deveria promover um conceito de desenvolvimento de longo prazo, que extrapolasse os objetivos militares do conflito bipolar. Porém, a concessão de ajuda externa naquele período acabou sendo subordinada às demandas imediatas da contenção à URSS e a maior parte dos programas foi direcionada às regiões estrategicamente prioritárias, como a Ásia (MATEO, 2017). A USAID incorporou a concepção mais ampla de desenvolvimento à organização[173]. Em sua página oficial, a agência descreve sua missão da seguinte maneira:

> Em nome da população americana, nós promovemos e demonstramos valores democráticos no exterior, fomentando um mundo livre, pacífico e próspero. Em suporte à política externa dos EUA, a USAID lidera a assistência para o desenvolvimento e desastres por meio de parcerias e investimentos que salvam vidas, reduzem a pobreza, fortalecem a governança democrática e ajudam a população a emergir de crises humanitárias e progredir para além da assistência. (USAID, 2020, tradução nossa)[174].

As emendas e a assimilação do FAA pelo código de leis federal (*US Code*) esclareceram a divisão do trabalho entre agências, por meio dos títulos 22 e 10, os quais discriminam o regime de cooperação entre o DoS e o DoD, no que se refere à coordenação e financiamento dos programas de ajuda externa. As seções 401, 402, 404 e 407 autorizam o

---

[172] Do original: "Under the direction of the President, the Secretary of State shall be responsible for the continuous supervision and general direction of economic assistance, military assistance, and military education and training programs, including but not limited to determining whether there shall be a military assistance (including civic action) or a military education and training program for a country and the value thereof, to the end that such programs are effectively integrated both at home and abroad and the foreign policy of the United States is best served thereby." (FOREIGN ASSISTANCE ACT, 1961, p. 324).

[173] De acordo com Adams (2009), a ênfase na dimensão de longo prazo não impede, porém, que a agência atue em projetos com objetivos de curto prazo, como a contenção de desastres humanitários.

[174] Do original: "On behalf of the American people, we promote and demonstrate democratic values abroad, and advance a free, peaceful, and prosperous world. In support of America's foreign policy, the U.S. Agency for International Development leads the U.S. Government's international development and disaster assistance through partnerships and investments that save lives, reduce poverty, strengthen democratic governance, and help people emerge from humanitarian crises and progress beyond assistance." (USAID, 2020).

DoD a prover assistência humanitária e cívica, em conjunto com operações militares, bem como o transporte de suprimentos humanitários e transferência de insumos não letais a nações estrangeiras (US CODE, 2020). As autorizações apenas estipulam as permissões gerais, de modo que a implementação em termos detalhados varie, de acordo com cada caso e com os resultados das deliberações resultantes da interação entre os poderes Executivo e Legislativo.

A crescente participação do DoD e das forças armadas em atividades de cunho humanitário impõe desafios ao debate sobre a relação entre as formas de ajuda externa e o desenvolvimento. No plano conceitual, as dificuldades se refletem sobre as possibilidades de cooperação entre as agências. Como discutimos, diferentes burocracias conservam distintas culturas burocráticas, as quais influenciam a maneira pela qual as organizações atuam e executam suas funções. As compreensões de "desenvolvimento" e "paz" para as agências militares e civis tendem a apresentar diferentes significados, fazendo com que, em campo, seus representantes experimentem grandes desafios no estabelecimento de uma comunicação clara e no desempenho de tarefas coletivas.

Enquanto a visão de desenvolvimento da USAID enseja elementos mais amplos e de longo prazo, como a redução da pobreza e o estabelecimento da governança, a concepção desenvolvida pelo DoD se aproxima mais do conceito de estabilização (ADERSON; VEILLETTE, 2014), justificando a preferência da agência pelo emprego do termo *stability operations* para se referir, de forma genérica, às atividades humanitárias.

Trata-se de uma abordagem que privilegia fins imediatos, como a garantia da cessação de hostilidades e a restauração da infraestrutura e da segurança local, com o intuito de criar condições para o florescimento de outras instituições. Sob essa perspectiva, a segurança se torna o objetivo primeiro, e não o desenvolvimento que, segundo a lógica do departamento, não pode ser atingido sem a instauração de um ambiente seguro previamente (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001; 2006). As duas finalidades tendem a se sobrepor, no processo de implementação dos programas capitaneados pelo DoD, reforçando a dificuldade do estabelecimento de uma divisão clara entre os programas humanitários e os dispositivos primordialmente voltados a fins militares. Conforme estipula a definição mais atual de *stability operations* do Pentágono:

> Operações de estabilização envolvem um espectro de atividades, desde respostas a desastres naturais até reparos em infraestrutura crítica e fortalecimento de instituições nativas para prover segurança, serviços essenciais, justiça e oportunidade econômica. Idealmente, esforços liderados por civis em tempos de paz ajudam os parceiros a melhorar a segurança e governança para prevenir crises. Mas quando um combate ocorre, os EUA e seus aliados vão, geralmente, herdar problemas

> humanitários, sociais e econômicos que afetam o Estado. Operações integradas entre civis e militares são agora a norma, com a maior parte das operações ocorrendo em meio às populações civis. As forças militares dos EUA devem estar preparadas para dar suporte aos esforços de reconstrução e estabilização civis e liderar a condução destas missões, quando civis não puderem fazê-lo. (UNDER SECRETARY OF DEFENSE FOR POLICY, 2020, tradução nossa)[175].

O excerto prevê que o DoD assuma a condução das operações, onde as agências civis não sejam capazes de fazê-lo, em ambientes de conflito, considerados "não permissivos" à presença civil. Esse, no entanto, é um entendimento recente na mentalidade da agência que, em larga medida, é tributário dos desdobramentos do contexto pós- 2001. Ao mesmo tempo, o processo de acúmulo de funções antecede os atentados (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008). A fim de compreender essa evolução, cumpre reconstruir o histórico da incorporação das atividades humanitárias pelo DoD. A importância da perspectiva histórica se justifica não apenas do ponto de vista da contextualização, mas, sobretudo, do reconhecimento de que as atividades aqui discutidas não são elementos novos na cultura militar, ou dispositivos excepcionais decorrentes da conjuntura emergencial dos atentados de 11/09. Esses últimos contribuíram para o alargamento de autoridades e prerrogativas, mas a expansão só foi possível a partir de uma estrutura jurídica e política pré-existente de supervalorização do instrumento militar.

Conforme destacado pelo *Congressional Research Service* (2008), as primeiras formas de engajamento de militares norte-americanos em operações de socorro humanitário datam do século XIX, quando, ainda que de forma esporádica e localizada, efetivos armados passaram a ser empregados na recuperação de áreas atingidas por catástrofes naturais ou causadas pela ação humana. Já nesse período, as forças desempenhavam tarefas administrativas, gerenciando programas de proteção e tributação sobre o uso de recursos naturais dentro do território norte-americano. No século XX, as capacidades administrativas foram novamente solicitadas, em decorrência do papel protagônico desempenhado pelos soldados estadunidenses na reconstrução da Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial.

---

[175] Do original: "Stability operations involve a range of activities from responding to natural disasters to repairing critical infrastructure and strengthening indigenous institutions to provide security, essential services, justice and economic opportunity. Ideally, civilian-led peacetime efforts to help partners improve security and governance can prevent crises. But when major combat occurs, the U.S. and its partners will often inherit the humanitarian, social, and economic problems of the affected state. Integrated military and civilian operations are the now the norm with most military operations taking place in the midst of civilian populations. U.S. military forces must be prepared to support civilian stabilization and reconstruction efforts and to lead and conduct these missions when civilians cannot" (UNDER SECRETARY OF DEFENSE FOR POLICY, 2005).

Naquela conjuntura, o presidente Roosevelt expressou resistências à delegação da missão para os burocratas fardados, ao invés de autoridades civis. Essas últimas se mostraram menos organizadas para a tarefa, fazendo com que o presidente chegasse a escrever para o general George Marshall – outra figura militar de destaque na reconstrução - afirmando que: "Estou tendo tantos problemas com as forças civis nos oferecendo assistência quanto com o inimigo à nossa frente" (HICKS, 2010, p.47, tradução nossa)[176].

Perante a dificuldade de coordenação civil, o Departamento da Guerra instituiu a *Civil Affairs Division*, com o intuito de melhorar o desempenho de tarefas, como a recuperação da infraestrutura atingida e a distribuição de suprimentos. Após a morte de Roosevelt, o presidente Truman incumbiu oficialmente o Exército de conduzir a retomada da governança política e econômica na Alemanha, fazendo com que, como argumenta Hicks (2010), desde então, as forças armadas tenham se tornado a primeira instituição a ser convocada em situações emergenciais e nas primeiras fases de operações de *nation building.*

O recém-estabelecido Estado Maior Conjunto (JCS) formalizou a construção e aquisição de bases militares no exterior como um objetivo prioritário e permanente da projeção militar, lançando os alicerces da chamada *forward strategy* de contenção à URSS e facilitando o acionamento das forças em outras regiões (REVERON, 2009; VINE, 2015), tanto em atividades de guerra quanto de paz. A conjugação de tais fatores pode ser interpretada como um embrião do interesse militar pelo engajamento em todos os espectros do conflito, desde a prevenção, possibilitada pelas bases e tropas estacionadas no exterior, até a estabilização. Apesar das capacidades, o DoD não possuía autoridades orçamentárias específicas ou meios que lhe permitissem coordenar a condução de atividades de assistência humanitária; estas continuavam sendo detidas pelo DoS, em cooperação com a USAID.

A mudança no plano organizacional ocorreu na década de 1980, durante a administração Reagan. Em decorrência dos conflitos na América Central e no Afeganistão, a presidência republicana concedeu autoridades para que o DoD providenciasse, sob requisição do DoS, equipamentos excedentes não letais, empregasse veículos de transporte militar para que doadores privados entregassem suprimentos humanitários e gerenciasse programas de "assistência cívica" envolvendo atividades de pequena escala de reconstrução de infraestrutura e oferta de cuidados médicos às populações de áreas vulneráveis (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008).

176 Do original: "I am having as much trouble with civilian forces behind aiding us as I am with the enemy in front of us" (HICKS, 2010, p. 47).

O Congresso incorporou novas esferas de fornecimento de assistência humanitária, incluindo desastres ambientais, atendimento veterinário, treinamento para a desativação de minas terrestres, entre outros. Em 1994, o Pentágono estabeleceu dois fundos próprios para o gerenciamento dessas funções, antes coordenadas pelo *Office of Foreign Disaster* da USAID, nomeados como *Humanitarian and Civic Assistance* (HAC) e *Overseas Humanitarian, Disaster and Civic Action Account* (OHDACA), que juntos compõem o *Humanitarian Assistance Program* (HAP).

Dispondo destas estruturas organizacionais, o DoD deixou de se comportar como um mero assimilador de funções e missões e passou a desempenhar a autoridade orçamentária sobre projetos de reconstrução de infraestrutura e fornecimento de assistência humanitária. O direcionamento dos fundos, entretanto, ainda dependia da coordenação com o DoS (*Political-Military Affairs Bureau*) e com a USAID (*Office of Foreign Disaster*), e a maior parte das atividades permanecia restrita a ambientes de conflito. A depender do grau de emergência, as autoridades podiam ser acionadas sem exigir a aprovação prévia de embaixadores ou de Washington (HICKS et al, 2008). As transformações enfrentadas pelo aparato militar na década de 1990 reforçaram a relevância do emprego das forças armadas como vetores das iniciativas de "engajamento para a paz", representados pela ampliação dos instrumentos de cooperação securitária (treinamento, educação militar conjunta, transferências de armamentos, entre outros) e a maior participação em *Operations other than war*, as quais incluíam desde operações de policiamento no combate ao tráfico de drogas até operações de manutenção e construção da paz.

Gradualmente, os instrumentos de ação à disposição da agência se diversificaram para além da esfera tradicional de segurança; no início dos anos 2000, o Congresso aprovou um fundo para que o DoD promovesse campanhas de prevenção e conscientização sobre a Aids entre militares do continente africano, como o *Defense Health Program*. Outra dimensão, reforçada na transição para o novo milênio foi a autonomia dos comandantes combatentes regionais no gerenciamento de fundos, por meio da institucionalização do *Combatant Commanders' Initiative Funds* (CCIF)*;* apesar de modesto, o fundo permitia aos generais financiar projetos emergenciais e necessidades não antecipadas de combate (ANDERSON ; VEILLETTE, 2014; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008).

Até o período indicado, os projetos relacionados ao desenvolvimento e estabilização de regiões vulneráveis capitaneados pelo Pentágono permaneceram restritos em termos de financiamento. No ano de 2000, a porcentagem de participação do DoD em atividades de fornecimento de assistência econômica correspondia a apenas 0,07% (SECURITY

ASSISTANCE MONITOR, 2020), enquanto todo o montante restante era financiado por contas civis. Foi o início das intervenções no Afeganistão e no Iraque que imprimiu uma renovação do papel da burocracia de defesa, tanto no campo do fornecimento de socorro humanitário quanto das operações de reconstrução.

A primeira inovação, nesse sentido, foi a implementação, em 2002, dos chamados *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs), no Afeganistão e, posteriormente, no Iraque. A estrutura dos PRTs surgiu a partir da formação de pequenos grupos de soldados engajados em atividades de *state building,* nomeados, inicialmente, como *Coalition Humanitarian Liaison Cells.* O intuito da nova arquitetura era ampliar os grupos de ação, de modo a incluir representantes civis, pertencentes à USAID, ao DoS e ao Departamento de Agricultura, com o objetivo de promover a estabilização das áreas atingidas, por meio de projetos de menor escala que incluíam, desde a reparação de infraestrutura até a promoção da economia local (sobretudo via desenvolvimento agrícola).

Os PRTs possuíam mandatos interinos, de modo que, após a conclusão das campanhas, eram desmobilizados e suas competências, transferidas às populações dos países destinatários. Para Hicks et al (2008), a configuração provisória garantia a flexibilidade dos arranjos e a manutenção de uma presença militar estadunidense limitada, em solo. De acordo com a definição oficial, a expectativa era de que o programa se convertesse em um modelo de cooperação civil-militar, o qual pudesse ser transplantado a outros cenários de conflito.

> Os *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) são desenhados para ajudar a melhorar a estabilidade no Afeganistão e no Iraque, incrementando as capacidades de governo da nação receptora; aprimorar a viabilidade econômica; e fortalecer a habilidade dos governos locais de oferecer serviços públicos, como segurança e saúde. PRTs são meios de coordenar esforços de interagência diplomáticos, econômicos, de reconstrução e contrainsurgência entre várias agências no Afeganistão e Iraque. (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2008a, p. 1, tradução nossa)[177].

Apesar dos objetivos similares, a implementação dos PRTs no Afeganistão e no Iraque se deu de formas diferentes. No caso afegão, a coordenação dos PRTs foi posta a cargo do Departamento de Defesa e os grupos de trabalho eram compostos majoritariamente por oficiais militares. Em 2008, a proporção de soldados nos times afegãos variava de 80 a 100

---

[177] Do original: "U.S.-led Provincial Reconstruction Teams (PRT) are designed to help improve stability in Afghanistan and Iraq by increasing the host nation's capacity to govern; enhancing economic viability; and strengthening local governments' ability to deliver public services, such as security and health care. PRTs are a means of coordinating interagency diplomatic, economic, reconstruction, and counterinsurgency efforts among various U.S. agencies in Afghanistan and Iraq." (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2008, p. 1).

(totalizando 1024 militares distribuídos em projetos em todo o território), enquanto a média de representantes civis era de 3 a 5 (com total de 49 civis em todos os programas) (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2008a, p.2; KEANE ; WOOD, 2016). Dessa forma, os custos das estruturas também eram financiados pela burocracia de defesa. Até o fim do governo Bush, foram implementados 26 PRTs em território afegão, dos quais 12 se encontravam sob tutela estadunidense, enquanto os demais eram controlados pela coalizão internacional coordenada pela ISAF.

Oficialmente, a função desempenhada pelos destacamentos militares era a promoção de segurança e suporte à atuação civil. As demandas locais e a baixa presença de civis nos grupos fizeram com que, no decorrer do tempo, os oficiais fardados assumissem funções relacionadas à governança, além de atuar em contato direto com cidadãos afegãos, que eram engajados nos projetos (ANDERSON; VEILLETTE, 2014). Embora fossem considerados pela administração republicana como um sucesso do ponto de vista da colaboração entre agências, os PRTs foram alvos de diversas críticas que apontavam para os efeitos da desproporção entre as autoridades civis e militares. Dispondo de mais recursos e pessoal, as forças armadas adquiriam maiores condições de influenciar o modo pelo qual as atividades eram desempenhadas e imputar sua cultura burocrática e doutrina aos programas. Em outras palavras: "A composição dos PRTs confirma que eles são essencialmente uma criatura das forças armadas, refletindo suas preferências ao invés da autêntica fusão das agências governamentais." (KEANE; WOOD, 2016, p.105, tradução nossa)[178].

A pauta da diferença entre culturas burocráticas remonta, como destacamos, aos entendimentos conflitantes desenvolvidos pelas agências sobre os conceitos de "desenvolvimento" e "paz". As oposições se refletiam no campo operacional, na medida em que os militares geralmente codificavam os esforços de reconstrução a partir dos pilares da contra insurgência e do paradigma da "conquista de corações e mentes" (*winning hearts and minds*), o que significava que, sob sua ótica, o objetivo primordial dos programas de reconstrução deveria ser o aumento da visibilidade dos esforços das tropas norte-americanas e, consequentemente, o aumento da adesão popular à causa ocidental, em detrimento da redução dos espaços de penetração de células terroristas. As agências civis, por seu turno, privilegiavam a criação de condições de longo prazo para o desenvolvimento, como a redução da pobreza e a construção de instituições democráticas.

178 Do original: "The composition of PRT's confirms that they were essentially a creature of the military reflecting its preferences rather than an authentic fusion of governmental agencies." (KEANE; WOOD, 2016, p.105).

O foco na visibilidade era compartilhado entre as autoridades civis do DoD: em uma das passagens de suas memórias, Feith (2009) observava que Rumsfeld não acreditava na correlação entre terrorismo e subdesenvolvimento; para o secretário, o fato de os líderes da *Al Qaeda* pertencerem a famílias mais abastadas reforçava o argumento de que o ponto nevrálgico do apelo terrorista eram as ideias, e não as condições econômicas. Essa percepção corrobora, ainda, com a resistência do Secretário de Defesa aos empreendimentos de reconstrução de longa duração.

Em um dos *snowflakes* publicados pelo jornal *Washington Post*, o secretário requisitava à controladoria orçamentária do DoD: "Por favor, reflita sobre a possibilidade de liderarmos algum esforço mais amplo no Afeganistão, como construir estradas ou cavar poços ou algo que seja altamente visível." (RUMSFELD, 2002d, tradução nossa)[179]. Apesar dos desencontros entre as lideranças civis e militares, a sobreposição entre os objetivos da contra insurgência e da reconstrução era ecoada por ambas as alas do Pentágono.

Problemas adicionais apontados nos PRTs pelos críticos eram a falta de comunicação entre as agências e a ausência de controle sobre os recursos administrativos, incorrendo em episódios de corrupção e desvio de verbas (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2008a). Em decorrência de tais deficiências, o modelo passou por um processo de revisão ao ser implementado no Iraque, a partir do ano de 2005.

No contexto iraquiano, a coordenação dos PRTs foi delegada ao Departamento de Estado. A agência diplomática também se tornou a principal responsável pelos custos, reembolsando o Pentágono pelas despesas relacionadas à manutenção das operações. Em termos comparativos, os PRTs iraquianos possuíam, em média, 230 oficiais do DoS, 95 da USAID e 90 funcionários do DoD, dos quais, em geral, 40 eram civis e 25 soldados contratados. Isso conferia ao caso iraquiano uma aparência teoricamente mais equilibrada, no que dizia respeito à ocupação de funções.

De acordo com Lutz (2013), o equilíbrio não se concretizava posto que os militares continuaram a desempenhar um papel preponderante na reconstrução do país. A autora pontua, com base em dados extraídos de relatórios produzidos pelo Inspetor Geral para Reconstrução do Iraque (SIGIR), que, até o ano fiscal de 2012, 93% dos fundos alocados para a reconstrução, distribuídos entre o DoS e o DoD, eram destinados a finalidades ligadas ao setor de segurança, e não ao desenvolvimento. A percepção da continuidade dos

179 Do original: "Please think about our taking the lead in some major effort in Afghanistan, like road building or well digging or something that is going to be highly visible." (RUMSFELD, 2002d).

desequilíbrios é compartilhada em relatório publicado, em 2007, pelo instituto *Center for Global Development*, assinado pelos analistas Kaysie Brown e Stewart Patrick (2007):

> Os mandatos dos PRTs no Iraque eram 'assistir os governos provinciais com o desenvolvimento de uma capacidade transparente e sustentada de governar, promover segurança e o estado de direito, promover o desenvolvimento político e econômico e prover os meios necessários à administração provincial para atender às necessidades básicas da população.' Desde então, o mandato do programa se expandiu para incluir cinco complexos objetivos: fortalecer os moderados, promover a reconciliação, apoiar as operações de contrainsurgência, fomentar o crescimento econômico e a capacidade de desenvolvimento. Muitos dos problemas encontrados no Afeganistão foram replicados no Iraque. Estes incluem mandatos pouco claros, o foco excessivamente militarizado, a ausência de uma doutrina de interagência, recursos e pessoal civis inadequados, falta de objetivos de base, escasso planejamento estratégico e poucas métricas para acessar o impacto das atividades (em contraposição aos *inputs* ou *outputs* da ajuda estadunidense). Além de tudo, os problemas no Iraque são ainda mais intratáveis, em razão da perigosa situação de segurança que frequentemente impede os membros civis dos PRTs de realizarem seu trabalho (BROWN; PATRICK, 2007, p.6, tradução nossa)[180].

A análise das tendências orçamentárias do período indica que o Legislativo estadunidense ampliou consideravelmente a margem de manobra presidencial na definição de quais agências seriam responsáveis pela implementação dos fundos de emergência do Iraque. No ano fiscal de 2003 (FY 2003), as duas casas no Congresso aprovaram um orçamento suplementar de US$ 78,4 bilhões para cobrir custos da Guerra Global ao Terror e das operações no Afeganistão e no Iraque. Naquele ano, o total gasto na função defesa nacional atingiu os US$ 455,9 bilhões. Entre as apropriações suplementares, US$ 59, 9 bilhões foram alocados só no fundo emergencial do Departamento de Defesa (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2003b), o que foi possibilitado pelo aumento da flexibilidade concedida ao Executivo para que o presidente determinasse quais agências deveriam se apropriar dos fundos, ignorando tetos orçamentários que limitassem cotas específicas para as burocracias civis e militares.

---

[180] Do original: "The mandates of PRTs in Iraq were to "assist Iraq's provincial governments with developing a transparent and sustained capacity to govern, promoting security and the rule of law, promoting political and economic development, and providing provincial administration necessary to meet the basic needs of its population." Since then, the program's mandate has broadened to include five daunting goals: bolstering moderates, promoting reconciliation, supporting counterinsurgency operations, fostering economic growth and developing capacity. Many of the problems encountered in Afghanistan have been replicated in Iraq. These include unclear mandates, an overly-militarized focus, the absence of inter-agency doctrine, inadequate civilian resources and personnel, no baseline assessments, meager strategic planning, and few metrics for assessing the impact of activities (as opposed to inputs or outputs of U.S. aid). If anything, the problems in Iraq are even more intractable, given a parlous serious security situation which often prevents civilian PRT members from being able to go out and do their job." (BROWN AND PATRICK, 2007, p.6).

Mediante o processo de flexibilização, o presidente Bush pode alocar os fundos diretamente nas contas do DoD, sem exigir a transferência inicial para as agências civis, para que essas últimas distribuíssem os orçamentos da reconstrução. A partir da apropriação, caberia ao Pentágono definir onde os montantes seriam gastos. O DoS era responsável pela supervisão de um fundo específico para as atividades de reconstrução, o *Iraq Relief and Reconstruction Fund*, criado em 2003 e implementado pelo DoD. De acordo com as informações do Departamento de Estado, até o ano de 2006, as contas civis apropriadas pelo Congresso totalizaram US$ 20,9 bilhões, valor significativamente menor, se comparado à apropriação anual do fundo emergencial de defesa (US DEPARTMENT OF STATE, 2006).

A relevância do DoD no contexto iraquiano foi ampliada pelo fato de o Pentágono ter sido a agência responsável pela condução de parte significativa do processo de transição no país. A derrubada de Saddam Hussein, em 2003, foi sucedida pelo processo de expurgo dos apoiadores do regime de cargos administrativos. A fim de ocupar os vácuos até a realização de eleições, foi instituído, por meio da assinatura da diretiva presidencial NSPD-24, o *Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance* (ORHA), cujo comando foi assumido por um militar, o tenente-general Jay Garner.

As funções do gabinete eram coordenadas com o DoD e, principalmente, via CENTCOM. Além disso, 75% dos fundos da reconstrução eram alocados por meio da burocracia de defesa (HALCHIN, 2007), reforçando o componente militar da reconstrução. Em maio de 2004, o ORHA foi substituído pela *Coalition Provisional Authority* (CPA), que, diferentemente de seu antecessor, foi entregue à gerência de um civil, o embaixador Paul Bremer. Contudo, a CPA permaneceu responsiva ao Secretário de Defesa, que atuava como canal de comunicação entre o escritório de reconstrução e a presidência.

Para além da ocupação de funções e da disparidade de contribuições orçamentárias entre o DoD e as agências civis, há mais um aspecto a ser ressaltado, no que diz respeito à ampliação da presença militar em atividades de desenvolvimento: o protagonismo desempenhado pelas empresas privadas, contratadas pelo Pentágono. Como indicamos, a *Halliburton* passou a receber contratos relacionados à guerra do Iraque muito antes do início do conflito. Além de ser a empresa responsável pela atualização da infraestrutura de bases norte-americanas no Kuwait, a companhia foi premiada com um contrato de sete anos para reparar os dutos de petróleo dos campos iraquianos que, durante a Guerra do Golfo, haviam sido incendiados a mando de Saddam Hussein, com o intuito de evitar que as tropas ocidentais conseguissem acessá-los.

A operação de restauração, apelidada como *Restore Iraqi Oil* começou a ser planejada pela Halliburton, em coordenação com os conselheiros militares do DoD, desde novembro de 2002. A operação sofreu críticas e uma investigação no Legislativo sob denúncias de que o Pentágono teria favorecido a Halliburton no processo de licitação, limitando a participação de outras empresas por determinação do secretário adjunto, Paul Wolfowitz (CHATTERJEE, 2009; HARTUNG, 2011). O contrato assinado por Feith e Wolfowitz, concedia à empresa US$ 7 bilhões (CHATTERJEE, 2009). Apesar da investigação sobre corrupção, a defesa *pentagoniana* foi de que, devido ao contexto de emergência, não haveria tempo para a competição.

Conforme observa Hartung (2011), a *Halliburton* não foi a única empresa a se beneficiar no processo de reconstrução do Iraque e do Afeganistão. Entretanto, a companhia tinha preferência em decorrência de suas conexões com Cheney. Boa parte dos participantes da operação *Restore Iraqi Oil* eram ex-integrantes das forças armadas, incorporados ao quadro de diretores e funcionários da contratada, e exerciam seu conhecimento e influência adquirido na esfera pública para angariar vantagens no âmbito privado.

> Isso não é sobre porta giratória, pessoas entrando e saindo. Não há porta. Não há muro. Não posso dizer onde um começa e o outro termina. Eles são generais aposentados. Têm acessos classificados, participam de reuniões confidenciais e estão com companhias ganhando milhões em contratos secretos. E as informações sobre suas atividades são classificadas. Bem, não é o mesmo que eles faziam quando estavam no governo? Qual a diferença, exceto pelo fato de que estão no setor privado? (CHATTERJEE, 2009, p.72, tradução nossa)[181].

Se, por um lado, os PRTs e o processo de reconstrução no Iraque ampliaram as funções desempenhadas pelas forças armadas em campo, por outro, a criação de novos fundos orçamentários incrementou as autoridades do DoD, tanto sobre a apropriação quanto a alocação de recursos. Nesse quesito, a implementação do *Commander´s Emergency Response Program* (CERP) merece especial destaque. Em termos genéricos, a função básica cumprida pelo CERP era habilitar os comandantes militares a responder de forma mais imediata a necessidades humanitárias e demandas consideradas urgentes da reconstrução (ANDERSON; VEILLETTE, 2014; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008; GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2008; 2009; HICKS, 2007).

---

[181] Do original: This is not about the revolving door, people going in and out. There´s no door. There´s no wall. I can´t tell where one stops and the other starts. They´re retired generals. They have classified clearances, they go to classified meetings and they're with companies getting billions of dollars in classified contracts. And their disclosures about their activities are classified. Well, isn´t that they did when they were inside the government? What´s the difference, except they´re in private sector?" (CHATTERJEE, 2009, p.72).

Dentro do escopo humanitário, as finalidades dos gastos poderiam ser múltiplas e não se restringiam apenas à construção de infraestrutura; diversos PRTs, por exemplo, foram formados a partir de recursos do CERP. Por se tratar de um fundo especificamente direcionado para esses fins, analistas como Brown e Patrick (2007) o consideram como um marco importante do processo de incorporação de autoridades orçamentárias relacionadas ao desenvolvimento pelo Departamento de Defesa e as forças armadas.

> Os fundos do CERP providenciam aos comandantes táticos um veículo para conduzir múltiplas tarefas de estabilização que tradicionalmente têm sido desempenhadas apenas por pessoal civil ou agências dos EUA, estrangeiras ou nativas. Estas tarefas incluem, mas não estão limitadas à reconstrução de infraestrutura, suporte à governança, restauração de serviços públicos e apoio ao desenvolvimento econômico. O Departamento de Estado tem a responsabilidade primária, autoridade e fundos, via USAID, para conduzir a assistência internacional em nome do governo dos EUA. [...] Uma exceção a essa autoridade ocorre quando o Congresso decreta uma apropriação ou autorização para que o Departamento de Defesa conduza a ajuda externa. O CERP, tal qual financiado atualmente, se enquadra nesta exceção para autorizações e apropriações de assistência humanitária. (US ARMY, 2017, p.v, tradução nossa)[182].

A primeira apropriação do CERP pelo Congresso ocorreu em 2003, no valor de US$ 180 milhões, destinados à realização de projetos de reconstrução no Iraque. Os fundos passaram também a ser direcionados ao Afeganistão. De acordo com as regras estabelecidas, o CERP deveria ser empregado para a consecução de projetos de "pequena escala", que não ultrapassassem custos de US$500.000. Contudo, era possível que a norma fosse flexibilizada, mediante notificação prévia dos comandantes aos centros decisórios civis do Pentágono.

Sobre a cadeia de comando, uma vez autorizados pelo Legislativo, os fundos eram disponibilizados pelo *comptroller* de defesa; o secretário do exército, por sua vez, era o responsável ela distribuição das cotas entre os comandantes militares (que podiam incluir o comandante do CENTCOM, comandantes dos PRTs e das coalizões multinacionais). Esses últimos procederiam à alocação dos recursos, conforme suas necessidades. De acordo com dados coletados pelo *Government Accountability Office* (2008b), entre 2004 e 2008, foram

---

[182] Do original: "CERP funds provide tactical commanders a means to conduct multiple stability tasks that have traditionally been performed solely by United States (U.S.), foreign, or indigenous professional civilian personnel or agencies. These tasks include but are not limited to the reconstruction of infrastructure, support to governance, restoration of public services, and support to economic development. The Department of State has the primary responsibility, authority, and funding through the United States Agency for International Development (USAID) to conduct foreign assistance on behalf of the United States Government (USG)[...]. An exception to this authority occurs when Congress enacts a Department of Defense (DOD) appropriation and/or authorization to conduct foreign assistance. The CERP, as currently funded, falls within this exception for humanitarian assistance authorizations and appropriations." (US ARMY, 2017, p.v).

destinados, aproximadamente, US$ 3 bilhões via CERP ao Afeganistão e ao Iraque. No mesmo intervalo, os projetos conduzidos nos países por meio de tais orçamentos cresceram de 6450 para 8700.

Apesar de seu caráter modesto, se comparado a outros fundos de reconstrução, o CERP era visto pelos generais como um ativo importante do combate ao terrorismo. A conta oferecia ampla autonomia às autoridades militares, tanto no acesso quanto no gerenciamento da implementação dos fundos. Assim como no caso dos PRTs, os princípios que motivavam o emprego dos fundos do CERP eram essencialmente militares e orientados à contra insurgência. Os quatro critérios que norteavam a implementação eram: a) agilidade na execução dos projetos; b) preferência por projetos que beneficiassem muitos indivíduos no cenário local e fossem visíveis; c) projetos que gerassem empregos; d) projetos de alta visibilidade (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2008b).

Ainda que os itens contemplados visassem elementos como a movimentação da economia local, observa-se que a visibilidade e a conquista da audiência norteavam sua aplicação. Em uma das entrevistas concedidas a GAO, um dos comandantes do Afeganistão se referia ao projeto como uma das principais "armas dos EUA na luta contra o talibã" (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009), reforçando o eixo do combate e da segurança, em detrimento da aparência voltada ao desenvolvimento.

Para observadores como Anderson e Veillette (2014), ao contrário dos *Provincial Reconstruction Teams,* que pressupunham a colaboração "entre iguais" e o equilíbrio entre as finalidades civis e militares, o CERP foi erigido como um programa coordenado e implementado por autoridades militares, de tal forma que a ênfase no eixo da segurança fosse um desdobramento relativamente previsível. A distorção não se manifestava pela via da assimilação dos objetivos civis pelas pautas militares, e sim pela duplicação de funções.

Geralmente, os projetos financiados pelos comandantes militares via CERP cobriam os mesmos setores que, a princípio, pertenciam à esfera de competências da USAID, como transportes, irrigação, economia, educação, entre outros. Diante da proliferação de iniciativas alimentadas pelo CERP, alguns congressistas chegaram a expressar, em 2009, receios de que o dispositivo estivesse se convertendo em um "programa de desenvolvimento alternativo, sem limites e pouco gerenciamento" (ANDERSON; VEILLETTE, 2014, p.107).

Um dos indicativos emblemáticos da ausência de limites na implementação dos fundos foi o crescimento, ao longo dos anos, do número de projetos que excediam o teto de US$ 500.000. No Iraque, entre 2004 e 2007, a quantidade excedente foi de 10 para 228, enquanto no Afeganistão, cresceu de 9 para 129 (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY

OFFICE, 2008b;2009). Tais desvios eram decorrentes, novamente, da falta de mecanismos de supervisão e transparência, no que se referia à utilização de recursos.

Tanto no Afeganistão quanto no Iraque, foram identificadas deficiências, como a baixa quantidade de pessoal responsável por atividades de supervisão, falta de treinamento dos oficiais para a implementação dos projetos e a ausência de métricas de performance, que pudessem auferir a efetividade dos programas no longo prazo (BROWN ; PATRICK, 2007;GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2008b; HICKS et al, 2008). Outro ponto levantado pelo *Government Accountability Office* (2008b) era o fato de não haver uma definição clara sobre quais projetos se enquadrariam no critério de "pequena escala". Conforme descrito pela agência, alguns comandantes interpretavam "pequena escala" como US$200 mil, enquanto outros financiavam iniciativas que ultrapassavam os US$ 1 milhão, sob a mesma justificativa.

É importante reforçar, nesse quesito, que a carência de supervisão sobre a utilização dos recursos não se limitava apenas à estrutura do Pentágono, englobando a maneira pela qual o Congresso procedia à liberação de verbas. A despeito das reticências legislativas em relação ao crescimento do CERP, documentos desclassificados sobre o período analisado reforçam o argumento de que as casas legislativas impunham poucas contingências às requisições orçamentárias das forças armadas, o que contribuía para o agravamento das disparidades orçamentárias entre os braços civis e militares em campo. Essa foi uma das observações realizadas pelo general Douglas Lute, em uma das entrevistas contidas entre os *Afghanistan Papers.* Para o general, a apropriação desenfreada apenas ressaltava, tanto no Afeganistão quanto no Iraque, o vácuo decorrente da falta de um desenho estratégico nítido.

> Em termos de apropriações, o Congresso apropriou o que administração pediu. [...].Quer dizer, olhe para quem compõe os comitês: não estrategistas, mas orçamentistas. Nós não temos uma estrutura transversal de governo que seja realmente focada em estratégia. (LUTE, 2015, tradução nossa).[183]

Se, pela perspectiva militar, as falhas nas operações eram oriundas da suposta falta de domínio civil sobre o pensamento estratégico, para os representantes não militares, a inaptidão dos soldados no gerenciamento de programas de reconstrução e desenvolvimento se sobressaía. Em uma série de entrevistas realizadas com membros de agências e

[183] Do original: "In terms of appropriations, Congress appropriated what the administration asked for. I mean, look who mans the staff committees: not strategists, but budgeters. We don't have a cross-government structure that is really focused on strategy." (LUTE, 2015).

organizações da sociedade civil, Bristol (2006) demonstra que havia diversas reticências e críticas entre os *aid workers* à predominância adquirida pelo instrumento militar. Parte significativa dos entrevistados considerava que a presença de militares nas comunidades locais dificultava a construção de confiança e criava uma aparência de parcialidade da ajuda humanitária. O foco nos objetivos de curto prazo e na visibilidade levava, muitas vezes, à implementação incompleta dos projetos, culminando na "construção de escolas sem professores" e "bibliotecas sem livros".

As avaliações civis em relação a programas pretensamente "cooperativos" como os PRTs eram negativas, por confundirem objetivos humanitários e militares. Para Nan Borton, um dos funcionários da USAID, a crescente pressão pelo foco na cooperação entre as agências, nesse cenário, tornava imperativo que grupos civis demarcassem posições, posto que o presidente Bush: "afirmou mais de uma vez que acredita que os militares são os únicos capazes de gerenciar a assistência humanitária" (BRISTOL, 2007, p. 368, tradução nossa)[184]. Outro foco de críticas era a falta de sensibilidade militar em relação a questões étnico-culturais, o que aprofundava as resistências locais à presença estadunidense.

A rejeição à ocupação norte-americana se traduzia em ataques frequentes aos postos de trabalho de agentes humanitários e centros de comandos das operações militares. Emblemático, nesse sentido, foi o atentado ao escritório de representação das Nações Unidas, em Bagdá, que vitimou inúmeros representantes diplomáticos, incluindo o brasileiro Sergio Vieira de Mello (PECEQUILO, 2011). Tais episódios intensificaram os debates no Legislativo estadunidense sobre a necessidade de fortalecimento das ferramentas civis.

Em audiência realizada pelo Comitê de Relações Exteriores do Senado, em 2004, diversas testemunhas, incluindo membros da comunidade de defesa convergiam na argumentação de que os efetivos militares não eram requisitados em atividades de reconstrução por serem os mais capacitados, e sim, porque dispunham de mais recursos (HAMRE, 2004), enquanto as contrapartes civis sofriam um processo de progressiva erosão.

No mesmo ano, os senadores Joe Biden e Richard Lugar apresentaram o projeto de lei, o *Stabilization and Reconstruction Civilian Management Act*, que estipulava o aumento do financiamento às capacidades civis e a criação de um gabinete específico para atividades de reconstrução, responsivo ao Departamento de Estado, o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS). A missão oficial do escritório seria:

184 Do original: has stated more than once he thinks the military are the only ones who can handle humanitarian assistance" (BRISTOL, 2007, p. 368).

> [...] liderar, coordenar e institucionalizar a capacidade do governo civil dos EUA de se prevenir ou se preparar para situações pós-conflito, e ajudar a estabilizar e reconstruir sociedades em transição de conflito ou guerra civil, de modo que elas possam alcançar um caminho sustentável em direção à paz, democracia e economia de mercado.(SIGIR, 2010, p.6, tradução nossa)[185].

A medida envolvia a ampliação do impacto do NSC na coordenação da cadeia de comando e a implementação de um fundo especial emergencial para a reconstrução que não dependesse das apropriações suplementares. De acordo com o entendimento dos senadores, o ciclo orçamentário convencional muitas vezes atrasava o acesso aos recursos, de modo que as agências tradicionalmente mais bem financiadas, como o DoD, se sobressaíssem.

Considerava-se a possibilidade de aperfeiçoar o domínio, tanto diplomático quanto militar, sobre os processos de reconstrução, por meio da inserção de currículos sobre o tema nas grades de formação do *Foreign Service* e no *Army War College*. O ato foi recebido com grande apoio em Washington, ao passo que o termo *whole of government*, isso é, o reforço à cooperação interburocrática e ao fortalecimento de todos os pilares do poder nacional, tornou-se parte da "ordem do dia" nos posicionamentos da administração e no processo de transição para o segundo mandato da era Bush.

Em uma eleição dominada pela pauta da Guerra Global ao Terror, o presidente George W. Bush derrotou o candidato democrata, John Kerry. Apesar das deficiências identificadas no campo operacional, os discursos republicanos construíam um cenário positivo sobre as guerras no Oriente Médio, enfatizando a realização de eleições no Afeganistão e no Iraque e o "sucesso" de ambas as transições políticas. No início do ano eleitoral, a maior parte da opinião pública norte-americana (55%) ainda nutria impressões positivas sobre a intervenção no Iraque (PEW RESEARCH CENTER, 2008), o que reforçava a percepção de apoio às políticas da administração. Como consequência, em um primeiro momento, os principais cargos burocráticos do setor de segurança nacional foram mantidos. A alteração de maior destaque foi a substituição de Powell por Condoleeza Rice no comando do Departamento de Estado; o NSC foi assumido por seu vice, Stephen Hadley.

Em dezembro de 2005, o presidente Bush assinou a diretiva presidencial NSDP-44, cujo conteúdo tornou-se emblemático por reconhecer a relevância das atividades de estabilização pós-conflito na prevenção da ameaça terrorista e recomendar a ampla

185 Do original: "[...] to lead, coordinate, and institutionalize U.S. government civilian capacity to prevent or prepare for post-conflict situations, and to help stabilize and reconstruct societies in transition from conflict or civil strife, so they can reach a sustainable path toward peace, democracy, and a market economy" (SIGIR, 2010,p.6).

cooperação governamental no planejamento e gerenciamento destas atividades. De maneira inédita, a diretiva delegava ao DoS a coordenação de todas as ações de reconstrução, reenquadrando sua execução no campo da política externa (SIGIR, 2010). Além disso, a NSPD-44 oficializava a existência do cargo do *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*, o que consolidou os esforços de fortalecimento dos instrumentos civis.

No Pentágono, o Secretário de Defesa deveria orientar o planejamento operacional, levando em consideração os objetivos da reconstrução (THE WHITE HOUSE, 2005). Nesse sentido, o processo de transição representou um marco do aumento da valorização das capacidades de estabilização e *state building*, tanto dentro da burocracia de defesa, quanto em toda a estrutura federal. Na próxima subseção, discutiremos o processo de incorporação do conteúdo da diretiva à produção documental e estratégica do DoD.

5.3.1 A assimilação das atividades humanitárias pela burocracia de defesa

A determinação presidencial, a extensão das missões no Afeganistão e no Iraque e o alargamento das fontes orçamentárias demandaram do DoD a elaboração de uma resposta institucional mais robusta, isso é, a incorporação das competências adquiridas não apenas à estrutura organizacional do departamento, mas à sua missão, estratégia e à doutrina das forças armadas. O primeiro movimento ocorreu em 2005, por meio da publicação da diretiva 3000.05. O documento, expedido pelo gabinete do subsecretário de defesa para políticas oficializava o direcionamento do Pentágono à condução de *stability operations*, alçando essas últimas à uma condição prioritária, equiparável às tradicionais operações de combate:

> Operações de estabilização são uma missão militar essencial que o Departamento de Defesa deve estar preparado para conduzir e apoiar. Elas devem receber prioridade comparável às operações de combate e explicitamente abordadas e integradas a todas as atividades do DoD, incluindo doutrina, organizações, treinamento, educação, exercícios, equipamentos, instalações e planejamento. (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2005, p. 2, tradução nossa)[186].

Mais do que uma declaração de intenções, a diretiva se faz relevante por propor a construção de um novo *modus operandi*, que, além de não mais reduzir as atividades humanitárias a um *status* acessório, envolveria o esforço de adaptação da educação, doutrina

[186] Do original: "Stability operations are a core U.S. military mission that the Department of Defense shall be prepared to conduct and support. They shall be given priority comparable to combat operations and be explicitly addressed and integrated across all DoD activities including doctrine, organizations, training, education, exercises, materiel, leadership, personnel, facilities, and planning" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2005, p. 2).

e treinamento militar aos seus objetivos e demandas. Outro ponto é a proposição de uma interpretação mais ampla do próprio conceito de *stability operations,* descritas como "Atividades militares e civis conduzidas no espectro da paz ao conflito para estabelecer ou manter ordem nos Estados e regiões" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2005, p.2),[187] com objetivos de caráter "imediato" e de "longo prazo".

Na primeira categoria, se destacavam a restauração da segurança e o suprimento de necessidades humanitárias emergenciais, as quais, até então, figuravam como os focos primordiais da atuação do Pentágono em ambientes de conflito. A "novidade", com efeito, era a incorporação dos objetivos de longo prazo, incluindo "ajudar a desenvolver a capacidade local de garantir serviços essenciais, uma economia viável de mercado, estado de direito, instituições democráticas e uma sociedade civil robusta." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2005, p.2, tradução nossa)[188].

Para a consecução de tais atividades, a diretiva ressaltava a importância da cooperação com as agências civis e representantes das populações locais. Por outro lado, a instrução previa a possibilidade de que, na ausência do reforço civil, o DoD assumisse a liderança, sob a justificativa de que o sucesso em tais operações agilizaria o processo de retirada das tropas estadunidenses.

A nova diretriz discriminava algumas das tarefas enquadradas sob a égide das operações de estabilização, notadamente: a) reconstruir instituições locais, incluindo forças de segurança, instituições punitivas e judiciais, que auxiliassem na restauração das condições de segurança; b) revitalização da infraestrutura econômica, energética e setor privado; c)desenvolvimento de instituições governamentais. Os planos militares deveriam incorporar, a partir daquele momento, as demandas de todas as fases necessárias à consecução daquelas missões, desde a preparação para o combate até a chamada "fase 4", ou seja, a reconstrução, incluindo os objetivos de curto e longo prazo. Isso incluiria o aperfeiçoamento das aptidões militares não apenas no campo tático e tecnológico, mas também na interação com as comunidades locais das áreas urbanas e rurais nas quais os conflitos se processavam. A diretiva determinava que programas de desenvolvimento de *expertise* em idiomas, culturas estrangeiras, entre outros, fossem incorporados aos currículos de profissionalização militar.

---

187 Do original: "Military and civilian activities conducted across the spectrum from peace to conflict to establish or maintain order in States and regions." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2005, p.2)

188 Do original: "to help develop indigenous capacity for securing essential services, a viable market economy, rule of law, democratic institutions, and a robust civil society." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2005, p.2, tradução nossa).

Além das diretrizes operacionais, a função da diretiva era estabelecer os princípios estratégicos para a produção documental subsequente do Pentágono. A publicação da *Quadrennial Defense Review*, no ano de 2006, foi o primeiro produto da adequação estratégica departamental aos parâmetros previstos pela instrução de estabilização. Apesar de trazer continuidades em relação à versão de 2001, como o reforço à lógica *capabilities based*, o documento de 2006 apresenta uma ênfase comparativamente maior no combate ao terrorismo. Já na abertura da publicação, o leitor é introduzido à afirmação de que os EUA se encontravam em uma "guerra longa" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2006), o que denota, em alguma medida, o abandono do paradigma das guerras de curta duração, preconizado no início da administração.

O imperativo da transformação tecnológica perde o protagonismo para a descrição dos desdobramentos das guerras do Afeganistão e do Iraque e o reforço à importância das capacidades de estabilização, tal qual determinado pela diretiva 3000.05. O relatório reitera a percepção de que o aparato militar estadunidense deveria ser capacitado a gerenciar os "novos tipos de ameaças", que não mais se restringiriam ao formato estatal. O instrumento humanitário se constituiria tanto como um veículo de estabilização de regiões em conflito quanto de prevenção à materialização de novas crises em outras regiões, que não se limitavam, como exposto pela publicação, aos teatros de operação afegão e iraquiano.

São descritas inúmeras iniciativas de emprego de socorro humanitário internacional pelo Pentágono, na Ásia, África e América Latina, que intensificam a caracterização geográfica global dos esforços estadunidenses. Dentre os projetos mencionados, destacam-se o fornecimento de assistência humanitária às vítimas do tsunami na Indonésia (2004), um terremoto no Paquistão (2005), além de operações de *law enforcement* e combate ao narcotráfico na Colômbia e combate ao terrorismo na África subsaariana.

A QDR de 2006 enaltece a importância doméstica da burocracia de defesa, realçada pelo oferecimento de suporte às agências internas na contenção dos efeitos do furacão Katrina (2005). É possível afirmar que o novo documento estratégico formaliza o caráter quase onisciente do Pentágono (KIENSCHERF, 2013). Esse processo já vinha sendo construído desde o QDR de 2001. A QDR de 2006 complementa essa tendência, consolidando o aspecto "multi-espectral" da burocracia de defesa no plano das funções executadas.

O último pilar da adaptação *pentagoniana* às demandas da conjuntura pós-2001 foi a transformação da doutrina militar, a partir da publicação do manual de operações de estabilização *Field Mannual* 3-07 (FM-3-07), em 2008. Dentre as três publicações elencadas, essa talvez se configure como a mais inovadora, tanto pelo conteúdo quanto pelas inclinações

tradicionais de sua fonte emissora, isso é, as forças armadas. Conforme destaca Ansorge (2010), além da função operacional, a doutrina funciona como um elemento produtor de significados, tornando o ambiente estratégico "legível" sob a perspectiva militar e, consequentemente, manejável. O conteúdo de uma doutrina enseja, em última instância, a elaboração de um plano de ação sobre a realidade, que contribui, ao mesmo tempo, para a atribuição de sentido e construção dessa última.

No caso do manual de estabilização 3-07, é possível destacar pelo menos duas premissas que rompem com componentes clássicos da tradição militar norte-americana: em primeiro lugar, a afirmação de que o novo ambiente estratégico anula a atribuição de categorias e divisões claras aos elementos do conflito, como "amigo", "inimigo", "paz", "guerra" etc.; em segundo, o reconhecimento de que o gerenciamento das causas mais profundas dos conflitos se faz tão necessário quanto a mitigação de seus efeitos. Consequentemente, há uma intensificação da percepção, introduzida em outros documentos da administração, de que as principais ameaças à segurança nacional se constituiriam a partir de atores não estatais ou de "Estados falidos", em situação de vulnerabilidade.

> À medida que a nação permanece nesta era de incerteza e conflito persistente, as linhas separando guerra e paz, inimigo e amigo, se borraram e não mais conformam as delineações claras que antes conhecíamos. Ao mesmo tempo, catalisadores emergentes do conflito e instabilidade estão se combinando com rápidas mudanças culturais, sociais e tecnológicas, para complicar ainda mais nosso entendimento sobre o ambiente global de segurança. (US ARMY, 2008, p. 1, tradução nossa)[189].

Fazendo ecos às diretrizes estratégicas administrativas, o documento postula a ideia de que a força militar não se faz suficiente, por si só, para gerenciar as complexidades oriundas do "novo" cenário, tornando imprescindível a cooperação com as agências civis. Sobre esse ponto, em específico, dois conceitos de cooperação adquirem relevância: *whole of government* e *comprehensive approach*. De acordo com o entendimento doutrinário, ambas as abordagens se estruturam a partir de uma lógica de unidade de esforços (*unity of effort*), isso é, a sincronização e empenho de todas as capacidades, civis e militares, para a consecução de um objetivo em comum.

Enquanto o conceito de *whole of government* enfatiza a dimensão da cooperação inter agências, a *comprehensive approach* envolve um recorte mais amplo, incluindo organizações

---

[189] Do original: "As the Nation continues into this era of uncertainty and persistent conflict, the lines separating war and peace, enemy and friend, have blurred and no longer conform to the clear delineations we once knew. At the same time, emerging drivers of conflict and instability are combining with rapid cultural, social, and technological change to further complicate our understanding of the global security environment." (US ARMY, 2008, p. 1).

da sociedade civil, representantes do setor privado e organismos internacionais. Essa última se faz mais abrangente por visar, não apenas a execução de um objetivo em comum específico, mas por preconizar o trabalho conjunto de todos os atores e em todos os aspectos e fases do planejamento operacional.

A proposta é que a cooperação entre as agências governamentais seja articulada aos outros componentes da sociedade civil, com o intuito de ampliar a eficiência das ações. A cooperação taambém se constitui como mecanismo de controle, na medida em que se argumenta que as entidades da sociedade civil possuem discricionariedades e objetivos (humanitários) próprios (US ARMY, 2008), que podem colidir com os interesses governamentais representados pelas agências burocráticas.

Outro conceito relevante a ser articulado é a ideia de *conflict transformation* que, nos termos do manual, corresponde ao: "processo de reduzir os meios e motivações para o conflito violento, enquanto se desenvolvem alternativas mais viáveis, pacíficas, para a busca competitiva de aspirações políticas e socioeconômicas." (US ARMY, 2008, p. 6, tradução nossa)[190] . Esse ponto se configura como um elemento fulcral da narrativa, não apenas por consolidar o interesse militar nas raízes do conflito, mas por estabelecer a ponte argumentativa para a redefinição do papel das forças armadas em prol da atuação em todas as etapas da guerra, respectivamente, prevenção, intervenção e reconstrução.

Ressignifica-se o conceito de *full spectrum operations*, antes utilizado em referência ao domínio informacional, para definir as três principais capacidades dos efetivos armados, quais sejam, defesa, ofensa e estabilidade (US ARMY, 2008). As tarefas previstas na última esfera comportam uma pletora de elementos, desde a restauração da segurança, até o reforço às capacidades de segurança e à vitalidade econômica, tal qual ilustrado pela figura abaixo.

190 Do original: "process of reducing the means and motivations for violent conflict while developing more viable, peaceful alternatives for the competitive pursuit of political and socioeconomic aspirations." (US ARMY, 2008, p. 6)

Figura 13- Espectro de funções de estabilização

Fonte: US ARMY (2008, p. 5)

O conteúdo do manual de operações também se afirma como um corolário aos princípios do militarismo liberal. O conflito é descrito como um fenômeno dotado de grande potencial transformador e gerador de progresso. Estabelece-se, a partir dessa lógica, um gradiente entre "Estados falidos", "vulneráveis" e "em recuperação", que define os tipos de "remédios" a serem empregados, dentro do espectro de ações listadas na figura 13, isso é, a intervenção militar direta ou estabilização. Para Dodge (2013), a abordagem em questão repagina o intervencionismo liberal, tornando-o mais próximo do paradigma neoliberal, na medida em que o direito à soberania – e à não intervenção, consequentemente – é facultado unicamente aos Estados percebidos como capazes de cumprir suas obrigações perante a comunidade internacional, dentre as quais se destacava o desenvolvimento de capacidades de mitigação da ameaça terrorista.

A abertura de mercados se apresentava como um fator construtor de prosperidade e redutor dos agravantes socioeconômicos que, conforme discutido anteriormente, eram entendidos como causas da adesão local às células terroristas. Tal alteração embasaria, portanto, o aumento do interesse estadunidense na reconstrução dos países atingidos e, sobretudo, a orientação dos pilares de estabilização não apenas à cessação de hostilidades ou contenção de catástrofes humanitárias (as quais tornaram-se o principal mote intervencionista da década de 1990), mas à verdadeira reformulação dos setores de segurança e econômicos dos países alvo das intervenções. A doutrina de estabilização postula que a operacionalização dos objetivos elencados exigiria, da parte militar, a ampliação dos mecanismos de *cultural awareness* e o investimento em "operações psicológicas" com o intuito de garantir o convencimento e a confiança da audiência.

Ainda que a relevância da dimensão econômica seja reconhecida pela publicação militar, o eixo ideológico e cultural se apresenta como a causa dominante da instabilidade e dos conflitos: "Fontes de instabilidade que impulsionam as partes ao conflito aberto, conhecidos como os catalisadores do conflito, incluem fanatismo religioso, competição global por recursos, mudança climática, disputas territoriais residuais, ideologia, tensões étnicas, elitismo, ganância e o desejo por poder" (US ARMY, 2008, p. 2, tradução nossa)[191].

Nesse quesito, o manual se conecta com a ampliação de iniciativas promovidas pelo governo estadunidense em prol do "aperfeiçoamento da *expertise* cultural" dos efetivos armados. O principal deles foi o programa coordenado pelo Departamento de Defesa e pelo Exército dos EUA, nomeado como *Human Terrain System* (HTS). Criado em 2007 e desmobilizado em 2012, o projeto de vida breve custou mais de US$ 725 milhões (GONZÁLEZ, 2018) e incluía uma série de iniciativas, sendo a principal o recrutamento de cientistas sociais (antropólogos, sociólogos, entre outros) aos batalhões estacionados em zonas de guerra, de modo que os grupos de especialistas contribuíssem para educar os efetivos sobre questões culturais locais e facilitassem a conexão entre as forças armadas e os grupos locais.

À época de seu lançamento, o HTS recebeu grande impulso pela presença do general David Petraeus no comando das operações no Iraque. Petraeus costuma ser descrito como um dos grandes partidários das abordagens de contra insurgência, *population-centric*. Antes mesmo da publicação do manual, o general já articulava a percepção de que as tropas estadunidenses no Iraque seriam mais bem sucedidas ao enfatizar a construção de laços e a proteção dos cidadãos atingidos, o que exigia a sofisticação dos recursos culturais.

Embora não fosse o primeiro exemplo histórico nos EUA de instrumentalização das ciências sociais para fins acadêmicos, o programa sofreu inúmeras críticas, sobretudo na academia, que apontavam tanto para o risco sofrido pelos pesquisadores nos teatros de operações quanto para a possibilidade de militarização das ciências sociais. Essa crítica também é desferida em relação ao manual de estabilização; tal qual analisado por Ansorge (2010), a doutrina se apropria de uma série de conceitos das ciências sociais, como "cultura", "tribos", "etnias", sem referenciar suas fontes ou contextualizá-los. Alguns oficiais se opuseram ao programa por compreenderem que a ênfase em conhecimento cultural poderia prejudicar o foco em atividades tradicionais militares básicas, como a guerra (GONZÁLEZ,

191 Do original: "Sources of instability that push parties toward open conflict, known as drivers of conflict, include religious fanaticism, global competition for resources, climate change, residual territorial claims, ideology, ethnic tension, elitism, greed, and the desire for power." (US ARMY, 2008, p. 2).

2018). Para analistas como Kienscherf (2013), a relevância do elemento cultural *per se* não deve ser superestimada; o conhecimento acumulado pelo programa mantinha a aplicação clara para fins militares, envolvendo a construção de mapeamentos geográficos e a construção de perfis dos grupos locais, que pudessem facilitar o controle e, em última instância, a captura de elementos associados a organizações terroristas.

Apesar de a adoção do paradigma de estabilização pelas forças armadas poder ser encarado, em partes, como fruto de um processo de penetração de perspectivas e objetivos civis ao pensamento estratégico militar (MCCORMACK, 2017), não se pode perder de vista a prevalência de sua finalidade tática, isso é, a vitória no conflito e o sucesso da contra insurgência. É razoável a afirmação de que o foco em missões de estabilização amortece o componente bélico da atuação militar, exigindo o domínio de competências que talvez se aproximem cada vez mais da lógica de pacificação e policiamento (KIENSCHERF, 2013), mas também é verdade que, ao fazê-lo, as estruturas doutrinárias recentes produzem novos meios de legitimação do emprego de forças armadas no exterior, garantindo a retroalimentação da estrutura militarista.

Para Ansorge (2010), a narrativa da estabilização faz pelos objetivos da projeção militar internacional estadunidense o mesmo que conceitos como "responsabilidade social" fazem pelo capitalismo corporativo: criam uma aparência de amortização de seus efeitos e justificam sua perpetuação.

> O novo espírito da guerra é essencial ao militarismo moderno dos EUA, porque ele o contém. Nesse sentido, desempenha um papel chave ao ajudar a manter o poder americano da mesma forma que a filantropia e a 'responsabilidade social corporativa' auxiliam a sustentar e conter o capitalismo [...] Ao recorrer mais vigorosamente a discursos de legitimidade e governança, o novo espírito da guerra está se deslocando à uma esfera em que a ação militar, sob a forma de uma operação de transformação, é inerentemente positiva, preemptiva e produtiva, e não reativa, destrutiva e a tragédia da humanidade. (ANSORGE, 2010, p. 374-376, tradução nossa)[192].

As transformações governamentais contribuíram para o aumento da valorização dos temas humanitários pelo Pentágono, ainda que de maneira subordinada à lógica estratégica.

---

[192] Do original: "The new spirit of war is essential to modern US militarism because it restrains it. In that sense, it plays a key role in helping to maintain US power in the same fashion in which philanthropy and 'corporate social responsibility' help to sustain and restrain capitalism. [...] By drawing more forcefully on discourses of legitimacy and governance, the new spirit of war is moving into a sphere in which military action, in the form of a transformation operation, is inherently positive, preemptive, and productive—not reactive, destructive, and the bane of humanity." (ANSORGE, 2010, p. 374-376).

O período entre os anos 2005 e 2007 foi marcado por mudanças significativas na organização do DoD, culminando, em 2006, na demissão de Donald Rumsfeld e sua substituição por Robert Gates. Dentre os fatores que contribuíram para o desgaste da imagem do Secretário de Defesa destacam-se a divulgação, em 2004, dos episódios de tortura e humilhação de captivos na prisão de *Abu Ghraib* perpetrados por tropas estadunidenses e o desempenho negativo dessas últimas no combate no Iraque. Esses elementos erodiram, gradualmente, o apoio popular à guerra e, consequentemente, provocaram a demissão do secretário e de seus conselheiros alinhados à verve neoconservadora.

A demissão também foi resultado de uma série de pressões perpetradas por membros do alto escalão militar em veículos midiáticos. Em 2006, o general da reserva Paul Eaton publicou um artigo pelo jornal *The New York Times*, no qual defendia que a atuação de Rumsfeld era incompetente, justificando a abdicação do cargo. O ex-comandante do CENTCOM Anthony Zinni teceu observações similares, pontuando que, diferentemente do que o secretário ventilava nas audiências públicas, as falhas das guerras não eram táticas, e sim, estratégicas, o que implicava a responsabilização da ala política e civil. A saída do secretário ficou marcada como mais um episódio de tensionamento das relações civis-militares, chegando a receber a alcunha de "Revolta dos Generais" (PERRY, 2017), em decorrência da quantidade de manifestações negativas entre os oficiais aposentados.

Robert Gates passara parte significativa de sua carreira na comunidade de inteligência e, quando foi convidado a assumir o posto de Secretário de Defesa, ocupava o cargo de diretor da Texas A&M University. O burocrata fizera parte do *Iraq Study Group* (ISG), uma comissão formada com o intuito de investigar os desdobramentos da guerra do Iraque, a qual, por seu turno, se tornou a principal pauta do mandato do novo secretário. Em suas memórias, Gates (2010) descrevia o cenário político da nomeação como polarizado. Os democratas haviam conquistado maioria no Congresso, após as eleições de meio de mandato, e pressionavam pelo encerramento da guerra. Para o secretário, a retirada exigiria um movimento anterior de aumento das tropas em campo (*surge*), uma vez que, como haviam demonstrado as conclusões do ISG, os pequenos contingentes enviados inicialmente se encontravam sobrecarregados pela ampliação das demandas. Em 2007, o aumento de tropas foi aprovado e 30 mil soldados adicionais foram destacados em território iraquiano.

Do ponto de vista da contra insurgência, Gates se apresentava como um partidário do aumento do papel desempenhado pelo DoD, mas defendia a cooperação entre as agências civis e militar. Foi uma das primeiras autoridades do alto escalão burocrático a admitir publicamente que o sub-financiamento das agências civis, conjugado à super extensão do

aparato militar, em termos de funções e orçamento, havia provocado um processo de "*creeping militarization*" (GATES, 2008), de alguns aspectos da política externa:

> As instituições civis de diplomacia e desenvolvimento estadunidenses têm sido cronicamente sub equipadas e sub financiadas há muito tempo, relativamente ao que tradicionalmente gastamos com as forças armadas e, mais importante, em relação às responsabilidades e desafios que nossa nação tem ao redor do mundo. Isto têm provocado preocupações entre diversas organizações […] sobre o que é visto como uma militarização sub-reptícia de alguns aspectos da política externa norte-americana. Este não é um sentimento totalmente irracional. (GATES, 2008, tradução nossa)[193].

O secretário argumentava em favor do fortalecimento das instituições civis, de modo que a atuação das forças armadas se restringisse a operações de suporte, tal qual sugeriam os preceitos da abordagem *whole of government.* Movido por esse espírito, o burocrata supervisionou, em 2007, a criação de um novo comando militar regional, o Comando Militar Africano (AFRICOM). Em linhas gerais, é possível afirmar que o nascimento do AFRICOM atendeu a dois grandes objetivos: em primeiro lugar, o novo comando foi projetado como um teste às mudanças organizacionais promovidas no Pentágono, desde a publicação da diretiva 3000.05. Como observado em um relatório publicado pelo *Congressional Research Service* (2011), os oficiais de defesa se referiam ao AFRICOM como um *combant command plus*, o que indicava suas expectativas de que a organização incorporasse funções e papeis para além daquelas desempenhadas tradicionalmente pelos comandos regionais:

> Isso implica que o comando tem todos os papeis e responsabilidades que um comando combatente geográfico, incluindo a habilidade de facilitar ou liderar operações militares, mas também inclui um mandato mais amplo de '*soft power*', direcionado a construir um ambiente de segurança estável e incorporar um componente civil mais amplo de outras agências governamentais dos EUA para enfrentar estes desafios. (PLOCH, 2011, p.4, tradução nossa)[194].

O componente civil seria garantido pela maior concentração do comando em temas para além do combate tradicional e a incorporação de civis pertencentes a outras agências burocráticas em sua estrutura organizacional. As diretrizes iniciais determinavam que os civis

---

[193] Do original: "America's civilian institutions of diplomacy and development have been chronically undermanned and underfunded for far too long - relative to what we traditionally spend on the military, and more importantly, relative to the responsibilities and challenges our nation has around the world. This has led to concern among many organizations (...) about what's seen as a creeping 'militarization' of some aspects of America's foreign policy. This is not an entirely unreasonable sentiment." (GATES, 2008).

[194] Do original: This implies that the command has all the roles and responsibilities of a traditional geographic combatant command, including the ability to facilitate or lead military operations, but also includes a broader "soft power" mandate aimed at building a stable security environment and incorporates a larger civilian component from other U.S. government agencies to address those challenges. (PLOCH, 2011, p. 4).

de fora do Pentágono compusessem pelo menos um quarto do *staff* do comando, o que representou uma inovação, em comparação à organização dos outros COCOMs. O outro objetivo a ser atingido pela criação do AFRICOM era a consolidação do reposicionamento estratégico estadunidense no continente africano, iniciado desde os primeiros anos da administração Bush.

Após os atentados de 11/09, diversos países africanos foram inseridos em iniciativas de cooperação em segurança e assistência para o desenvolvimento, promovidos pela gestão republicana. O primeiro deles, iniciado em 2001, foi o *Combined Joint Task Force Horn of Africa* (CJTF-HOA), um programa coordenado pelo DoD e os fuzileiros navais estadunidenses com o intuito de desmobilizar redes terroristas no Chifre da África.

O projeto incluía países como Somália, Etiópia, Eritreia, Djibuti, Sudão e Iêmen e, embora tivesse como missão primordial a promoção de exercícios de cooperação militar para a garantia da segurança e estabilidade regional, foi responsável pela implementação de diversos projetos de assistência humanitária e construção de infraestrutura (BROWN; PATRICK, 2007). Como outros programas descritos, o CJTF-HOA despertou preocupações sobre o aumento da presença militar em atividades relacionadas ao desenvolvimento (60% dos recursos eram destinados a projetos de finalidades civis e reparos imediatos) (ANDERSON; VEILLETTE, 2014), além de provocar distorções similares, despertadas pela ausência de *expertise* das forças armadas no gerenciamento das tarefas adquiridas.

Outra iniciativa foi criada em 2007 com um foco mais claro em segurança e na construção das capacidades dos países contemplados para o combate ao terrorismo, a *Trans Sahara Counter-Terrorism Partnership* (TSCTP). Esse programa tinha como ênfase a região do Sahel (incluindo Mauritânia, Mali, Níger, Chade, Nigéria e Senegal), e era financiado conjuntamente pelo DoD, pela USAID e pelo DoS; o Pentágono assumia a maior parte dos custos respondendo por dois terços do financiamento (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008). Apesar de mais voltado para a cooperação em segurança, parte das somas da TSCTP foram destinadas a atividades de promoção do desenvolvimento, saúde e governança. Conforme observam Brown e Patrick (2007), o centro das iniciativas permaneceu sendo a segurança e os objetivos de curto prazo.

Estrategicamente, a África adquiriu maior espaço nos documentos de estratégia e segurança nacional da administração republicana. As NSSs de 2002 e 2006 ressaltam a importância da construção de parcerias com países da região, com o intuito de combater os efeitos oriundos das guerras, da pobreza e dos Estados frágeis, conservando a ênfase nos objetivos do combate ao terrorismo. O AFRICOM representou menos uma mudança efetiva

da atuação estadunidense na região e mais uma reorganização institucional (PLOCH, 2011). Seu contexto de criação teve um agravante representado pelo aumento da presença chinesa na região e pelo crescente interesse *pentagoniano* na exploração de recursos naturais, a fim de suprir a dependência de combustíveis fósseis, debatida anteriormente.

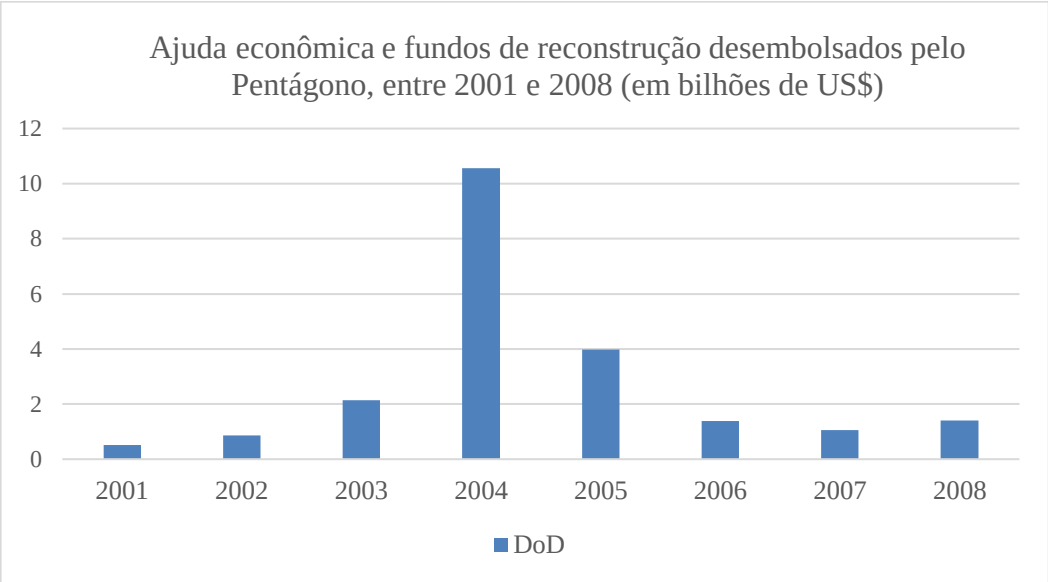
O orçamento inicial do novo comando (FY 2008) foi de US$ 154,6 milhões (PLOCH, 2011), tendo sua sede localizada em Stuttgart, na Alemanha. A localização do centro de operações no continente europeu foi justificada pelo Pentágono como uma forma de reduzir custos e não ampliar a presença militar física na África. Devido à sua configuração e objetivos, o AFRICOM tem sido normalmente comparado ao Comando Militar do Sul (SOUTHCOM). As duas estruturas são descritas em documentos oficiais como distintas dos demais comandos (PACOM, EUCOM e CENTCOM) por não enfatizarem o eixo do combate, e sim, a lógica de *forward defense*. Nesse sentido, se sobressaem elementos como a cooperação em segurança, o combate ao narcotráfico e a promoção de iniciativas humanitárias, via DoD, ampliando as possibilidades de sobreposição em relação às capacidades desempenhadas por agências civis.

A África e a América Latina foram profundamente atingidas pelas reduções orçamentárias sofridas pelos mecanismos civis de política externa e desenvolvimento dos EUA, desde a década de 1990. No caso africano, os fechamentos de embaixadas coincidiram com o aumento dos fundos e operações militares na região, fazendo com que as forças armadas ocupassem os vácuos em setores como o desenvolvimento e diplomacia pública. Enquanto isso, na América Latina, os índices de ajuda econômica para o desenvolvimento destinados pela USAID nos anos 1990 se limitavam a US$ 600 milhões, ao passo que o investimento em programas de combate ao narcotráfico totalizava US$ 1,2 bilhões/ano (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2008), indicando a prevalência do foco na dimensão securitária. Diante desse cenário, em 2008, alguns congressistas chegaram a questionar, no Comitê de Relações Exteriores do Senado, a possibilidade de que os comandos estivessem se tornando o principal ponto organizador da política externa dos EUA para as duas regiões (COMMITEE ON FOREIGN RELATIONS US SENATE, 2008).

No quadro geral, a participação percentual do DoD em ajuda externa para o desenvolvimento (*official development assistance*) cresceu aproximadamente de 3,5% para 21,7%, entre 1998 e 2005 (BROWN; PATRICK, 2007; HICKS, 2007). Ainda assim, o montante de ajuda externa econômica financiado por contas da agência permaneceu essencialmente concentrado nas atividades relacionadas ao combate ao terrorismo, sofrendo reduções a partir da desmobilização das operações militares (HICKS, 2007; MATEO, 2017;

SERAFINO, 2014). De acordo com os dados da base *Security Assistance Monitor*, o auge da participação financeira do DoD no fomento a programas de reconstrução e ajuda econômica ocorreu entre os FY2003 e 2005, quando a parcela ocupada pela agência totalizou mais de US$ 10 bilhões, impulsionada principalmente pela liberação dos fundos de reconstrução do Iraque e a implementação do CERP[195]. Posteriormente, a participação da agência na implementação de ajuda econômica voltou a declinar, associada à desmobilização das operações e ao aumento do protagonismo do DoS e da USAID.

Gráfico 6- Ajuda externa econômica e fundos de reconstrução desembolsados pelo Pentágono, entre 2001 e 2008 (em bilhões de US$)



Fonte: Elaborado a partir de dados do securityassistance.org

Mesmo sem a inclusão dos custos da Guerra Global ao Terror, os fundos de assistência humanitária desembolsados pelo DoD, entre 2001 e 2008, cresceram de US$1,1 milhão para aproximadamente US$105 milhões (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2020), indicando o rápido e expressivo incremento das missões desempenhadas pela agência nessa seara[196], em decorrência da atuação na contenção de desastres naturais.

195 As bases divergem em relação à contabilização dos fundos de reconstrução do Iraque e do Afeganistão. Enquanto a base *Security Assistance Monitor* considera a totalidade do *Iraq Reconstruction and Relief Fund* como parte da ajuda econômica, a *Foreign Aid Explorer* separa as finalidades econômicas e militares do fundo. Optamos pela abordagem utilizada pela primeira base, a fim de separar os objetivos relacionados à reconstrução daqueles essencialmente voltados à dimensão da segurança.

196 É importante ressaltar que, como analisado por Mateo (2017), a parte mais significativa dos fundos de ajuda externa do pós-2001 foi destinada às atividades e países relacionados à Guerra Global ao Terror, indicando a prevalência da finalidade da segurança, em detrimento dos objetivos propriamente ligados ao desenvolvimento.

Em paralelo, o Pentágono continuou a desempenhar um papel relevante nos programas de assistência militar e cooperação em segurança. Esses últimos serão o tema de discussão da próxima seção.

5.4 Cooperação em segurança e treinamento de forças estrangeiras: *shaping the environment*

Assim como na esfera econômica, a expansão das competências do Departamento de Defesa sobre o campo da assistência securitária se intensificou, após os atentados de 11/09. A despeito da ênfase nos meios e recursos militares, as atividades relacionadas a essa esfera têm sido, historicamente, apresentadas como um dos componentes do espectro da política exterior, cujas finalidades extrapolam a dimensão de defesa e influenciam o curso das relações políticas dos EUA com outras nações.

O DoS se consolidou, ao longo das décadas, como a agência responsável por coordenar e supervisionar os principais programas de assistência militar do governo estadunidense. A gênese desses últimos remonta ao período dos anos 1940, quando os EUA estabeleceram os *Mutual Defense Acts*, posteriormente renomeados como *Mutual Security Acts*. O objetivo dos acordos era oferecer condições para que os aliados contemplados fortalecessem suas capacidades de defesa contra ameaças externas, por meio de transferências de armamentos e arranjos de segurança coletiva.

Os primeiros programas focalizaram, primordialmente, o continente europeu e eram orientados à contenção soviética. Apesar de não haver ainda um panorama universal de implementação dos tratados, o Secretário de Estado foi investido da responsabilidade de coordenar e direcionar a utilização dos fundos, incluindo a escolha das nações a serem abarcadas, em consonância com as determinações presidenciais. No ano de 1961, a passagem do FAA formalizou a liderança da burocracia diplomática sobre os dispositivos de ajuda externa, enquanto ao Secretário de Defesa coube a administração e implementação dos fundos relacionados à esfera militar.

Entre os anos 1960 e 1970, foram criados alguns dos principais programas de assistência em segurança contemporâneos do aparato federal estadunidense. Dentre eles, destacam-se o *Foreign Military Sales* (FMS), o *Foreign Military Financing* (FMF) e o *International Military Education and Training* (IMET). Regulamentados sob o *Arms Control Exports Act* de 1976, o FMS e o FMF se referem, especificamente, às transferências de

armamentos e equipamento militar a nações estrangeiras, incluindo todo o processo de aquisição e o fornecimento de assistência para a operacionalização dos sistemas.

O IMET se tornou um dos principais projetos de treinamento e educação militar internacional dos EUA, viabilizando o acesso de profissionais militares de outros países às academias militares norte-americanas. Em todos os três casos, o processo de coordenação e implementação dos programas segue os critérios "tradicionais" de divisão de competências entre o DoS e DoD, os quais se encontram especificados pelo *title* 22 do *US Code*. Esse último define os projetos mantidos sob supervisão e financiamento da burocracia diplomática, mas implementados sob a égide da agência de defesa, mediante a *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA), criada em 1972.

A partir dos anos 1980, o Congresso ampliou as autoridades orçamentárias do DoD, regulamentadas sob o *title* 10 do *US Code*. Como destacamos anteriormente, por meio das autorizações concedidas, o departamento pode financiar, com recursos próprios, programas de assistência humanitária, combate ao narcotráfico, não proliferação e combate ao terrorismo. Até o fim da Guerra Fria, o Pentágono havia diversificado e expandido consideravelmente sua margem de manobra sobre a provisão da assistência militar, o que se aprofundaria nos anos 1990, em razão do lançamento das atividades de *peacetime engagement* da era Clinton.

Como forma de limitar o direcionamento dos recursos, em 1997 o Legislativo aprovou *a Leahy Law,* uma emenda ao *Arms Control Exports Act*, que impedia o fornecimento de assistência para países com histórico reconhecido de violações de direitos humanos. Parte significativa dos programas financiados sob o *title* 10 ainda dependia da notificação e anuência do DoS, fazendo com que, indiretamente, a agência conservasse seu controle sobre o processo de definição dos países destinatários da ajuda.

As transformações organizacionais foram acompanhadas pela dilatação progressiva do conceito de "assistência militar". De acordo com Serafino (2014), ao longo dos anos, o DoD começou a se utilizar, com mais frequência, de termos como "assistência em segurança", ou "cooperação em segurança", para caracterizar todas atividades externas em que os militares desempenhassem um papel relevante. De forma análoga, o DoS emprega a expressão *international security assistance* para todas as contas de ajuda externa relacionadas à segurança, notadamente resumidas às atividades de treinamento e equipamento de forças estrangeiras *(train and equip*), transferências de armamentos, educação militar e operações de paz. Tais definições sugerem um entendimento mais amplo do conceito, como indica a

caracterização de "cooperação em segurança" proposta pela DSCA. Para a agência, a expressão contempla:

> [...] aquelas atividades desempenhadas pelo Departamento de Defesa para encorajar e habilitar parceiros internacionais a trabalhar com os Estados Unidos para alcançar objetivos estratégicos. Isso inclui todas as interações do DoD com *establishments* estrangeiros de defesa e segurança, abarcando todos os programas de assistência em segurança administrados pelo DoD que (1) constroem relações de defesa e segurança que promovam interesses específicos de segurança dos EUA, incluindo todas as atividades de cooperação internacional de armamentos e de assistência em segurança; (2) desenvolvem as capacidades aliadas para auto defesa e operações multinacionais; e (3) proveem as forças armadas americanas com acesso de contingência e em tempos de paz às nações destinatárias. (MCINNIS; LUCAS, 2015, p.6, tradução nossa)[197].

No século XXI, o início da guerra do Afeganistão foi uma das motivações centrais do aumento do pleito burocrático pelo alargamento das autoridades e da flexibilidade do DoD no treinamento e financiamento de forças de segurança afegãs. Como apontamos, os representantes do Pentágono favoreciam a utilização dos programas de financiamento de grupos locais como um meio de reduzir sua dependência em relação às tropas estadunidenses.

Conforme o raciocínio *pentagoniano*, a restruturação do setor de segurança seria condição *sine qua non* para a reconstrução econômica e política do país. Todavia, compreendia-se que as determinações do FAA em relação à supervisão das atividades pelo DoS limitavam consideravelmente a margem de ação da burocracia de defesa, ao mesmo tempo que o aparato civil não dispunha das capacidades materiais necessárias para sua execução imediata. Como resultado, Rumsfeld intensificou as pressões no Congresso pela ampliação da autonomia do DoD, em campo. As principais autoridades requisitadas pelo secretário envolviam o aumento dos fundos para o treinamento e equipamento de forças estrangeiras, transferidos sob os critérios estabelecidos pelo *title* 10, e o reembolso aos esforços de combate dos países aliados na Guerra Global ao Terror.

Embora os primeiros pedidos tenham sofrido amplas resistências no Legislativo, sob o argumento de que, historicamente, o financiamento de forças externas era uma competência do DoS (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2003b), a continuidade do conflito e

---

[197] Do original: "[…] those activities undertaken by the Department of Defense to encourage and enable international partners to work with the United States to achieve strategic objectives. It includes all DOD interactions with foreign defense and security establishments, including all DOD-administered security assistance programs that (1) build defense and security relationships that promote specific U.S. security interests, including all international armaments cooperation activities and security assistance activities; (2) develop allied and friendly military capabilities for self-defense and multinational operations; and (3)provide U.S. forces with peacetime and contingency access to host nations." (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2015, p.6).

a invasão do Iraque facilitaram o processo gradual de afrouxamento dos limites. Ao longo dos anos, a burocracia de defesa logrou a concessão de recursos que garantiam suporte às tropas dos países aliados e viabilizavam a promoção de assistência bilateral, tanto ao Afeganistão (*Afghanistan Forces Fund*) e ao Iraque (*Iraq Forces Fund*) quanto aos países da região engajados direta ou indiretamente no conflito. O s*taff* jurídico do Pentágono também teve um papel relevante na ampliação das pressões sobre o Congresso para que as medidas de flexibilização fossem aprovadas (FEITH, 2009).

Dentre os principais programas de assistência em segurança aprovados nesse período, se destacam as iniciativas regionais de combate ao terrorismo na África (como a CJTF-HOA e a TSCTP) e o *Counter Terrorism Fellowship Program* (CTFP). Como discutimos, os projetos direcionados ao continente africano envolviam atividades que combinavam pilares de segurança – o financiamento militar e a realização de exercícios conjuntos – às demandas do desenvolvimento e reforço às capacidades estruturais dos países contemplados. Juntas, a CJTK-HOA e a TSCTP custaram, aproximadamente, US$ 200 milhões aos cofres públicos norte-americanos (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008), em seus anos iniciais, e apresentavam vicissitudes similares, dentre elas, a dificuldade de coordenação com as autoridades civis e a ocupação de um papel mais relevante pelo Pentágono no desembolso dos recursos, impulsionando o eixo da segurança.

Criado em 2002, o CTFP, se relacionava à esfera da educação militar; o fundamento do programa era fornecer recursos para que profissionais militares de outros países frequentassem as instituições educacionais de defesa regionais dos EUA. Posteriormente, suas prerrogativas foram alargadas de forma a incluir profissionais civis engajados no setor.

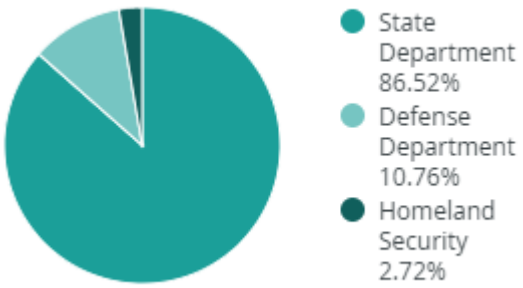
> O programa tem quatro objetivos: educar forças armadas e pessoal civil estrangeiros diretamente envolvidos na guerra ao terrorismo; criar e manter uma rede de combate ao terrorismo com valores e idioma comum; prover os países com meios intelectuais de criar, sustentar e desenvolver habilidades e capacidades de combate ao terrorismo; e influenciar os países a cooperar mais plenamente nos esforços de combate ao terrorismo das coalizões norte-americanas.(CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008, p.65, tradução nossa)[198].

[198] "The program has four objectives: educating foreign military and civilian personnel who are directly involved in the war on terrorism; creating and maintaining a human counterterrorism network with shared values and common language; providing countries with the intellectual means to create, sustain, and grow counterterrorism capabilities and capacities; and influencing countries to cooperate more fully in U.S. and coalition efforts to combat terrorism." (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2008, p.65).

Mais do que a promoção da interoperabilidade e o aperfeiçoamento da cooperação operacional, essa e outras iniciativas se utilizavam dos contatos *military-to-military* como um mecanismo de difusão de práticas e ideias que, em última instância, carregavam, em seu bojo, as concepções norte-americanas (e liberais) sobre o combate ao terrorismo e o funcionamento das instituições estatais. Para Krieger, Nexon e Souma (2015), uma das vantagens desse tipo de arranjo cooperativo é que, muitas vezes, os laços construídos a partir da identidade profissional entre as forças armadas se perpetuavam no tempo, mesmo quando os vínculos diplomáticos entre os EUA e os países destinatários eram suspensos ou inexistentes. Os programas de cooperação em segurança se constituíram como um ativo relevante de alargamento do alcance da GWT e da projeção militar norte-americana, particularmente nas regiões menos abastecidas em termos de postos diplomáticos no exterior. Segundo observado por Serafino (2014), entre os anos de 2001 e 2010, a quantidade de alunos engajados em programas capitaneados pelo DoD aumentou 300%, enquanto o tamanho das turmas financiadas por recursos do IMET se reduziu em 23%.

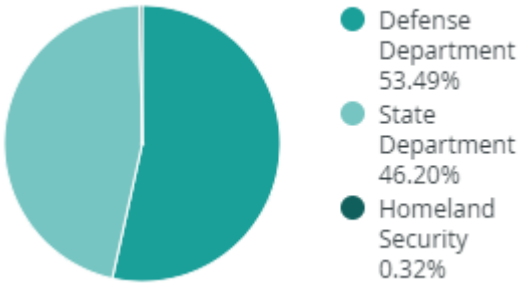
A quantidade total de fundos transferidos pelo DoD em assistência securitária cresceu 500%, enquanto as contas do DoS cresceram apenas 66% (SERAFINO, 2014). Após a Guerra Global ao Terror, o Pentágono se consolidou como a principal agência financiadora de assistência em segurança do sistema burocrático estadunidense. Os dois gráficos abaixo indicam as porcentagens comparadas de programas financiados DoD nesse setor, antes do início e no fim do governo Bush, respectivamente.

Gráfico 7- Porcentagem de assistência securitária financiada pelo DoD em 2000



Fonte: Gráfico gerado pelo securityassistance.org

Gráfico 8- Porcentagem de assistência securitária financiada pelo DoD em 2008



Fonte: Gráfico gerado pelo security assistance.org

No ano de 2000, as somas financiadas pela burocracia civil cobriam 86,52% (aproximadamente US$ 6 bilhões) dos gastos de assistência securitária dos EUA. O *Foreign Military Financing* era a conta de maior expressividade, respondendo por mais de 60% dos recursos, os quais eram predominantemente destinados à África e Oriente Médio. A segunda maior porcentagem (18 %) cabia ao *International Narcotics Control and Law Enforcement*; ambas as autoridades eram controladas pelo DoS. Em 2008, último ano do governo republicano, os recursos canalizados via DoD, notadamente ao Iraque, Afeganistão, ao suporte de forças da coalizão internacional e à seção 1004 (combate ao narcotráfico) compunham a maior parcela do gráfico.

O Oriente Médio e o continente africano se mantiveram como os principais receptores de ajuda (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2008). Por outro lado, sem os fundos destinados ao Afeganistão e ao Iraque, a participação do Pentágono se reduz consideravelmente; de acordo com Serafino (2014), excluindo-se os fundos de guerra, o crescimento das contas do DoS, nesse período, foi de 65%, enquanto as do DoD crescem apenas 22%. A constância de crescimento da agência civil se justifica, sobretudo, pela permanência dos altos índices de transferências de armamentos (média de 30%). Ainda assim, o impulsionamento da criação de novas autoridades para a burocracia de defesa sobre a ajuda em segurança foi expressivo. O quadro a seguir lista as principais contas alocadas sob o regimento dos *titles* 22 e 10, antes e depois dos atentados de 11/09.

Quadro 2- Programas de *Security Assistance*, antes e depois do 11/09

	Program	Legal Authority
Major Security Assistance and Cooperation Programs Before 9/11 ("Traditional Assistance")	Foreign Military Financing (FMF)	Title 22
	Foreign Military Sales (FMS)	Title 22
	International Narcotics and Law Enforcement (INCLE)	Title 22
	Peacekeeping Operations (PKO)	Title 22
	Excess Defense Articles	Title 22
	International Criminal Investigative Training Assistance (ICITAP)	DOJ program funded and authorized by interagency agreements with State, USAID and DOD

	Program	Legal Authority
	Cooperative Threat Reduction	Title 10
	Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining, and Related Programs (NADR)	Title 22
	International Military Education and Training (IMET)	Title 22
	Counter-Drug Assistance (Two authorities: Section 1004, Section 1033)	Title 10
	Joint Combined Exchange Trainings (JCET)	Title 10
	Combatant Commanders Initiative Fund (CCIF)	Title 10
	Training and Education Programs	Title 10 and 22, depending upon program
	Warsaw (now Wales) Initiative Fund	Title 10
Major Global Security Assistance and Cooperation Programs after 9/11	Train & Equip (Section 1206) Reauthorized as Building Capacity of Foreign Security Forces (Section 2282)	Title 10
	Global Lift & Sustain	Title 10
	Support to Foreign Forces (Section 1208)	Title 10
	Logistics Support to Foreign Forces (Section 1210)	Title 10
	Counterterrorism Partnership Fund (CTPF)	Title 10
	Combating Terrorism Fellowship Program (CTFP)	Title 10
	Exercise-related programs (e.g., developing country combined exercise program [DCCEP]), Exercise-Related construction [ERC])	Title 10
	Ministry of Defense Advisors (MODA) Program	Title 10
	Coalition Support Funds (CSF), including Coalition Readiness Support Program (CRSP)— technically reimbursement, not assistance	Title 10
	Global Security Contingency Fund (GSCF)	Pooled State/DoD Fund
	Global Peace Operations Initiative (GPOI)	Title 22
	Complex Crises Fund (CCF)	Title 22

Fonte: McInnis e Lucas (2015, p. 10)

A publicação da QDR de 2006 e do manual de operações de estabilização do exército de 2008 oficializaram a relevância das autoridades relacionadas à assistência securitária na mentalidade estratégica do DoD e incluíram uma nova terminologia ao léxico de cooperação em segurança, isso é, *build partner capacity* (BPC). Embora, não adicione elementos inéditos

ao debate, o conceito em questão parece consolidar a compreensão mais holística dos mecanismos de cooperação em segurança, na medida em que sua aplicação pressupõe a criação de condições para o fortalecimento doméstico dos países aliados no combate ao terrorismo, incluindo os componentes securitários (principalmente forças militares e policiais) e a dimensão da governança e da infraestrutura.

Os dispositivos de BPC se somam aos esforços de reconstrução, ao enfatizarem não apenas as etapas de conflito e reconstrução pós-conflito ("fase 4"), mas, sobretudo, de prevenção das hostilidades e da disseminação do terrorismo ("fase 0"). Desde 2006, o termo adquiriu um caráter "universal" nos documentos oficiais do Pentágono, sendo utilizado para designar praticamente todas as atividades da agência relacionadas ao combate ao terrorismo.

> Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, sucessivos líderes dos EUA e do Departamento de Defesa concluíram que as ferramentas tradicionais de assistência em segurança não atendiam às necessidades do novo cenário estratégico. O termo "*Build Partner Capacity*" foi criado na *Quadrennial Denfense Review* de 2006. Desde então, BPC se tornou uma expressão "guarda-chuva" para uma enorme variedade de programas, todos alicerçados sobre a premissa de que o fortalecimento das instituições estrangeiras de segurança em Estados fracos e frágeis poderá representar benefícios tangíveis à segurança nacional dos EUA. (MCINNIS ; LUCAS, 2015, p. 2, tradução nossa)[199].

As atividades abarcadas pela lógica de BPC incluem o equipamento e fortalecimento de forças de segurança locais, mas não se restringem a elas. De forma emblemática, a QDR de 2006 se vale da construção frásica: "*Shaping the choices of countries at strategic crossroads*" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2006, p. 3), para se referir aos objetivos contemplados pelas autoridades de BPC. Enquanto isso, o FM 3-07 de 2008 observa que: "A presença ativa e robusta de forças militares externas pode ser requisitada para ajudar a moldar o ambiente e reduzir os catalisadores do conflito violento, em parceria e cooperação com uma considerável presença civil internacional" (US ARMY, 2008, p. 6, tradução nossa)[200]. Em outras palavras, o conceito de BPC extrapola o âmbito da cooperação militar em sentido tradicional e confere protagonismo ao princípio mais ambicioso de emprego do instrumento

---

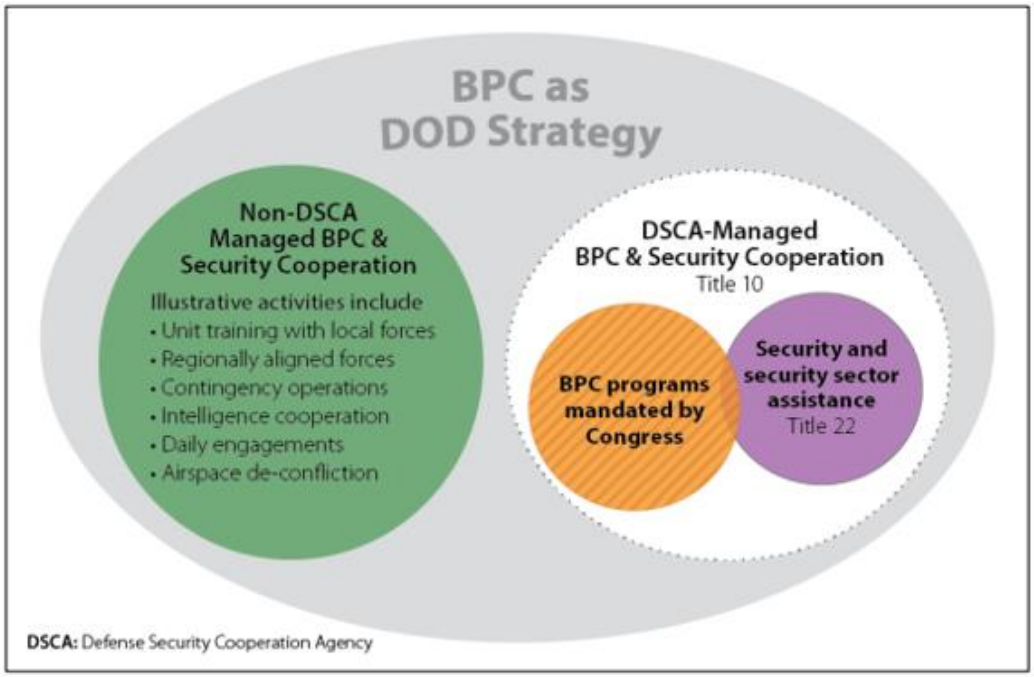
[199] Do original: Following the terrorist attacks on September 11, 2001, successive U.S. and Department of Defense leaders concluded that the traditional set of security assistance and security cooperation tools did not meet the needs of the changed strategic landscape. The term "Building Partnership Capacity" was coined in the 2006 Quadrennial Defense Review. Since then, BPC has become a catchall phrase for a wide array of programs, all underpinned by the assumption that strengthening foreign security institutions in weak and fragile states will have tangible positive benefits for U.S. national security." (MCINNIS; LUCAS, 2015, p. 2).

[200] Do original: "The active and robust presence of external military forces may be required to help shape the environment and reduce the drivers of violent conflict, in partnership and cooperation with a sizable international civilian presence." (US ARMY, 2008, p. 6).

militar com o intuito de "moldar" o ambiente global (*shape the environment*) às prioridades estratégicas norte-americanas.

Para o DoD, as capacidades de BPC englobam, no combate ao terrorismo, todas as demais atividades de cooperação e assistência em segurança, tanto aquelas supervisionadas pelo DoS (*title* 22) quanto sob a coordenação da burocracia de defesa (*title* 10). Esta perspectiva diferia do entendimento do Congresso estadunidense que, por sua vez, associava BPC estritamente às atividades da DSCA, como indica o círculo branco da figura abaixo. A elipse cinza representa a visão mais ampla do Pentágono.

Figura 14- Atividades de BPC na estratégia do Pentágono



Fonte: McInnis e Lucas (2015, p. 13)

Do ponto de vista legislativo, o principal avanço relacionado às capacidades de BPC se deu em 2006, mediante a inclusão da seção 1206 *Global Train and Equip* ao *National Defense Authorization Act* (NDAA) daquele ano. A medida autorizava o DoD a fornecer suprimentos, treinamento e equipamentos a países estrangeiros, com o intuito de construir capacidades para: a) conduzir operações de combate ao terrorismo; b) viabilizar a participação em operações de estabilização nas quais os militares dos EUA estivessem engajados (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2006). De acordo com as especificações da legislação, os recursos e treinamento só poderiam ser empregados no fortalecimento de forças militares, ou forças de segurança subordinadas ao Ministério da Defesa do país destinatário. Além disso, o Pentágono deveria notificar o Congresso com

quinze dias de antecedência sobre a concessão de fundos, em concordância prévia com o Secretário de Estado.

Inicialmente, o limite de financiamento anual sob a seção 1206 era de US$ 200 milhões; em 2007, porém, o Legislativo aprovou a extensão da lei até 2008 e ampliou o teto orçamentário para US$ 300 milhões. A despeito dos mecanismos de controle, um relatório publicado pela GAO indicava que, de 14 projetos lançados até 2007, apenas 5 haviam contado com a coordenação entre as burocracias militar e diplomática. Em diversos casos, os embaixadores locais, responsáveis pelas missões dos EUA nos países destinatários não foram notificados sobre a implementação dos recursos. A extensão de 2007 delegou a autoridade de aprovação dos projetos ao Secretário de Defesa (inicialmente, a aprovação final deveria ser realizada pelo presidente), com concordância do Secretário de Estado. Em 2006, a seção 1206 foi empregada em pelo menos 15 países, com um desembolso inicial de US$ 6 milhões.

O processo de aprovação da extensão de 2007 foi motivo de tensões entre os poderes Executivo e Legislativo. A requisição inicial do Pentágono envolvia a expansão do limite de fundos para US$ 750 milhões e a transformação da seção em uma medida permanente. Previa-se que seu escopo fosse alargado para além dos países relacionados à Guerra Global ao Terror e que os dispositivos pudessem abarcar outras forças de segurança, para além de efetivos militares. O alargamento não recebeu o endosso legislativo, em um primeiro momento, sob o argumento de que a autoridade poderia entrar em conflito com as prerrogativas de formulação da política externa reservadas ao DoS. Como veremos, essa disposição se alterou, nos anos posteriores.

O processo de expansão de autoridades do DoD recebeu outras injeções, no ano de 2007; a mais significativa, para além da extensão da seção 1206, foi a aprovação da seção 1207[201], que permitia a transferência de US$ 100 milhões em equipamentos, treinamento e artigos de defesa do DoD para o DoS e a USAID, em suporte às atividades de reconstrução e estabilização em outros países.

Enquanto o processo de incorporação de funções relacionadas ao desenvolvimento se deu de forma mais relutante dentro da agência de defesa, as capacidades de BPC foram prontamente reconhecidas como necessárias e prioritárias pelos representantes burocráticos de diversos escalões. Robert Gates e seu subsecretário de defesa para políticas, o diplomata

201 Embora se restrinja à atuação das forças especiais, vale ressaltar que, ainda em 2005, o Congresso autorizou a seção 1208, que permitia que as tropas especiais oferecessem suporte e treinamento a "grupos estrangeiros, forças irregulares e indivíduos" (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2005), engajados no combate ao terrorismo, além do reembolso às nações envolvidas na guerra.

de carreira Eric S. Edelman, defendiam que o conceito de BPC não encontrava precedentes jurídicos nas competências de ajuda externa desempenhadas pelo DoS, ao mesmo tempo que seus objetivos eram essencialmente militares, justificando a apropriação e condução pelo DoD (EDELMAN, 2008). Diversos componentes do que o Pentágono compreende como BPC, entretanto, se sobrepõem às autoridades tradicionais de transferência de assistência militar e replicam, dentro do aparato militar, dispositivos pré-existentes no campo civil.

Na percepção de Hicks et al (2008), os processos que levaram ao aumento da participação do Pentágono em atividades relacionadas ao desenvolvimento e à provisão de assistência em segurança respondem a três motivações principais: a urgência provocada pelas demandas da Guerra Global ao Terror; a relativa incapacidade e falta de recursos das agências civis para o atendimento das referidas demandas; e o descompasso entre as autoridades e recursos possuídos pelo DoD e o DoS. Além do cenário de emergência instaurado após os atentados de 2001 e das disparidades orçamentárias, o Departamento de Estado dispunha das autoridades jurídicas e legislativas, mas não dos recursos para atuar nos cenários de conflito, os quais eram detidos pelo Pentágono que, por seu turno, não possuía as autorizações necessárias para empregá-los. Nesse sentido, a concessão de novas autoridades à burocracia de defesa se justificaria sob a perspectiva da excepcionalidade estabelecida naquele contexto.

A observação do histórico de evolução das prerrogativas do departamento indica que os desníveis observados entre as agências civis e militares foram resultantes de escolhas políticas de longo prazo, efetuadas muito antes dos eventos de setembro de 2001. A não correção dos desequilíbrios orçamentários dificulta, como exposto por Eikenberry (2013), a possibilidade de concretização de iniciativas alicerçadas na cooperação e coordenação interburocráticas. A busca pelo equilíbrio entre os instrumentos de ação internacional dos EUA se converteria em um dos principais temas da agenda de governo do sucessor de George W. Bush, o democrata Barack Obama.

6 O PENTÁGONO SOB A ADMINISTRAÇÃO OBAMA (2009-2017): "DE VOLTA PARA O FUTURO" (?)

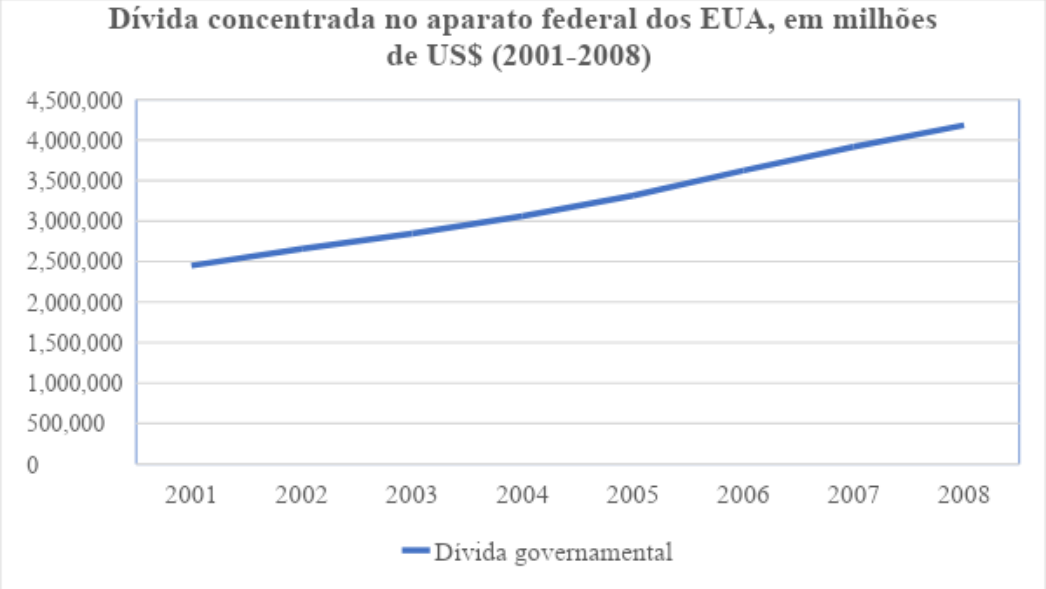
> Strengthening the nonmilitary tools of U.S. foreign policy would advance U.S. national interests and create new, more cost-effective, and less risky ways to exercise American power and leadership internationally. Americans want the strongest military in the world, but they want it used sparingly and only when vital national interests are at stake. Across the political spectrum, there is a belief that post–Cold War presidents have turned too often to the military to resolve challenges abroad. The United States must always be prepared to defend its interests, but in order to revive domestic support for the United States' global leadership role, U.S. leaders must exercise greater restraint in sending the world's finest military into combat. It should not be the mission of the U.S. military to try to shape the future of other countries. Not every outrage, every act of aggression, every oppression, or every crisis should elicit a U.S. military response. (GATES, 2020, p.131)

No ano de 2008, a Era Bush chegou ao fim. Entretanto, os eventos que dominaram os dois mandatos da gestão republicana imprimiram marcas profundas. Depois de oito anos, os EUA ainda se encontravam militarmente envolvidos em dois grandes conflitos internacionais, sem perspectivas concretas de retirada. A economia fora debilitada, não só pelos gastos militares crescentes, mas também pelo estopim de uma das maiores crises financeiras enfrentadas pelo país, precipitada pela implosão da "bolha" de capital imobiliário.

Diversos gigantes do setor financeiro foram levados à falência e o desemprego atingiu os patamares mais elevados desde os anos 1980 (OCDE, 2009). Além do colapso financeiro, a dívida federal (*federal debt*) estadunidense[202] (gráfico 9) crescia exponencialmente, impulsionada pelos gastos da GWT.

[202] A dívida federal dos EUA corresponde à quantidade emprestada pelo governo estadunidense para equilibrar suas contas públicas. Os empréstimos podem ser realizados dentro do governo, ou por meio da venda de títulos do Tesouro a entidades extra governamentais (investidores privados domésticos e internacionais, governos de outros países etc). A parcela financiada por fontes externas corresponde à dívida pública. Nas últimas décadas, o crescimento da dívida pública tem sido uma das maiores preocupações de economistas estadunidenses; atualmente, o montante total da dívida federal é de US$ 22,8 trilhões, dos quais US$ 6 trilhões correspondem às contas governamentais e US$ 16,8 trilhões compõem a dívida pública. Desse montante, 40% são detidos por investidores internacionais, liderados por China e Japão (GAO, 2020). O incremento das porcentagens detidas por outros países amplia a margem da interdependência estadunidense em relação às potências estrangeiras e, ao mesmo tempo, limita a ação internacional do país. Como destaca Agnew (2005), hoje os EUA dependem de tais recursos para financiar os pilares de sua projeção internacional, como o próprio poder militar.

Gráfico 9- Dívida concentrada no aparato federal dos EUA, em milhões de US$ (2001-2008)



Fonte: Elaborado com base nos dados de whitehouse.gov/omb

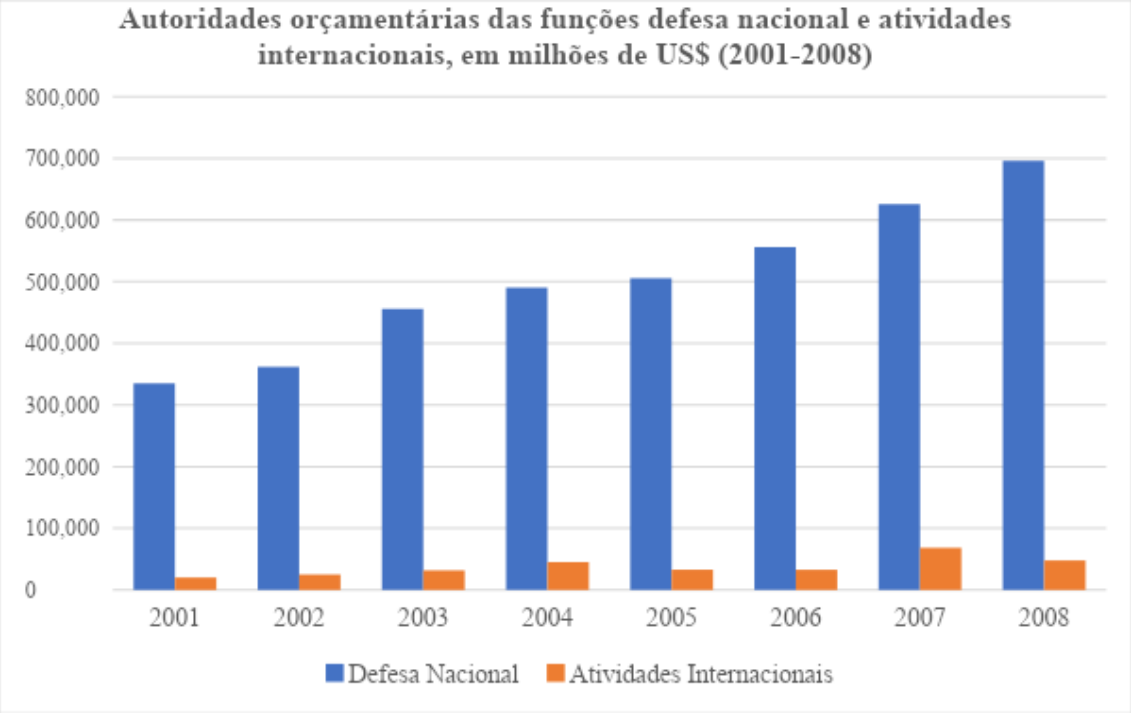
Como destacado no gráfico, até o fim do governo republicano, a parcela da dívida gerada pelas contas governamentais ultrapassava a marca dos US$ 4 trilhões. Parte significativa dessa soma era ocupada pelo setor de defesa: no ano de 2008, o custo cumulativo das operações no Iraque e no Afeganistão era estimado em aproximadamente US$ 806,49 bilhões. Em 2019, o valor alcançou US$ 2 trilhões, podendo chegar a US$ 6,5 trilhões (até 2050) (CRAWFORD, 2019; PELTIER, 2020), se contabilizadas as provisões de assistência social e tratamentos médicos para veteranos de guerra.

Para Kreps (2018), o endividamento expõe as fissuras do modelo de financiamento de guerras adotado desde a Guerra do Vietnã, alicerçado na combinação entre empréstimos e baixa taxação, como forma de isentar a população dos custos mais imediatos e diretos de manutenção do aparato militar. De acordo com a autora, após os atentados de 11/09, propostas de criação de impostos sobre as guerras foram prontamente rechaçadas pela presidência e por representantes de diversos polos do espectro político, sob o argumento de que o aumento da carga tributária seria um comportamento “anti-americano”. O financiamento por empréstimos federais reduziu os incentivos à transparência política, dificultando o controle e o mapeamento dos custos das intervenções.

Outra consequência do processo de elevação de gastos do setor de defesa foi o agravamento dos desequilíbrios observados historicamente entre a burocracia de defesa e as agências civis relacionadas à esfera de política externa. Embora, ao longo de seu segundo

mandato, a administração Republicana tenha proposto medidas de fortalecimento dos instrumentos civis da projeção de poder estadunidense, a desproporção entre os orçamentos da função defesa nacional e de *international affairs* permaneceu elevada, atingindo a relação de 17:1, em 2008 (ADAMS, 2008). O gráfico 10[203] permite a visualização mais clara das referidas diferenças:

Gráfico 10- Autoridades orçamentárias das funções defesa nacional e atividades internacionais, em milhões de US$ (2001-2008)



Fonte: Elaborado com base nos dados de whitehouse.gov/omb

Os dados evidenciam o crescimento expressivo das contas de *international affairs*, que, em 2001, totalizavam aproximadamente US$ 20 bilhões e, em 2007, atingiram um ápice de US$ 68 bilhões. Entretanto, ainda se tratava de uma parcela consideravelmente inferior, se comparada ao setor de defesa, que, ao final do governo Bush, se aproximava da marca estrondosa de US$ 700 bilhões. A percepção das disparidades crescentes entre as agências, associada ao aumento de funções incorporadas pelo aparato burocrático militar, acentuaram o debate sobre a militarização da política exterior dos EUA.

A militarização chegou a ser pauta de uma audiência realizada pelo Comitê de Relações Exteriores do Senado, em 2008, intitulada como *Defining the military's role*

203 Os montantes correspondem às parcelas orçamentárias autorizadas pelo Congresso a serem gastas pelas agências. Disponibilizamos a contabilidade dos gastos militares totais no Apêndice C deste trabalho, assim como as porcentagens dos gastos de defesa em relação ao PIB e aos gastos federais totais de cada ano.

towards foreign policy. Nela, senadores como o *chairman* Joe Biden apontavam para os efeitos deletérios do alargamento das autoridades e da margem de flexibilidade do Pentágono no gerenciamento das demandas apresentadas pelo cenário pós-11/09. Para o congressista, o problema da migração de fundos e funções das agências civis para as militares era, dentre outras coisas, os risco da limitação das opções de projeção internacional norte-americana e a ênfase no veículo militar *by default*, ou seja, como um instrumento empregado com frequência pela falta de outras alternativas, o que se percebia como negativo, tanto pela perspectiva civil quanto militar.

A proposta da diversificação dos instrumentos de política exterior se converteu em um dos pilares da campanha presidencial de Barack H. Obama. O democrata havia atuado como senador pelo estado de Illinois e como um dos membros do Comitê de Relações Exteriores, junto ao senador Joe Biden, que se tornaria seu vice. No Legislativo, Obama se destacou pela oposição à invasão do Iraque, considerada pelo candidato como uma guerra desnecessária e estúpida (*dumb war*), cujos objetivos não se conectavam efetivamente ao combate ao terrorismo (OBAMA, 2002). No discurso de lançamento da candidatura, em 2007, o democrata ressaltava que a força militar não era o único meio de alcançar a "vitória" contra a ameaça terrorista. Essa última dependeria da mobilização de outros recursos de poder, como a exportação de ideias norte-americanos e a construção de alianças:

> Nós podemos trabalhar juntos para caçar terroristas com um aparato militar mais forte, podemos estrangular suas finanças e aprimorar nossas capacidades de inteligência. Mas devemos compreender que a vitória final contra nossos inimigos virá apenas pela reconstrução de nossas alianças e exportação daqueles ideais que trazem esperança e oportunidade a milhões ao redor do globo (OBAMA, 2007a, tradução nossa)[204].

Com essa plataforma, Obama fez dos *slogans A change we can believe in* e *Yes we can* os motes de sua campanha, produzindo amplas expectativas em relação à possibilidade de reversão das políticas adotadas pelo governo republicano, que se encerrara com uma desaprovação de aproximadamente 70% (PEW RESEARCH CENTER, 2009). Todavia, as propostas eleitorais da agenda democrata se mostraram mais limitadas, quando convertidas em práticas de governo. Tais limitações refletiram-se sobre a relação entre a nova administração e o gerenciamento do aparato militar.

---

[204] Do original: We can work together to track terrorists down with a stronger military, we can tighten the net around their finances, and we can improve our intelligence capabilities. But let us also understand that ultimate victory against our enemies will come only by rebuilding our alliances and exporting those ideals that bring hope and opportunity to millions around the globe. (OBAMA, 2007a).

Nas próximas páginas, discutiremos como as tendências de ampliação da presença do DoD em distintos setores da política exterior se comportaram durante a presidência de Barack Obama. Na primeira seção, discorreremos sobre a composição da administração e as principais medidas adotadas por essa última no campo do combate ao terrorismo e do intervencionismo militar; posteriormente, nos debruçaremos sobre os eixos do desenvolvimento e da assistência securitária e, por fim, da análise dos efeitos dessas esferas sobre a construção das relações exteriores norte-americanas.

6.1 A recalibração da política externa norte-americana: remodelando o combate ao terrorismo e o intervencionismo militar

O fato de Barack Obama ter se apresentado, desde o início da corrida eleitoral, como um "candidato da mudança" (PECEQUILO, 2011) acentuou a propensão às comparações entre o primeiro presidente negro dos EUA e seu antecessor, particularmente no que dizia respeito ao combate ao terrorismo e à condução das intervenções militares. Em mais de um discurso de campanha, Obama desferiu duras críticas à "política do medo" (OBAMA, 2007b) e às arbitrariedades instauradas em nome dos atentados de 11/09, como o emprego da tortura em interrogatórios e a amplitude da autorização para o uso da força militar (AUMF 2001). Para o candidato, esses comportamentos destoavam dos ideais estadunidenses de democracia e liberdade e agravavam a rejeição externa, tornando o país mais vulnerável a novos ataques.

Uma das primeiras providências do novo incumbente foi a assinatura da Ordem Executiva 13492 que determinava a revisão do *status* jurídico de todos os indivíduos detidos em Guantánamo, reforçando o imperativo do tratamento humano nas detenções. O decreto também determinava o fechamento da prisão em prazo não superior a um ano e a organização de transferências dos presos para instalações dentro ou fora dos EUA, nas quais pudessem ser julgados por cortes civis. Outra atitude simbólica foi a retirada do termo *Global War on Terror* de todos os documentos oficiais da administração, incluindo a publicação fundante da "Doutrina Obama", a *National Security Strategy* de 2010 (NSS 2010). As operações militares travadas sob a égide do terrorismo foram renomeadas como *Overseas Contingency Operations*, mas a alteração não significou o abandono total da conotação belicosa atribuída ao combate ao terrorismo, no início da década.

O vocabulário da guerra continuou presente nos pronunciamentos presidenciais do período, indicando alguma margem de continuidade em relação à abordagem discursiva adotada pela administração republicana. Em janeiro de 2010, após uma tentativa de atentado

à bomba em um avião que saía de Amsterdã para Detroit, no Natal de 2009, Obama engrossou a retórica em relação ao terrorismo: "Nós estamos em guerra. Estamos em guerra contra a *Al Qaeda*, uma rede extensa de violência e ódio que nos atacou no 11/09, que matou 3.000 pessoas inocentes, e está tramando para nos atacar de novo" (OBAMA, 2010, tradução nossa)[205]. O incidente, apelidado como *The Christmas plot* foi atribuído a Umar Farouk Abdulmutallab, que, de acordo com o governo norte-americano, era membro de uma das redes afiliadas à *Al Qaeda,* no Iêmen.

A supressão da expressão "Guerra Global ao Terror" deve ser lida, não propriamente como uma negação à postura militarista adotada em relação ao terrorismo, e sim como a sinalização para a incorporação de novos temas à agenda de segurança nacional. Essa avaliação se sustenta a partir da análise do conteúdo da NSS de 2010, na qual o terrorismo é apresentado como um dos riscos da globalização, mas não o único. Embora o documento enfatize a premissa de que: "Por quase uma década, nossa nação tem lutado uma guerra contra uma extensa rede de ódio e violência (THE WHITE HOUSE, 2010a,tradução nossa)[206], outros elementos, como a vulnerabilidade econômica, o campo cibernético, a proliferação nuclear, os Estados falidos e as questões ambientais despontavam como novas fontes possíveis de ameaças. O contexto da publicação ensejava a percepção de diminuição do poder relativo no sistema internacional, motivado tanto pela erosão dos pilares da liderança e da imagem do país quanto pelo fortalecimento de economias emergentes como China, Rússia, Índia e, à época, Brasil.

Esta avaliação justificava a substituição dos termos, na medida em que a ideia de "guerra global" pressupunha um escopo de atuação mais genérico e vago, que a administração Obama procurou restringir ao direcionar o foco para a *"Al Qaeda* e seus afiliados" (THE WHITE HOUSE, 2010a) e propor a retirada das tropas do Iraque. Ao inserir os grupos "afiliados" à rede *Al Qaeda* entre as prioridades, a estratégia democrata elaborou uma nova geografia do conflito, cujo cerne tornou-se o eixo Afeganistão-Paquistão (*AfPak*) e países que haviam se tornado, ao longo das décadas, receptáculos de "braços" da *Al Qaeda* como Somália e Iêmen (MCCRISKEN, 2013). A mudança mais emblemática foi a alteração do *status* do Paquistão que, durante o governo republicano, fora considerado como um aliado

205 Do original: "We are at war. We are at war against Al Qaida, a far-reaching network of violence and hatred that attacked us on 9/11, that killed nearly 3,000 innocent people, and that is plotting to strike us again." (OBAMA, 2010).

206 Do original: "For nearly a decade our nation has been fighting a war against far-reaching network of hatred and violence" (OBAMA, 2010).

na guerra contra o terrorismo e, na administração Obama, passou a ser descrito como um dos focos da ameaça. A doutrina Obama reconfigurou, mas não necessariamente reduziu o espaço geográfico do combate ao terrorismo.

Conforme apontado por Holland (2013), o eixo da continuidade observado em algumas das políticas adotadas se sustentava tanto na personalidade do presidente quanto nos constrangimentos imputados pela estrutura doméstica e internacional. É possível depreender, a partir de suas críticas aos excessos da GWT, que Obama efetivamente tivesse intenções de reverter parte das medidas implementadas pela gestão anterior. A Ordem Executiva sobre o fechamento de Guantánamo exemplifica tais disposições. A correção de excessos, porém, não significava uma disposição à mudança total do curso.

É notório, ainda assim, que o presidente encontrou resistências à implementação de suas plataformas eleitorais, sobretudo na esfera doméstica. Em 2011, uma das provisões da *National Defense Authorization Act* proibiu a administração de utilizar fundos federais para a transferência de presos de Guantánamo, inviabilizando os planos de fechamento da prisão (MCCRISKEN, 2013). Ao longo de todo o governo, a pauta foi um dos grandes nódulos de tensão da relação Executivo-Legislativo, posto que os representantes do espectro conservador rejeitavam a possibilidade de que indivíduos considerados como "inimigos" fossem alocados em dependências domésticas.

Outro ponto de disputa foi a proposta de redução dos orçamentos de defesa e de adoção de maior parcimônia em relação ao emprego da força militar. Em ambos os casos, Obama sofreu críticas e boicotes legislativos que limitaram sua margem de manobra, e, para Jackson (2013), eram representativos do processo de institucionalização dos pilares da GWT na cultura política, explicando o apelo conservado por medidas arbitrárias e pela narrativa da guerra às quais o presidente democrata passara a recorrer para justificar suas ações.

A exemplo do remodelamento da estratégia de combate ao terrorismo e da ênfase no eixo AFPAK, Obama imprimiu sua marca à continuidade (AARONSON, 2013). Uma das expressões mais evidentes dessa dinâmica foi a expansão do emprego de *drones* e das forças especiais na captura e assassinato de indivíduos suspeitos pela prática de terrorismo. Apesar da ausência de estimativas exatas, dados apresentados por observadores da sociedade civil como a organização *Bureau of Investigative Journalism* apontam que a administração Obama perpetrou dez vezes mais ataques com *drones* do que o governo Bush, além de massificar sua aplicação em países para além daqueles com os quais os EUA estavam oficialmente em guerra, como Somália, Paquistão e Iêmen.

De acordo com os cálculos da agência, o presidente democrata conduziu 563 ataques, contra 57 da gestão republicana, até 2016 (BUREAU OF INVESTIGATIVE JOURNALISM, 2017). O programa de *kill or capture* ou *hunt or kill* foi autorizado pelo Executivo em 2010 e envolvia não só o uso de *drones* nos países mencionados, mas a expansão da autonomia das forças especiais, em conjunto com a CIA, para que essas orquestrassem a captura e/ou a eliminação de indivíduos identificados como pertencentes a organizações terroristas. A existência do programa só foi admitida em 2012 e justificada como uma tática cirúrgica e efetiva, que evitava mortes civis. Entretanto, os dados indicavam que mais de uma centena dos mortos por ataques aéreos, até o fim do governo democrata, eram civis. Em maio de 2013, o presidente apresentou uma segunda justificativa, embasada na autorização para o uso da força militar de 2001 e no conceito de "guerra justa" que, em larga medida, fazia ecos à era W. Bush.

> As ações dos EUA são legais. Nós fomos atacados em 11/09. Dentro de uma semana, o Congresso autorizou esmagadoramente o uso da força. Sob as leis doméstica e internacional, os EUA estão em guerra com a *Al Qaeda*, o talibã e suas forças associadas. Então esta é uma guerra justa, uma guerra erigida proporcionalmente, como último recurso, e em legítima defesa. (OBAMA, 2013, tradução nossa)[207].

Neste discurso, Obama observou que a morte de civis não era desejável, mas fazia parte dos efeitos colaterais da guerra, como demonstravam as operações no Afeganistão e Iraque (OBAMA, 2013). A alteração das práticas presidenciais no combate ao terrorismo foi mais significativa na forma, do que no conteúdo. A essência militarista foi conservada, ainda que mais diluída em argumentos de tom legalista e economicista, ou seja, pautados pela lógica de custo-efetividade prometida pelo programa de assassinatos seletivos. Houve um avanço no paradigma da exceção, uma vez que a opção pela via letal, em detrimento da captura e detenção, anulava definitivamente o direito a julgamento e defesa dos indivíduos.

O alargamento da autonomia e do mapa de atuação das forças especiais é digno de nota. Em 2010, o jornal *Washington Post* apontou que as tropas especiais norte-americanas já se encontravam estacionadas em pelo menos 75 países. O papel desempenhado pela divisão especial durante a vigência da GWT fez com que, em 2013, o Secretário de Defesa transferisse oficialmente sua autoridade sobre as forças especiais de todos os comandos

[207] Do original: "America's actions are legal. We were attacked on 9/11. Within a week, Congress overwhelmingly authorized the use of force. Under domestic law, and international law, the United States is at war with al Qaeda, the Taliban, and their associated forces. So this is a just war – a war waged proportionally, in last resort, and in self-defense." (OBAMA, 2013).

regionais para o USSOCOM que, como todos os comandos combatentes, detém grande poder orçamentário e de barganha em Washington (FEICKERT, 2020).

Na avaliação de Niva (2013), o destaque adquirido pelo comando especial foi tão expressivo, que a JSOC se converteu em um aparato militar dentro do próprio aparato militar: "Com sua própria divisão de inteligência, *drones* e satélites, a JSOC opera cada vez mais como um aparato militar dentro do aparato militar, possuindo poder e alcance global." (NIVA, 2018, p.198, tradução nossa)[208]. Ainda segundo o autor, essa configuração apresentava vantagens táticas e políticas: a mobilidade dos efetivos americanos foi ampliada, reduzindo a demanda por forças convencionais de larga escala e a violência foi ocultada dos olhares públicos, ainda que permanecesse presente no tecido social e no funcionamento da ordem doméstica e global.

A nomeação dos postos burocráticos pode ser encarada como um indicativo do reforço ao *status quo.* No Departamento de Defesa, o secretariado continuou nas mãos de Robert Gates, o indicado dos anos finais do governo Bush. William J. Lynn III, ex-burocrata do governo Clinton e executivo da companhia militar Raytheon foi alçado à posição de *deputy secretary of defense*. Para o cargo de *under secretary of defense for policy*, o principal órgão de relações exteriores do Pentágono, o presidente nomeou a analista Michèle Flournoy, cuja carreira havia sido construída em *think tanks* como o *Center for a New American Security* (CNAS) e o *Center for Strategic and International Studies* (CSIS). Tais opções evidenciavam a busca por posturas moderadas e qualificadas no setor de defesa, que se adequassem à proposta de construção de uma abordagem militar mais moderna, inteligente e eficiente. Algumas dessas opções agravavam práticas como a de *revolving door,* que o presidente prometera combater.

Ainda em 2009, Obama assinou a Ordem Executiva 13490, cujas determinações estipulavam um período mínimo de dois anos para que empresários ou *lobbystas* atuassem em posições governamentais ou partidárias relacionadas às suas ocupações prévias no setor privado. Também eram impostos limites à atuação de ex-membros do governo em atividades de *lobby* e empresas privadas. Entre os nomeados do Pentágono, o caso de Lynn III provocou tensões, uma vez que o vice secretário ainda era executivo da Raytheon, quando foi convidado para o cargo na agência de defesa, fazendo com que o presidente tivesse que abrir uma exceção.

---

208 Do original: "With its own intelligence division, drones, and satellites, JSOC increasingly operates more like a military within the military, possessing domestic power and global reach." (NIVA, 2013, p. 198).

Em 2012, ao deixar o cargo, Lynn passou a integrar o quadro de executivos da *DRS Technologies*, que recebeu US$1,1 bilhão em contratos do DoD, no mesmo ano. Ao deixar o cargo no Pentágono, em 2013, a subsecretária Michèle Flournoy entrou para o *Boston Consulting Group*, uma consultoria do setor espacial que aumentou seus contratos de defesa de US$1,6 milhões para US$32 milhões (PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT, 2020), após a contratação da analista.

Em relatório publicado em 2018, o instituto *Project on Government Oversight* (POGO) apurou que parte substantiva dos indivíduos envolvidos em práticas de *revolving door* e tráfico de influência eram representantes da casta militar. A publicação registrou um total de 645 casos de porta giratória, no ano fiscal de 2016. Dentre os nomes analisados, pelo menos 100 eram militares aposentados que haviam migrado para o setor privado. Como no governo Bush, os setores do Pentágono relacionados à aquisição e produção de armamentos foram os exemplos mais abundantes, sendo um dos mais emblemáticos o do ex-vice comandante do Estado Maior Conjunto, general James E. Cartwright.

Durante o tempo em que esteve no cargo (2007-2011), Cartwright impediu que o exército cancelasse o sistema de defesa *Joint Land Attack Cruise Missile Defense Elevated Netted Sensor System* (JLENS) da Raytheon; após a aposentadoria, o general entrou para o quadro de executivos da empresa. Em 2015, o imbróglio veio a público, por força de uma série de falhas apresentadas pelo sistema, que colocavam em xeque seu custo-benefício.

O grupo das cinco grandes companhias do setor de defesa (*Lockheed Martin, Boeing, Raytheon, General Dynamics* e *Northtrop Grumann*) continuou a dominar o "mercado" da porta giratória, respondendo por quase um quarto das transições. Houve um incremento considerável no número de empresas do ramo de tecnologias de informação e consultorias especializadas no setor de defesa (PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT, 2018). O quadro abaixo ilustra alguns desses casos (além dos já mencionados), mapeando os cargos ocupados pelos indivíduos no Pentágono, as corporações para as quais migraram após a aposentadoria do setor público e as quantias (quando disponíveis) recebidas em compensações e/ou contratos assinados com o DoD, depois da contratação dos oficiais.

Quadro 3- Membros do alto escalão do DoD no governo Obama envolvidos na prática de *revolving door*

Nome	Cargo no Pentágono	Cargo no setor privado/ramo	Compensações / contratos DoD (em US$)
General Keith A. Alexander	Diretor da *National Security Agency* até 2016	Membro executivo da *CSRA Inc* (tecnologia e informação)	400 mil (2016-2017)
General Lloyd J. Austin	Comandante do CENTCOM até 2016	*United Technologies Corporation* (tecnologia e informação)	720 mil (2016)
Vice Almirante Gerald R. Beaman	Comandante da terceira frota até 2013	Presidente da *Kratos Defense and Security Solutions Unmanned Combat Aerial Systems* (defesa)	26,8 milhões
General Kevin P. Chilton	Comandante do US STRATCOM até 2011	Diretor da *Orbital Sciences Corporation* e *Level 3 Communications* (aeroespacial/comunicações)	Não informado
Derek Chollet	*US Assistant Secretary of Defense and International Security Affairs* (2012-2015)	Conselheiro *da Beacon Global Strategies* (consultoria de defesa)	Não informado
Tony D. Demartino	Diretor da *Defense Intelligence Agency* até 2014	*SBD Advisors* (consultoria de defesa)	Não informado
General Joseph F. Dunford	Comandante do Estado Maior Conjunto (2015-2019)	Membro executivo da *Lockheed Martin* (defesa)	38,9 bilhões (2018)
Eric Fanning	Secretário do Exército (2016-2017)	Presidente e chefe executivo da *Aerospace Industries Association* (associação comercial de defesa)	Não informado
General Douglas M. Fraser	Comandante do SOUTHCOM até 2013	Consultor para a *Boeing Phantom Woks, Northtrop Grumman Electronics* e *Beechcraft Defense Company* (defesa)	9,2 bilhões (2013)
Robert H. Hale	*Defense Comptroller* (2009-2014)	Conselheiro sênior na *Booz Allen Hamilton* (consultoria em tecnologia)	Não informado
General John F. Kelly	Comandante do SOUTHCOM até 2016	Conselheiro na *Dyncorp, Beacon Global Strategies* e *Australian Defense Force Joint Task Force*	Não informado

		Commanders Course (segurança privada/defesa/governo)	
General Jim Mattis	Comandante do CENTCOM até 2013	*General Dynamics*, *Theranos* e conselheiro militar dos Emirados Árabes (defesa/saúde/governo)	Não informado
General Stanley McChrystal	Comandante da ISAF até 2010	Membro Executivo da *Siemens Government Technologies* (tecnologia e informação)	Não informado
General William Ward	Comandante do AFRICOM até 2012	Conselheiro sênior *Sentel Corp*. (tecnologia e informação)	Não informado

Fonte: Elaborado a partir de dados do pogo.org/

Além da predominância das empresas do ramo de defesa e informação, cumpre ressaltar o fato de que a maior parte dos oficiais são militares de alta patente e ex-ocupantes de cargos em comandos combatentes, indicando que o alcance da prática de *revolving door* extrapolava a esfera das aquisições. Alguns destes comandantes retornaram ao setor público, após o encerramento do mandato de Barack Obama, ocupando indicações de cargos burocráticos na administração de Donald J. Trump (2017-presente). Dentre eles, sublinhamos os generais Keith Alexander, John F. Kelly e Jim Mattis. Os casos de Kelly e Mattis são mais representativos, pois atuaram não apenas em companhias privadas, mas também como conselheiros militares em governos estrangeiros da Austrália e dos Emirados Árabes Unidos, respectivamente.

Sob as leis federais estadunidenses, militares aposentados são proibidos de receber financiamentos de governos ou empresas estrangeiras; o Congresso, porém, pode autorizar exceções, mediante pedidos de permissão prévia, que foram concedidos a Kelly e Mattis (PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT, 2018). Apesar de ser um fenômeno pouco analisado, a participação de militares norte-americanos em atividades governamentais de nações estrangeiras pode vir a se converter, em décadas futuras, em mais um foco de influência militar sobre relações exteriores dos EUA e, potencialmente, de conflito entre as atividades desempenhadas pelos generais e as diretrizes estratégicas de política exterior.

Os elementos discutidos reforçam a perspectiva de que o governo Obama não avançou significativamente na contenção da sobreposição entre os interesses públicos e privados dentro do Pentágono, ampliando os constrangimentos à implementação de mudanças estratégicas. Outro aspecto de continuidade foi o quadro de ocupantes dos

principais cargos da ala militar: Obama "herdou" a maior parte dos postos da presidência Bush, só podendo fazer indicações quando do vencimento dos mandatos dos generais.

Dentre os oficiais remanescentes do alto escalão estavam o comandante do Estado Maior Conjunto, o almirante Mike Mullen e o vice comandante James Cartwright. Apenas em 2011, o presidente os substituiu por Martin Dempsey e James Winnefeld (PERRY, 2017). A condução da operação militar no Afeganistão foi posta a cargo de outro integrante do governo republicano, o ex-comandante da JSOC, Stanley McChrystal, enquanto o gerenciamento do CENTCOM foi delegado a David H. Petraeus, o general responsável por orquestrar a estratégia de contra insurgência no Iraque.

Na esfera diplomática, as opções presidenciais para os postos de alto escalão refletiam, ao mesmo tempo, as inclinações moderadas do incumbente e o comprometimento com a retomada do vigor dos instrumentos civis do aparato de política exterior. Hillary Clinton foi escolhida como Secretária de Estado, após concorrer contra Obama pela nomeação nas primárias democratas de 2008. Antes do início da administração, Clinton passou praticamente duas décadas participando ativamente da vida política norte-americana, ao desempenhar o papel de primeira-dama, na presidência de Bill Clinton (1993-2000), e de senadora por Nova York (2001-2009). Durante sua trajetória no Senado, a secretária frequentara tanto o comitê de relações exteriores quanto o de forças armadas e, assim como o presidente e o Secretário de Defesa, compartilhava da opinião de que os problemas internacionais enfrentados pelos EUA exigiam o fortalecimento e a integração de todas ferramentas do poder nacional.

A audiência de confirmação de Clinton no Senado, em 2009, foi uma defesa do conceito de *smart power*, emplacado como o princípio organizador da política externa da nova gestão. Construído a partir dos trabalhos do professor Joseph Nye Jr., o "poder inteligente" pressupunha a combinação equilibrada entre os recursos de *soft* e *hard power*, bem como a elevação dos pilares da diplomacia e do desenvolvimento ao mesmo grau de relevância concedido à defesa (ADAMS, 2008). Nas palavras da secretária, essa orientação tornaria a diplomacia a "vanguarda da política externa" (CLINTON, 2009a) e a responsável por coordenar a atuação dos EUA no exterior em todos os campos. Na prática não se tratava de uma proposta inovadora, posto que os princípios basilares do conceito já haviam sido articulados ao longo dos anos finais do governo Bush, sob os auspícios da abordagem *whole of government*. O mérito da parceria Obama-Clinton foi aprofundar as iniciativas nesse campo, por meio da revisão estratégica e modernização da estrutura diplomática.

Como veremos, a articulação da política dos 3Ds (diplomacia, desenvolvimento e defesa) não implicava a anulação do vetor militar. Todos os proponentes da abordagem, incluindo Clinton e Gates, não rechaçavam o uso da força, quando este fosse necessário para defender os interesses estadunidenses e como recurso de última instância (CLINTON, 2009a). A Secretária de Estado votou favoravelmente à guerra do Iraque, em 2003, o que lhe angariou a reputação de "falcão" (*hawk*) no que se referia às inclinações sobre o intervencionismo militar.

Embora de forma menos expressiva que no governo Bush, a gestão Obama também preencheu postos civis relevantes com figuras militares. Dois destaques foram a indicação do general James L. Jones para o Conselho de Segurança Nacional e Karl Eikenberry como embaixador do Afeganistão. O segundo, em especial, tornou-se um dos principais denunciantes da militarização da política externa, fazendo ecos às visões expressas pelas autoridades civis sobre a necessidade de recalibração da atuação internacional dos EUA.

6.1.1 As intervenções militares na Era Obama e a "recessão" *pentagoniana*

Após a definição dos principais cargos burocráticos e prioridades estratégicas, faltava à administração democrata uma resolução sobre a condução das operações militares ainda em curso. O processo de deliberação foi permeado por conflitos e produziu os primeiros sinais de esgotamento da relação entre a presidência e os generais do alto escalão.

Obama ordenou a revisão do planejamento para o Afeganistão, a ser conduzida no eixo DoS-Pentágono. Além dos secretários Clinton e Gates, participavam dos debates os comandantes Petraeus, McChrystal e os embaixadores Eikenberry e Richard Holbrooke, nomeado como enviado especial diplomático para Paquistão, Índia e Afeganistão. Os primeiros pareceres burocráticos convergiam na interpretação de que o aumento de tropas seria necessário, mas havia divergências quanto ao número de soldados a ser enviado (FARROW, 2019). Por influência do general Petraeus, as visões militares eram majoritariamente favoráveis à reedição do *surge* e das táticas de contra insurgência, aplicadas anteriormente ao Iraque. As primeiras estimativas elaboradas por McChrystal sobre os contingentes extras estipulavam um adicional de 100 mil soldados.

No DoS, embora a maior parte dos oficiais, incluindo Hillary Clinton, favorecesse o *surge*, Holbrooke e Eikenberry demonstravam reticências sobre a incompatibilidade entre os recursos, limitados pela conjuntura da crise econômica, e o alargamento da missão, sem uma estratégia diplomática de construção de alianças com os países da região. Na percepção dos

embaixadores, a condução das relações com o Paquistão e o Afeganistão havia sido "usurpada" pelas autoridades militares ao longo da GWT (BROOKS, 2013; FARROW, 2019); McChrystal, por exemplo, mantinha encontros regulares com o líder afegão Hamid Karzai, enquanto os intercâmbios com o Paquistão eram organizados pelo DoD e a CIA.

Em dezembro de 2009, o presidente formalizou a decisão da administração, anunciando o envio adicional de 30 mil soldados e um prazo de retirada de 18 meses (OBAMA, 2009a). O anúncio frustrou tanto as expectativas militares, que viram no contingente inferior ao esperado uma forma de negligência civil ao aconselhamento tático, quanto entre civis, que, por seu turno, encararam o aumento de tropas como reflexo da interferência militar em decisões político-estratégicas. O acirramento do conflito culminou na demissão do general McChrystal, depois de uma entrevista concedida à revista *Rolling Stone*, em 2010, na qual o comandante ironizava figuras como o vice presidente John Biden e o general Jim Jones, observando que suas opções estratégicas levariam à transformação do Afeganistão em um "Caosistão" (*Chaosistan*).

A revisão sobre o Iraque foi concluída de forma mais célere pelos integrantes do governo: ainda em fevereiro de 2009, o presidente Obama anunciou a estratégia de "finalização responsável" do conflito. Assim como no caso afegão, foram estipulados 18 meses para a articulação da retirada; durante o processo, os EUA se comprometiam a conservar uma força de aproximadamente 50 mil soldados em campo para oferecer suporte à transição, os quais seriam gradualmente desmobilizados, até 2011 (OBAMA, 2009b), em cumprimento às normas do *Status of Forces Agreement*, negociado entre o presidente Bush e o premiê iraquiano Nouri al-Maliki, após o incidente em que soldados contratados da empresa *Blackwater* assassinaram dezessete civis iraquianos em uma operação.

A continuidade das tropas nos dois teatros militares contribuiu para que os montantes destinados à função defesa nacional não sofressem reduções expressivas. As apropriações para o FY2010 canalizaram US$ 527,922 bilhões para o orçamento base do DoD e US$ 162,390 bilhões para a manutenção das operações no Afeganistão e no Iraque (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2020), isso é, um total de US$ 690,967 bilhões. O montante aprovado foi US$ 14,9 milhões mais elevado que o valor requisitado inicialmente, em razão de adições realizadas pela Câmara e o Senado para a continuidade dos projetos do F-22 e F-35, à revelia das demandas presidenciais pelo cancelamento do primeiro. Após sucessivas ameaças de veto, o Senado derrubou a autorização ao financiamento do F-22, o que foi considerado como uma vitória do Executivo. A produção do F-35 foi re-autorizada e

justificada pelo Secretário de Defesa como um meio eficiente de geração de empregos, a despeito das contradições sobre seu custo-eficiência, discutidas no capítulo anterior.

No ano fiscal seguinte, Robert Gates recomendou uma nova rodada de cortes nos programas de armamentos, como o cargueiro C-17 da *Boeing*, visto como "supérfluo". Os cancelamentos de aquisições eram parte de um projeto de reduções orçamentárias encampadas pelo presidente e pela ala civil do Pentágono e previam economias de até US$ 102 bilhões, em um período de cinco anos. As medidas foram consideradas tímidas por observadores mais críticos (WHEELER, 2010) e o Legislativo não acatou o encerramento do C-17, autorizando a produção de mais 18 aeronaves no FY2011. Em agosto de 2011, o debate sobre as restrições orçamentárias ganhou novo impulso, quando o presidente Obama assinou a lei *Budget Control Act* (BCA). A medida foi uma reedição da *Gramm-Rudman-Hollings Act*, dispositivo de controle de orçamento aprovado em 1985. Em sua nova versão, o BCA recebeu apoio bipartidário, com 269 votos favoráveis, na Câmara, e 73, no Senado.

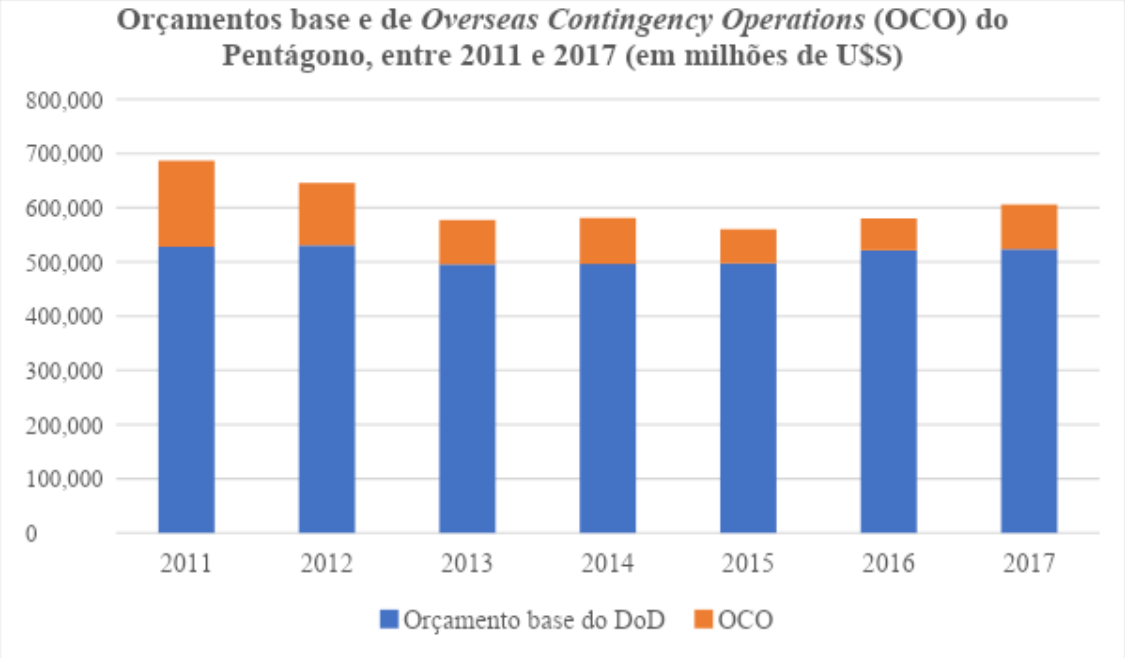
A lei estabelecia tetos (*caps*) orçamentários por dez anos (até o FY2021) para diversas contas federais, incluindo o orçamento discricionário de defesa, e um dispositivo de "sequestro" (*sequestration*), a ser ativado quando os montantes apropriados superassem os tetos instituídos. No caso do orçamento de defesa, as projeções indicavam reduções de até US$ 1 trilhão, se os limites orçamentários fossem mantidos ao longo da década. Os tetos não abarcavam os gastos com as operações militares, renomeados, desde 2012, como *Overseas Contingency Operations Fund* (OCO), e pulverizados em contas do DoD, do DoS e de outras agências envolvidas nos teatros de conflito.

A recepção da medida pela comunidade de defesa foi bastante negativa: um estudo divulgado pela *Aerospace Industries Association* estimava que um milhão de empregos seriam perdidos; o Secretário de Defesa que sucedeu Gates após a aposentadoria, Leon Panetta, teceu duras críticas em uma audiência no Senado, observando que os cortes seriam um "tiro na cabeça" e fariam dos EUA um "poder de segunda classe" (FREEMAN, 2013; HARRISON, 2016).Os generais Martin Dempsey e James Winnefeld fizeram ecos ao alarmismo, argumentando que o sequestro imporia riscos inaceitáveis à segurança dos EUA.

As pressões e diversos impasses legislativos fizeram com que a implementação da legislação fosse mais amena que o prometido. Em primeiro lugar, o texto sofreu diversas alterações, que promoveram afrouxamentos e diminuições sucessivas dos tetos orçamentários. Na esfera de defesa, os poderes Executivo e Legislativo se valeram da flexibilidade garantida aos fundos de OCO para canalizar parte dessas somas para o financiamento do orçamento base do Pentágono, o que "protegeu" as contas da agência de

uma redução mais efetiva (gráfico 11). Outro ponto foi a falta de cumprimento das determinações pelo Congresso, que continuou a financiar os programas de armamentos rejeitados pelo DoD e a impedir a realização de novas rodadas de fechamentos de bases militares (FREEMAN, 2013). Finalmente, vale mencionar que o sequestro orçamentário só chegou a ser ativado uma vez, no FY2013, reforçando a percepção de que a aplicação da medida foi mais branda que o esperado.

Gráfico 11- Orçamento base e de *Overseas Contingecy Operations* (OCO) do Pentágono, entre 2011 e 2017 (em milhões de US$)



Fonte: Elaborado com base em dados do US Department of Defense (2020, p.21-22)

No ano do sequestro, o orçamento total de defesa foi de US$577,552 bilhões (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2020); as projeções iniciais apontavam que, se as reduções fossem realizadas como previsto, o orçamento da agência deveria cair para, aproximadamente, US$ 487 bilhões anuais, o que não ocorreu em nenhum ano. No FY2014, as contas do DoD voltaram a crescer, totalizando US$ 581,439 bilhões. Embora tenha havido diminuições, em comparação ao início dos anos 2000, essas últimas ficaram aquém do previsto.

O episódio pode ser visto como um atestado da continuidade da influência dos atores do complexo industrial militar sobre a presidência democrata. Conforme apurado por Freeman (2013), as indústrias de defesa doaram mais de US$ 1 milhão para a campanha de reeleição de Obama, em 2012, e mais de US$ 20 milhões para as eleições de meio de mandato

do Legislativo, explicando, em partes, o sucesso das pressões pelo não cumprimento das restrições do BCA.

É notável o impacto desempenhado pelos atores mencionados na produção das narrativas sobre segurança nacional do país, mesmo quando os argumentos utilizados não parecem encontrar correspondências concretas. Como discutimos no capítulo 2, a relação entre o setor de defesa e a geração de empregos tem sido progressivamente enfraquecida nas últimas décadas. Um dos estudos produzido pelo instituto *Project on Government Oversight* concluiu que, em 2006, a proporção de empregos gerada por um investimento de US$ 101 bilhões em contratos de defesa com as cinco grandes companhias do ramo foi de 577 mil.

Em 2011, um investimento maior de 113 bilhões gerou apenas 559 mil empregos, indicando que maiores orçamentos não necessariamente culminavam em mais postos de trabalho no setor (PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT, 2011). O argumento da segurança nacional e da competitividade do aparato de defesa estadunidense também eram questionáveis, considerando que, mesmo com os cortes, os EUA permaneciam detentores de um orçamento dez vezes superior à soma das maiores potências globais (ADAMS, 2014); a China detinha, em 2013, um orçamento militar estimado um US$ 184 bilhões, conforme informações disponibilizadas pelo SIPRI, em 2019.

A potência asiática se consolidou como um dos principais interesses *pentagonianos* durante a administração Obama, aparecendo com frequência cada vez maior nos documentos da agência. A *Quadrennial Defense Review de* 2010 (QDR de 2010), publicada em fevereiro daquele ano, ainda conservava especial destaque para os conflitos no Oriente Médio, auto classificando-se como "[...] a truly wartime QDR" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010, p.i), mas trazia indicações sobre a necessidade de redimensionamento da política de defesa estadunidense, visando não apenas o gerenciamento das "novas ameaças", identificadas pela NSS de 2010, mas também a resposta aos desafios impostos pela "nova distribuição do poder global, econômico e militar", equacionada aos avanços de potências como China e Índia na esfera tecnológica e de defesa.

Apesar de a QDR acompanhar as diretrizes elaboradas pela NSS de 2010, é possível identificar sutis diferenças de linguagem entre os documentos: enquanto a NSS enfatizava a dimensão cooperativa e pragmática, descrevendo a China como uma parceira, que deveria ser encorajada a fazer escolhas que a tornassem uma "liderança responsável" (THE WHITE HOUSE, 2010a), o QDR destacava a esfera da competição, indicando que, a despeito da nova distribuição do poder global, a potência estadunidense conservaria a primazia. Além disso, neste QDR, a China é mencionada entre os países considerados como potenciais ameaças,

como Irã, Coreia do Norte e Rússia, por força de seus crescentes investimentos em modernização militar e falta de transparência (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010). Essas indefinições levantavam questões, segundo a ótica militar, sobre as intenções e disposição real de engajamento do país à ordem liberal.

> Como parte de sua modernização militar ampla e de longo prazo, a China está desenvolvendo e posicionando grandes números de mísseis balísticos avançados de alcance intermediário, novos submarinos de ataque equipados com armas desenvolvidas, sistemas de defesa aérea de longo alcance, cada vez mais capazes, capacidades de ataque de guerra eletrônica e redes de computadores, aeronaves avançadas e sistemas contra espaciais. A China tem compartilhado apenas informações limitadas sobre o ritmo, escopo e objetivos dos programas de modernização militar, levantando uma série de questões legítimas sobre suas intenções de longo prazo. (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010, p. 31, tradução nossa)[209].

A lógica competitiva era gestada em outras produções documentais do DoD, desde a década anterior, como o relatório *China's Military Power Report*, um compilado publicado anualmente desde 2000, a pedido do Legislativo, para monitorar os avanços da modernização militar chinesa. A desconfiança era reproduzida em estruturas específicas do Pentágono, como os COCOMS. O ex-comandante do PACOM, almirante William J. Crowe Jr, pontuava que: "[…] alguns dentro dos círculos de defesa argumentam que a China substituiu a URSS como a principal ameaça à estabilidade regional. Mesmo não rotulada como inimiga dos EUA, a China é vista como uma rival em potencial na região". (CROWE Jr., 2004, p. 76, tradução nossa)[210].

Durante seu testemunho anual ao Congresso, em 2001, o sucessor de Crowe Jr, Dennis Blair, também levantou a questão desta modernização militar e seus impactos sobre aliados regionais norte-americanos: "O Exército de Libertação Popular (PLA) está modernizando e fazendo mudanças organizacionais em todas as forças armadas para fortalecer a defesa doméstica, expandir a influência regional e sustentar reivindicações de

---

209 Do original: "As part of its long-term, comprehensive military modernization, China is developing and fielding large numbers of advanced medium-range ballistic and cruise missiles, new attack submarines equipped with advanced weapons, increasingly capable long-range air defense systems, electronic warfare and computer network attack capabilities, advanced fighter aircraft, and counter-space systems. China has shared only limited information about the pace, scope, and ultimate aims of its military modernization programs, raising a number of legitimate questions regarding its longterm intentions." (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010, p. 31).

210 Do original: "[...] some within defense circles argue that China replaced the USSR as the main threat to regional stability [...] Though not labeled an enemy of the United States, China is seen as a potential rival in the region." (CROWE Jr., 2004, p. 76).

soberania em Taiwan e no Mar do Sul da China" (BLAIR, 2001, tradução nossa)[211]. Esta ênfase não foi uma inovação, portanto, e sim uma retomada de preocupações ofuscadas pelo combate ao terrorismo.

A burocracia diplomática optou pela incorporação da retórica pragmática da NSS: apesar de tecer críticas eventuais a algumas condutas chinesas, a Secretária de Estado Hillary Clinton observou, em mais de uma ocasião, que a China não era um adversário estadunidense e que eventuais divergências em esferas como direitos humanos não deveriam impor obstáculos à cooperação econômica (CLINTON, 2010). A partir de julho de 2010, a secretária gravitou com maior intensidade[212] para o espectro conflitivo, em decorrência da escalada de tensões na região do Mar do Sul da China, território contestado pela China e por países do sudeste asiático[213]. Em visita ao Vietnã, Clinton demarcou a posição estadunidense no contencioso, declarando que o Mar do Sul da China e o respeito às normas de liberdade de navegação instituídas pela ONU eram parte do interesse dos EUA.

Em outubro de 2011, Hillary Clinton apresentou a estratégia intitulada como *America's Pacific Century* em um artigo para a revista *Foreign Policy*, cuja espinha dorsal era o conceito de "Pivô para a Ásia", ou seja, o redirecionamento holístico das capacidades diplomáticas, econômicas e militares do Oriente Médio para a Ásia e o Pacífico. Em decorrência da sugestão belicosa presente no termo "pivô", a estratégia foi posteriormente renomeada como *rebalance*. Seus sustentáculos representaram a fusão definitiva entre os pilares coercitivos e cooperativos para a composição de uma reorientação expressa à contenção da China no entorno regional asiático. No Pentágono, essa alteração de conceitos foi codificada na publicação *Sustaining US global leadership: Priorities for the 21st Century*, divulgada em 2012 após uma revisão estratégica do departamento, promovida pelas alas civil e militar.

A *strategic guidance* apontava que as novas demandas estratégicas e o cenário de restrições orçamentárias exigiam escolhas da parte da agência. Diante do processo de encerramento dos conflitos no Oriente Médio, compreendia-se que o *rebalance* para a Ásia deveria se tornar a prioridade do aparato militar.

> Os interesses de segurança e econômicos dos EUA estão intrinsecamente ligados aos desenvolvimentos no arco se estendendo do Pacífico Ocidental

211 Do original: "The People's Liberation Army (PLA) is modernizing and making organizational changes in all branches of service to strengthen homeland defense, expand regional influence and support sovereignty claims to Taiwan and the South China Sea." (BLAIR, 2001).

212 É importante destacar que a secretária nutria e expressava preocupações em relação à presença chinesa em regiões específicas, como a América Latina.

213 Para uma discussão mais detalhada sobre o conflito ver Pecequilo e Forner (2017).

> e o Leste da Ásia até a região do Oceano Índico e do Sul da Ásia, criando uma mistura de crescentes desafios e oportunidades. Assim, enquanto as forças armadas estadunidenses continuarem a contribuir para a segurança globalmente, será necessário nos redirecionar para região da Ásia-Pacífico. (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2012, p. 3, tradução nossa)[214].

O documento em questão consolidou não só os fins, mas também os meios pelos quais os EUA reorientariam sua presença militar: projeção de poder e garantia de acesso aos "*global commons"* (POSEN, 2004), isso é, os domínios que não se encontravam sob autoridade de nenhuma entidade soberana, notadamente, o espaço marítimo, aéreo, espacial e, no período recente, cibernético (US DEPARTMENT OF DEFENSE,2014). Esse princípio foi resumido pelo objetivo de negar à China as capacidades de A2/AD (*anti-acess/area denial*), ou seja, de bloquear a projeção dos EUA sobre os campos em disputas, o que se tornou o alicerce da atuação do Pentágono no contencioso do Mar do Sul da China, como forma de contrabalancear a militarização chinesa da região e assegurar, ao mesmo tempo, o acesso norte-americano ao território e seus recursos.

Apesar dos limites orçamentários e do processo de reorientação estratégica, os EUA continuaram imersos em intervenções militares, na África e Oriente Médio. Em março de 2011, Obama lançou uma campanha de bombardeios aéreos à Líbia, com o objetivo alegado de conter violações de direitos humanos, perpetradas pelo general Muammar Gaddafi, no contexto das manifestações que compuseram a chamada "Primavera Árabe". A decisão pela intervenção representou um marco do tensionamento das relações entre a presidência e o Pentágono, considerando que, à época, nem os representantes da alta cúpula militar e nem o secretário Robert Gates foram favoráveis ao conflito (AARONSON, 2013; GATES, 2020), por compreenderem que os objetivos alegados pelo presidente e pelo Departamento de Estado não eram prioritários sob o ponto de vista militar. O episódio demarcou o primeiro grande desacordo entre Gates e Hillary Clinton[215].

A primeira intervenção iniciada sob a administração Obama provocou reações negativas ao longo de todo o espectro político; aqueles que haviam apoiado o presidente esperando uma postura anti intervencionista viram na opção pelo bombardeio a continuidade

---

[214] Do original: "U.S. economic and security interests are inextricably linked to developments in the arc extending from the Western Pacific and East Asia into the Indian Ocean region and South Asia, creating a mix of evolving challenges and opportunities. Accordingly, while the U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region" (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2012, p. 3).

[215] As reflexões sobre a derrota do Pentágono na decisão sobre a intervenção são tributárias da entrevista realizada pela estudante, em novembro de 2019, com a pesquisadora, ex-assistente especial da presidência no NSC para Rússia/Eurásia (2013-2017) e ex-secretária adjunta de defesa para Rússia/Ucrânia/ Eurásia (2009-2012), Celeste Wallander.

do padrão de ação internacional militarista (BACEVICH, 2016). Por outro lado, o fato de Obama optar, inicialmente, por uma ação militar restrita a ataques aéreos e mais pautada pela divisão de responsabilidades com os aliados europeus foi interpretado por figuras mais afeitas ao uso da força como uma postura fraca e reticente, sumarizada sob o epíteto *leading from behind* (LÖFFLMANN, 2015), ou "liderando por trás". A expressão surgiu pela primeira vez em uma entrevista concedida à revista *The New Yorker* por um membro não identificado da administração e passou a ser empregada para designar, normalmente de forma pejorativa, a estratégia mais cautelosa adotada pelo líder democrata. Conforme o texto da revista:

> Um de seus conselheiros descreveu as ações do presidente na Líbia como 'liderando por trás'. Esse não é um *slogan* feito para as placas da Convenção Democrata de 2012, mas descreve acuradamente o equilíbrio que Obama parece encontrar agora. É uma definição diferente de liderança daquela pela qual os EUA são conhecidos e vem de dois princípios não verbalizados: o de que o poder relativo americano está declinando, conforme rivais como a China ascendem, e de que os EUA estão sendo afrontados em diversas partes do mundo. Buscar nossos interesses e difundir nossos ideais requer, portanto, discrição e modéstia, assim como força militar. 'Vai de encontro à expectativa John Wayne para o que os EUA são no mundo', o conselheiro disse, 'Mas é necessário para nos guiar durante esta etapa.'. (LYZZA,2011, tradução nossa)[216].

Em que pese a aparência de contrariedade à *John Wayne expectation* descrita pelo assessor em relação ao papel desempenhado pelos EUA no mundo, é importante ressaltar que, para todos os efeitos, a intervenção foi levada a cabo pelo presidente, sob a justificativa de que: "Por gerações, os EUA desempenharam o papel único de uma âncora da segurança global e advogados da liberdade humana [...] quando nossos interesses e valores estão em jogo, temos uma responsabilidade de agir" (OBAMA, 2011, tradução nossa)[217]. As ações foram perpetradas na ausência de um pedido de autorização formal ao Legislativo sobre o emprego da força, ressaltando o panorama da excepcionalidade. O presidente recebeu recomendações do Pentágono e do Departamento de Justiça pelo pedido de permissão, mas

---

[216] Do original: One of his advisers described the President's actions in Libya as 'leading from behind' That's not a slogan designed for signs at the 2012 Democratic Convention, but it does accurately describe the balance that Obama now seems to be finding. It's a different definition of leadership than America is known for, and it comes from two unspoken beliefs: that the relative power of the U.S. is declining, as rivals like China rise, and that the U.S. is reviled in many parts of the world. Pursuing our interests and spreading our ideals thus requires stealth and modesty as well as military strength. 'It's so at odds with the John Wayne expectation for what America is in the world,' the adviser said. 'But it's necessary for shepherding us through this phase.' (LYZZA, 2011).

[217] Do original: "For generations, the United States of America has played a unique role as an anchor of global security and as an advocate for human freedom. [...] when our interests and values are at stake, we have a responsibility to act." (OBAMA, 2011).

o rejeitou, sob alegação de que a intervenção possuía apoio e legitimidade internacional, tornando a autorização doméstica desnecessária.

Em 2011, uma operação das forças especiais estadunidenses no Paquistão capturou e assassinou Osama Bin Laden. A ação despertou questionamentos sobre sua legitimidade, por ter sido realizada sem a autorização prévia do governo paquistanês, mas assistida e conduzida diretamente da Casa Branca pelo presidente Obama. Em paralelo, as intervenções no Afeganistão e no Iraque tiveram continuidade, apesar do estabelecimento dos cronogramas de retirada, respectivamente para 2014 e 2011. Nesse período, a administração democrata se viu diante de dois novos desafios: a ascensão do Estado Islâmico no Oriente Médio e o agravamento da guerra civil na Síria. Em ambos os casos, as reticências demonstradas pela presidência em relação ao emprego imediato da força[218], somadas ao cenário de constrangimentos orçamentários do período, aprofundaram a cisma entre os generais do Pentágono e o comandante em chefe.

De acordo com entrevistas realizadas pela professora da *Georgetown University* Rosa Brooks, de maneira geral, as figuras militares do alto escalão percebiam que a ambivalência demonstrada por Obama em relação às questões de defesa, oscilando entre a rejeição ao papel de "polícia do mundo" e a continuidade do emprego das tropas em campo, provocou a tomada de uma série de decisões incoerentes (BROOKS, 2013). As falhas na contenção do Estado Islâmico enfraqueceram o apoio doméstico ao presidente. Embora uma pesquisa realizada em 2014 pelo instituto *Pew Research Center* tenha apontado que, pela primeira vez desde 1964, a maioria dos respondentes (52%) acreditava que os EUA deveriam "cuidar de seus próprios interesses internacionalmente", 51% opinavam que o presidente não era firme o suficiente no gerenciamento de temas de política externa e segurança nacional.

Para Löfflman (2015), esses dados sugeriam que, a despeito do criticismo ao envolvimento estadunidense em questões internacionais, a redefinição do excepcionalismo norte-americano em termos mais cautelosos como *leading from behind* e, posteriormente, "paciência estratégica" (THE WHITE HOUSE, 2015) tinha limites de aceitação internamente, ao passo que a imagem de liderança do presidente continuava intrinsecamente

[218] A expansão do Estado Islâmico, grupo dissidente da *Al Qaeda* criado em 2007, foi atribuída pelos críticos da administração ao que entendiam como a retirada "precipitada" das tropas estadunidenses do Iraque, em 2011 (AARONSON, 2013). Em 2014, o Pentágono deflagrou a operação *Inherent Resolve* para conter os avanços do grupo na Síria e no Iraque, mas os desacordos entre a liderança da agência e o restante da administração sobre a estratégia a ser seguida dificultaram o progresso da missão e culminaram, em 2014, no pedido de demissão do Secretário de Defesa Chuck Hagel e sua sucessão por Ash Carter. Na Síria, o presidente foi criticado por demorar para oferecer uma resposta militar às violações cometidas pelo presidente Bashar al Assad, abrindo um vácuo para a presença de potências como a Rússia e o Irã.

relacionada ao seu histórico na esfera de defesa e segurança nacional. Naquela conjuntura, a percepção dominante era de que administração democrata havia fragilizado o aparato de defesa, o que parecia ser atestado pelo baixo desempenho nos conflitos internacionais e pelas sucessivas "trocas de cadeiras" no DoD, ocupado por quatro secretários diferentes em oito anos de governo. Ainda assim, a gestão democrata deu continuidade à expansão de algumas das autoridades da agência relacionadas ao campo da política externa. Abordaremos essa dimensão nos tópicos seguintes.

6.2 A agenda para o desenvolvimento e a implementação da abordagem *whole of government*

Mesmo intensificando as tendências de aumento da dependência do vetor militar como instrumento de política exterior, o governo Bush promoveu transformações significativas na seara do desenvolvimento e nas políticas de fornecimento de ajuda externa. Quantitativamente, a administração republicana elevou os montantes de ajuda aos patamares mais altos desde a implementação do Plano Marshall (LANCASTER, 2008), revertendo o processo de queda observado após o fim da Guerra Fria. Ao ressaltar a conexão entre a proliferação do terrorismo e o desenvolvimento, a "Guerra Global ao Terror" foi um fator determinante para tal mudança (MATEO, 2017). Novos programas e mecanismos de implementação foram criados, como o fundo *President´s Emergency Plan for AIDS Relief* (PEFFAR), destinado ao combate ao HIV, e a agência independente *Millenium Challenge Corporation (MCC)*. Essa última visava a transferência de ajuda a partir do estabelecimento de critérios de performance para os governos receptores, como índices de corrupção, governança, entre outros (EPSTEIN; VEILLETTE, 2009).

Como destacamos, houve alterações na organização governamental, a partir da assinatura da *Presidential Directive* 44 (PD-44). A diretriz orientou uma série de reformulações intra burocráticas, que culminaram na criação de conceitos como "política externa dos 3Ds" e "diplomacia transformacional", elaborada pela então Secretária de Estado Condoleezza Rice em um discurso proferido em 2006, na *Georgetown University*. O aparato diplomático deveria ser modernizado, de modo a desempenhar uma diplomacia proativa que "não apenas se reporta sobre o mundo como ele é, mas busca transformá-lo" (RICE, 2006 tradução nossa)[219].

219 Do original: "not only reports about the world as it is but seeks to change the world itself" (RICE, 2006).

À reformulação dos conceitos, seguiu-se um amplo processo de reforma, apelidado como "*F process*", cujos objetivos envolviam o aumento da coordenação entre as atividades do DoS e da USAID. Instituíram-se o *State Department Bureau of Foreign Assistance*, para supervisionar os projetos da USAID e de outras agências engajadas na promoção da ajuda externa, e o cargo do diretor de ajuda externa (*diretor of foreign assistance*), um gabinete simultaneamente responsivo a USAID e ao DoS (MATEO, 2017). O orçamento das agências passou a ser alocado de maneira coordenada pelo DoS (EPSTEIN; VEILLETTE, 2009), com o intuito alinhar os projetos. Todavia, tal qual debatido por Lancaster (2008), a reforma enfrentou múltiplas limitações e críticas, além de aprofundar, sob a ótica de alguns analistas, as distorções que prometia solucionar.

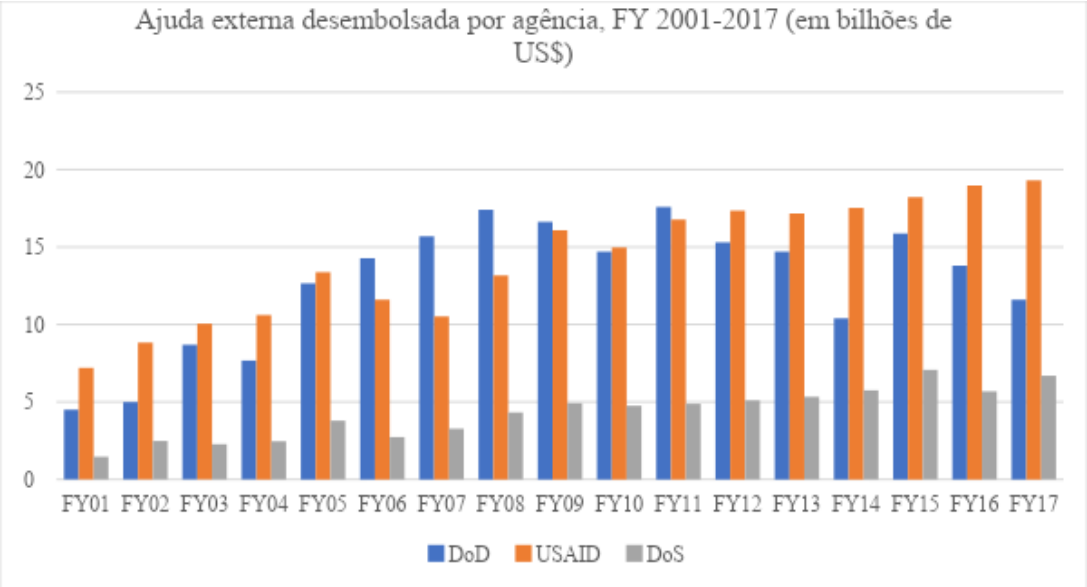
Um dos principais obstáculos era a grande fragmentação dos programas de ajuda, pulverizados em mais de vinte agências do aparato governamental (ADAMS, 2008; LANCASTER, 2008; SPEAR, 2016), incluindo o Pentágono. Cada uma das burocracias empregava metodologias próprias de controle e contabilização da assistência, complicando o estabelecimento de parâmetros únicos. Outro pronto a ser ressaltado diz respeito ao papel desempenhado pela USAID; para Spear (2016), a unificação orçamentária e a criação de novos dispositivos de ajuda independentes, como a MCC, acentuaram o panorama da fragmentação e de enfraquecimento da agência de desenvolvimento, observado desde as décadas anteriores. Entre 1980 e 2007, o quadro de funcionários da USAID foi reduzido de 4.058 para 2.200. Apesar do aumento dos níveis gerais de ajuda externa, as porcentagens controladas pela agência caíram de 65% para 40%, no mesmo período[220] (SPEAR, 2016), refletindo a migração das contas relacionadas à ajuda externa para outras burocracias, como o DoS e o DoD.

Como vimos, as duas agências também competiam entre si e se sobrepunham no exercício das autoridades sobre a esfera da ajuda externa. Na transição para o governo Obama, os totais desembolsados de ajuda externa pelo Pentágono declinaram quase 10% até 2010 (gráfico 12), conforme as operações no Oriente Médio começaram a ser desmobilizadas. Em 2011, o montante da agência apresentou um último pico, em decorrência da elevação das tropas no Afeganistão – US$ 17,06 bilhões, contra US$ 16,77 bilhões (USAID) e US$4,88 bilhões (DoS) (USAID, 2020) – que retornou a cair, em 2012 (US$ 15, 03 bilhões), se estabilizando na média de US$13 a 15 bilhões anuais, até o fim da gestão democrata. A manutenção foi sustentada pela continuidade elevada dos gastos nas contas

[220] De acordo com Spear (2016), a partir de 2009, o quadro começou a se reverter e a agência voltou a controlar 52% do total da ajuda externa.

relacionadas à segurança, como debateremos na seção seguinte. A USAID, por seu turno, recuperou a liderança na implementação da ajuda externa, de forma geral.

Gráfico 12- Ajuda externa desembolsada por agência, FY2001-2017 (em bilhões de US$)



Fonte: Elaborado a partir dos dados de explorer.usaid.gov

Apesar da queda nas contribuições, a burocracia de defesa mantinha fundos que replicavam funções desempenhadas por programas controlados pela USAID e pelo DoS, causando redundâncias e desperdícios orçamentários. Entre o FY 2002 e o FY 2009, o Congresso apropriou US$ 47 bilhões para as novas autoridades adquiridas pelo DoD, enquanto as contas do DoS totalizaram US$ 41,4 bilhões (ADAMS, 2008), evidenciando os altos custos relacionados à duplicação de competências. O quadro a seguir lista algumas dessas sobreposições (em desenvolvimento e segurança), indicando o programa exercido pelo Pentágono e seus correlatos, nas agências civis.

Quadro 4- Sobreposição entre programas de ajuda externa implementados pelo DoD e as agências civis

Programa no Pentágono	Programa no DoS/USAID
Fundos de *train and equip* Afeganistão e Iraque	**DoS**- *Foreign Military Financing (FMF), International Military Education and Training (IMET) e Peacekeeping Operations (PKO)*
Build Partner Capacity (BPC)	**DoS**- *Foreign Military Financing (FMF), International Military Education and Training (IMET) e Peacekeeping Operations (PKO)*

Commander´s Emergency Response Program (CERP)	**USAID**- *Office of Transition Initiatives (OTI), Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA)* **DoS**- *Migration and Refugee Assistance (MRA)*
Coalition Support Funds	**USAID**- *Economic Support Fund (ESF)*
Combating Terrorism Fellowship Program	**DoS**- *International Military Education and Training (IMET)*

Fonte: Adaptado de Adams (2008)

Com intuito de corrigir tais distorções e colocar em marcha a agenda de reforço ao poder civil, a gestão Obama deu continuidade aos esforços de reforma encampados pelo governo Bush. Em 2009, a Secretária de Estado Hillary Clinton anunciou a publicação da *Quadrennial Diplomacy and Development Review*, que, nas palavras da burocrata, deveria cumprir a mesma função que a QDR do Pentágono, ou seja, servir como um mecanismo de organização de prioridades e de defesa dos interesses das agências civis perante o Legislativo.

> Eu servi por seis anos no Comitê de Forças Armadas do Senado. E tornou-se muito claro para mim que o processo de QDR que o Departamento de Defesa conduzia era uma ferramenta importante para que o DoD não apenas exercitasse a disciplina necessária para tomar decisões difíceis e eleger prioridades, mas providenciava uma estrutura que era muito convincente para aqueles no Congresso, de que havia um plano, de que as pessoas sabiam onde eram comandadas e tinham as prioridades requeridas alinhadas ao orçamento e, portanto, as pessoas eram frequentemente convencidas de que era razoável fazer qualquer coisa que o Departamento de Defesa requisitasse. Bem, eu quero fazer o mesmo pela diplomacia e o desenvolvimento. (CLINTON, 2009b, tradução nossa)[221].

O documento veio a público em 2010, elencando as etapas da reforma dos sistemas de promoção da diplomacia e do desenvolvimento; tratava-se de uma série de medidas para incrementar a liderança do poder civil de modo que esse último se tornasse "a primeira face do poder americano" (US DEPARTMENT OF STATE, 2010) no exterior. Concretamente, a revisão previa, por exemplo, o aumento da autoridade dos *chief of missions* em campo, a elaboração de orçamentos e planejamentos de longo prazo (mimetizando o PPBE do DoD) e

[221] Do original: "I served for six years on the Armed Services Committee in the Senate. And it became very clear to me that the QDR process that the Defense Department ran was an important tool for the Defense Department to not only exercise the discipline necessary to make the hard decisions to set forth the priorities, but provided a framework that was a very convincing one to those in the Congress, that there was a plan, people knew where they were headed, and they had the priorities requested aligned with the budget, and therefore, people were often very convinced that it made good sense to do whatever the Defense Department requested. Well, I want to make the same case for diplomacy and development." (CLINTON, 2009).

a criação de um escritório especializado no combate ao terrorismo no DoS (*Bureau of Counterterrorism*, criado em 2012). A estratégia foi acompanhada pelo incremento dos orçamentos e dos quadros de funcionários das agências civis; o Congresso autorizou US$50,89 bilhões para a função *international affairs* no FY2010 e a contratação de mais 1.108 funcionários para o *Foreign Service* e 1.200 especialistas em desenvolvimento para a USAID (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2010).

O presidente Obama assinou, em setembro 2010, a diretiva PPD-6 *Presidential Directive on Global Development*, elevando o desenvolvimento à condição de "pilar central" do poder americano e reforçando a relação de complementariedade existente entre a diplomacia, o desenvolvimento e a defesa (THE WHITE HOUSE, 2010b). Como observado por Mateo (2017), enquanto a QDDR era uma iniciativa conduzida pelo DoS, a diretriz presidencial estabelecia um caminho de ação para todas as demais instâncias governamentais.

Novos programas e prioridades foram estabelecidos na esfera de ajuda externa, que enfatizavam três grandes áreas: questões climáticas (*Global Climate Initiative*), segurança alimentar (*Feed the Future*) e saúde (*Global Health Initiative*). Os programas atualizavam iniciativas da era Bush (LAWSON, 2017) e foram complementados pela continuidade do diálogo sobre a reforma do setor de ajuda externa no Legislativo. Ainda em 2009, o senador Kerry introduziu o *Foreign Assistance Revitalization and Accountability Act* que propunha a criação de um gabinete de planejamento estratégico dentro da USAID, visando o incremento das perspectivas de longo prazo e da efetividade da agência (US GOV TRACK, 2020). Até o momento de redação deste trabalho, porém, a tramitação do projeto não foi concluída.

As mudanças no plano estratégico reverberaram sobre os processos de reconstrução e retirada das tropas do Iraque e do Afeganistão. Além da redução progressiva dos orçamentos do Pentágono, a abordagem nos dois teatros de operação passou a gravitar da "estabilização" para a "transição", o que pressupunha a retomada do protagonismo civil e o empoderamento das autoridades locais, conforme os efetivos militares fossem desmobilizados. Os resultados alcançados foram incompletos não apenas pelo fato de que, na prática, as intervenções tiveram continuidade, mas também porque as forças armadas e o Pentágono continuaram a desempenhar um papel de liderança sobre a tomada de decisões em campo, mesmo durante as transições.

No caso iraquiano, após a desintegração da CPA, em 2004, o governo Bush incumbiu o CENTCOM de coordenar, equipar, treinar e organizar as forças de segurança iraquianas. Em 2007, uma comissão independente organizada pelo Congresso apontou que as autoridades militares haviam marginalizado as organizações civis, o que poderia acarretar

efeitos indesejados, como a militarização das forças de polícia iraquianas (HICKS, 2010). Apesar das recomendações para a transferência das autoridades para o Departamento de Justiça, foi apenas no governo Obama que a transição se concretizou. Em 2011, o Pentágono oficializou a passagem do comando sobre o treinamento de forças policiais para o *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* do DoS.

A medida consolidou o processo de aumento das capacidades civis em campo, iniciado em 2007, em decorrência do *surge* e da estratégia de contra insurgência instituídos pelo comandante Petraeus. Naquele ano, o número de PRTs atuando no país cresceu para mais de 30, sendo metade coordenados por agentes civis (SIGIR, 2013). A partir de 2008, os fundos e o gerenciamento dos projetos de reconstrução começaram a ser gradualmente assumidos pelo governo iraquiano, o que pareceu reforçar a percepção de sucesso da operação entre as autoridades norte-americanas. Em 2011, as atividades do CERP foram encerradas no Iraque, e, no ano seguinte, implementaram-se as últimas fatias do orçamento de US$ 20 bilhões destinados ao *Iraq Security Forces Fund* (ISFF). A USAID encerrou suas atividades de reconstrução no território, em 2012.

Entretanto, como visto, a transição foi cosmética. Após a retirada das tropas convencionais, em 2011, um contingente de 16 mil oficiais civis e contratados foi mantido em território iraquiano, e 13 mil soldados foram alocados na fronteira com o Kuwait (LUTZ, 2013), podendo ser re-acionados em eventuais emergências. Ademais, em 2013, o último relatório produzido pelo SIGIR apurou que a condução da reconstrução havia produzido uma série de inconsistências e utilizações indevidas dos recursos. Além do fato de a maior parte do orçamento destinado oficialmente para fins de reconstrução e desenvolvimento ter sido alocada pelo Pentágono e empregada em fins securitários, estimava-se que, em média, US$ 60 bilhões tivessem sido perdidos em casos de corrupção, fraude e desperdícios relacionados aos contratos das companhias privadas envolvidas na reconstrução: *Halliburton*, *Betchel*, *Blackwater* e *Dyncorp* (LUTZ, 2013; SIGIR, 2013). O estudo conduzido pelo SIGIR apontou que muitos dos projetos implementados pelos PRTs não eram bem aceitos pela população iraquiana e, quando as forças estadunidenses se retiraram, diversos programas foram cancelados ou abandonados pelas autoridades locais.

A "reconstrução militarizada" (LUTZ, 2013) implementada no Iraque aprofundou deficiências estruturais do país, além de ampliar a margem para o crescimento da violência, possibilitado pelo direcionamento maciço de recursos para o setor de segurança, em detrimento das finalidades efetivamente ligadas ao desenvolvimento. O Congresso autorizou a criação de um novo fundo de treinamento das forças de segurança iraquianas para o

combate ao Estado Islâmico que, no FY2014, recebeu US$ 1,6 bilhões (BELASCO, 2014). A postura legislativa sobre a nova intervenção mostrou-se essencialmente reativa e dividida, sobretudo em relação à possibilidade de aprovação de uma nova autorização para o uso da força para substituir a AUMF de 2001. Enquanto figuras de destaque no Partido Democrata defendiam a elaboração da nova legislação, elementos mais alinhados ao campo conservador se opunham à limitação dos poderes presidenciais, fazendo com que a AUMF de 2001 fosse mantida.

Em setembro, o presidente anunciou a escalada do conflito com a inserção de tropas em campo, utilizando-se de argumentos que, em larga medida, faziam ecos à lógica preventiva empregada durante a era Bush. Segundo o presidente democrata: "Se deixados sem controle, estes terroristas poderiam representar uma ameaça crescente para além daquela região, incluindo os EUA. Ainda que não tenhamos detectado armações específicas contra nosso território, os líderes do ISIS ameaçaram os EUA e nossos aliados." (OBAMA, 2014a, tradução nossa)[222]. Apesar do histórico negativo da intervenção de 2003, pesquisas de opinião conduzidas no período apontaram que 60% dos americanos apoiavam os bombardeios para conter o EI e 70% endossavam o uso de tropas em solo, se os EUA sofressem um ataque a uma embaixada ou outras instalações em Bagdá (STERMAN, 2019), indicando a adesão à narrativa da guerra.

A escalada do conflito na Síria e no Iraque também relativiza a percepção de que as posturas adotadas por Obama em relação ao uso do poder militar refletissem uma abdicação do papel de liderança internacional dos EUA. Não implicavam, tampouco, o rechaço ao emprego unilateral da força, como o presidente esclareceu em um discurso proferido em *West Point*, em 2014, pouco antes do início dos bombardeios ao EI:

> Os Estados Unidos devem sempre liderar no palco mundial. Se não o fizermos, ninguém fará. As forças armadas para as quais vocês entraram são a espinha dorsal desta liderança. [...] Os EUA usarão a força militar, unilateralmente, se necessário [...]. A América não deveria nunca pedir permissão para proteger seu povo, seu modo de vida. (OBAMA, 2014b, tradução nossa)[223].

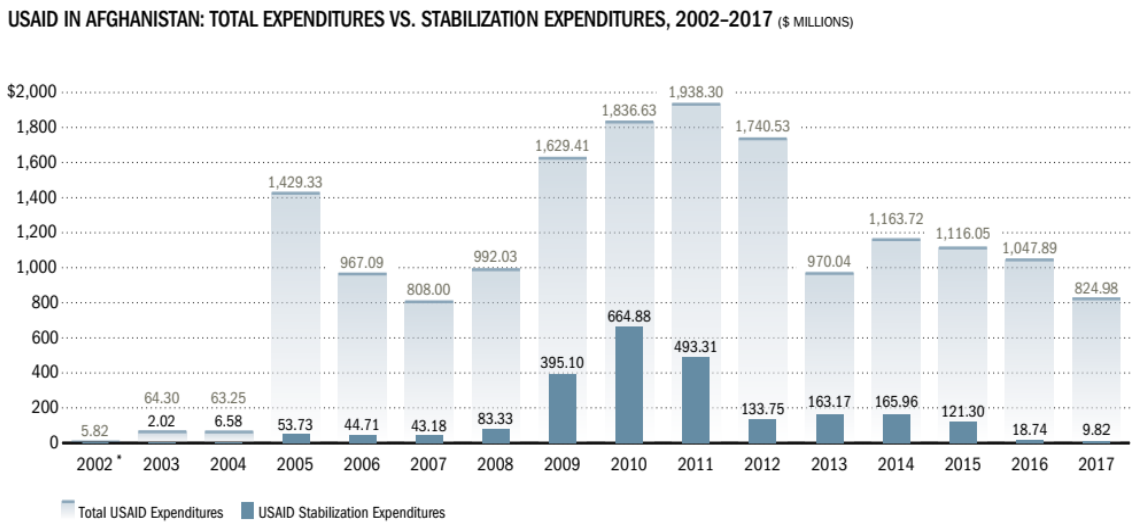
---

222 Do original: "If left unchecked, these terrorists could pose a growing threat beyond that region, including to the United States. While we have not yet detected specific plotting against our homeland, ISIL leaders have threatened America and our allies." (OBAMA, 2014).

223 Do original: America must always lead on the world stage. If we don't, no one else will. The military that you have joined is and always will be the backbone of that leadership. [...] The United States will use military force, unilaterally if necessary […] America should never ask permission to protect our people, our homeland, or our way of life. (OBAMA, 2014b).

No Afeganistão, o cenário transicional se mostrou igualmente complexo. A opção pelo modelo do s*urge* adotado no Iraque foi acoplada, a partir de 2009, ao incremento gradual dos recursos destinados à USAID em campo e pela conversão da estratégia de estabilização em uma "Afeganização" (em alusão à "vietnamização", dos anos 1970), ou seja, o aumento da transferência das responsabilidades sobre os projetos de reconstrução e transição ao governo afegão. Um balanço publicado em 2018 pelo SIGAR sobre a intervenção apontou que, durante esse período, os contingentes militares começaram a ser reduzidos e o orçamento de reconstrução da USAID aumentou quase 800% em comparação aos anos anteriores (gráfico 13). Em 2014, os PRTs foram desmobilizados, em cumprimento ao cronograma de transição anunciado pelo presidente Obama, em 2010.

Gráfico 13- Orçamento de estabilização *versus* orçamento total da USAID, entre 2002 e 2017



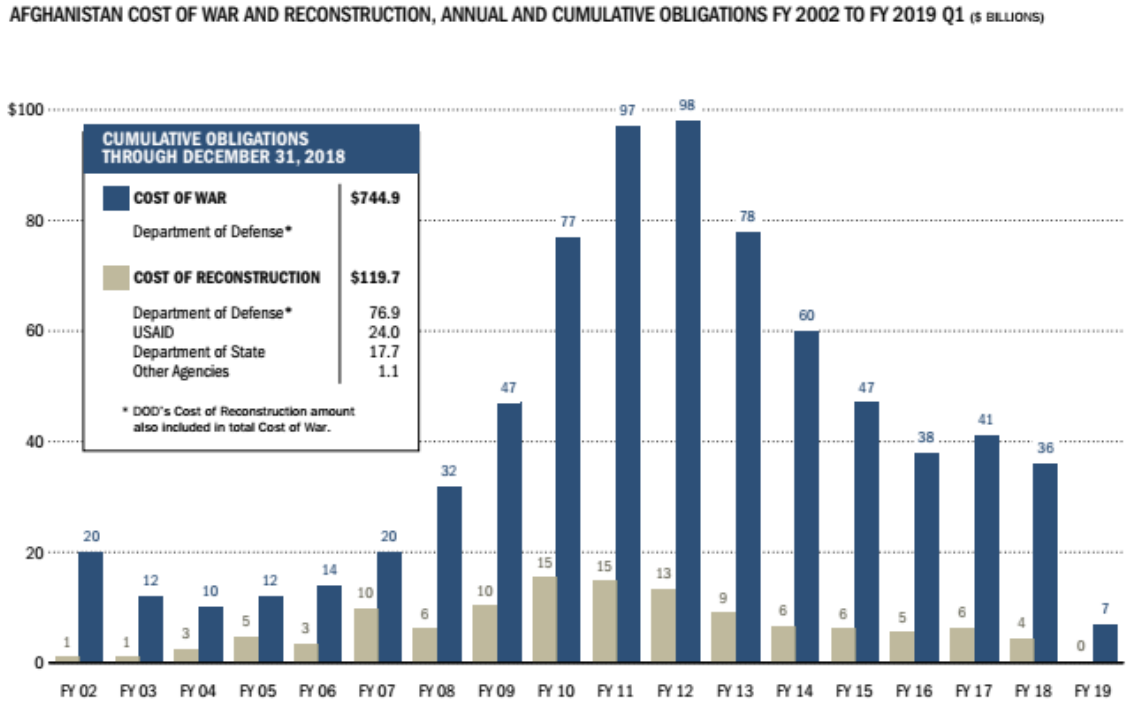
Fonte: SIGAR (2018, p. 56)

Os conflitos interburocráticos e os desequilíbrios de recursos entre autoridades civis e militares permaneceram. A despeito da elevação dos orçamentos e do número de programas coordenados pelas agências civis, o DoD ainda respondia pela maior parte dos desembolsos de reconstrução, até 2019 - US$87,64 bilhões, contra US$ 27,22 bilhões da USAID e US$18,13 do Departamento de Estado (SIGAR, 2019). O gráfico abaixo (gráfico 14), também elaborado pelo SIGAR, compara os gastos da agência de defesa aos das agências civis, levando em consideração os custos de guerra e os de reconstrução.

As contribuições do Pentágono para a reconstrução estão incluídas nas duas contabilidades, uma vez que os gastos com reconstrução também compõem o cálculo geral do custo da guerra. O que se observa, a partir da análise dos dados, é que apesar da redução

gradual das apropriações anuais para o conflito, o DoD conservou a primazia em relação às demais agências, indicando a prevalência dos desequilíbrios de capacidades em campo, acentuados a partir de 2011, quando os montantes destinados a USAID voltaram a cair, em decorrência do anúncio presidencial sobre o início do processo de retirada.

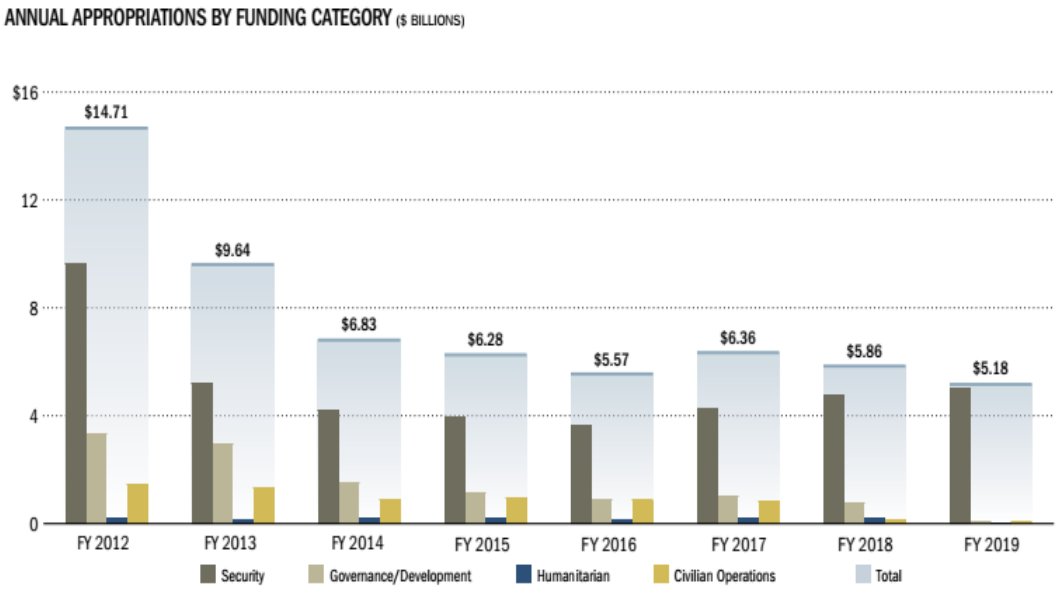
Gráfico 14- Custos cumulativos da guerra do Afeganistão, FY2002-2009 (bilhões de US$)



Fonte: SIGAR (2019, p.54)

Outra dimensão a ser ressaltada foi o fato de que o setor de segurança continuou a receber as maiores somas destinadas à reconstrução, lideradas pelas atividades de *train and equip*, o que se manteve, mesmo diante do processo de elevação das contribuições da USAID e da redução progressiva das apropriações para a operação militar (gráfico 15).

Gráfico 15- Apropriações anuais de reconstrução por setor, FY2012-2019 (em US$ bilhões)



Fonte: SIGAR (2019, p.53)

Assim como no caso iraquiano, o protagonismo do DoD e a priorização das finalidades securitárias da reconstrução no Afeganistão, incluindo o treinamento de forças de segurança estrangeiras e o combate ao tráfico de drogas, impõem questionamentos ao sucesso das iniciativas de fortalecimento das capacidades civis nos esforços de estabilização, promovidos desde 2005 pelo governo norte-americano. Sob todos os aspectos quantitativos, a performance das agências civis continuou a ser inferior em relação ao Pentágono: além dos desníveis orçamentários ilustrados pelos gráficos, a USAID mantinha mais de 20% de seu quadro de funcionários no Afeganistão (SIGAR, 2018), o que diminuía sua flexibilidade de mobilização. Em termos qualitativos, as entrevistas reunidas pelo SIGAR e, posteriormente, pela publicação dos *Afghanistan Papers* apontam que, em decorrência da maior disponibilidade de recursos, os militares ditavam as regras em campo sobre a implementação dos projetos de reconstrução. Nas palavras de um oficial entrevistado da USAID:

> A dinâmica era muito desigual, de tal forma que, mesmo quando um desacordo envolvia um oficial militar e um civil teoricamente do mesmo escalão, o representante militar frequentemente tinha a vantagem, em decorrência da esmagadora diferença de tamanho entre os contingentes civis e militares. (SIGAR, 2018, p. 46, tradução nossa)[224].

[224] Do original: "The dynamic was very unequal, in that even when a disagreement involved a military officer and a civilian who were theoretically of the same rank, the military representative often had the upper hand because of the overwhelming difference in size between the military and civilian contingents." (SIGAR, 2018, p. 46).

A alta periculosidade e crescente violência nos teatros de conflito, agravadas pela retomada do controle do talibã sobre o território afegão também contribuíam para que as forças civis ficassem limitadas às coordenadas militares.

> Nós tínhamos que permanecer na linha. Os militares estavam no comando. Estávamos sempre perseguindo o dragão – sempre para trás, nunca bons o suficiente aos olhos das forças armadas. Então os embaixadores estavam gritando com a USAID porque recebiam reclamações do General Petraeus ou do comandante do campo de batalha que nos dizia para nos mover para outra localidade, e se não o fizéssemos, o ocorrido chegava ao embaixador, que gritava com o Diretor da Missão [da USAID], que gritava comigo. (SIGAR, 2018, p.48, tradução nossa)[225].

O comportamento militar em relação à utilização de recursos de programas como o CERP (vigente até o presente) e do *Afghanistan Infrastructure Fund*, criado em 2011 e gerenciado pelo DoD para a consecução de projetos de infraestrutura de maior escala, ainda reforçava a lógica do dinheiro como uma arma de guerra (*money as a weapon system*). Pela perspectiva militar, a "ordem do dia" envolvia gastar o máximo possível de recursos, no mais curto espaço de tempo, sob a justificativa de que o sucesso na transição e no combate ao terrorismo era proporcional ao número de projetos implementados. Essa *rationale* não apenas ampliou os "gargalos" de desperdícios de recursos e falta de transparência identificados no capítulo anterior, como fazia com que os oficiais militares enxergassem as autoridades civis como "*bags of cash"* (SIGAR, 2018), pressionando-as para liberarem recursos mais rápido do que seus constrangimentos burocráticos internos permitiam.

É possível inferir que as iniciativas de recalibração dos pilares civis e militares das atividades de reconstrução, iniciadas ainda sob a era Bush e expandidas sob os auspícios do governo Obama, tiveram eficácia limitada e não alcançaram alguns de seus principais objetivos: ao contrário do que se esperava inicialmente, as forças armadas não assumiram um papel secundário e relegado às atividades de suporte, uma vez que continuaram a gerenciar os maiores fundos destinados à transição dos países em conflito e a direcionar a execução dos projetos, conforme suas necessidades. Essas últimas se mantinham atreladas ao imperativo do aumento da visibilidade, tendo sua eficácia avaliada por métricas essencialmente quantitativas, como o "número de crianças educadas em escolas", ou a

[225] Do original: "We had to get in line. The military was in charge. We were always chasing the dragon—always behind, never good enough in the military's eyes. Then ambassadors were yelling at USAID because they were receiving complaints from General Petraeus or the battle space owner that USAID was not being cooperative. It was the battle space owner who told us to move to another location, and if we didn't, word got to the ambassador, who yelled at the [USAID] Mission Director, who yelled at me." (SIGAR, 2018, p. 48).

"quantidade de hospitais construídos", sem considerar a dimensão qualitativa e sua adequação ao contexto local.

Essas interações reforçam as críticas ao processo de implementação da abordagem *whole of government* e da política dos 3Ds, considerando que o aumento da ênfase na cooperação não solucionou os desníveis entre as partes envolvidas. De forma conclusiva, um oficial do alto escalão entrevistado por Kauffeld (2014) observou que:

> '3Ds' se tornou uma construção inútil – as agências foram muito mais constrangidas do que esclarecidas por ela. Você deve estar familiarizado com o diagrama de Venn, em que todos têm o mesmo tamanho, lado a lado. Na realidade, você tem um massivo anel do DoD, um anel menor para a USAID e um anel pequenino para o DoS. Em algumas situações, há sobreposição, causada pelo contexto, em outras há completa sobreposição e o DoD domina os demais. Nos comitês de secretários, a USAID é a única pessoa a ficar encostada na parede. Não estamos ausentes, mas também nem perto de presentes. (KAUFFELD, 2014, p. 59-60, tradução nossa)[226].

Além dos recursos materiais, as agências civis ainda funcionavam, predominantemente, como repositórios de conhecimento e e*xpertise* apropriados pela doutrina militar, de forma instrumental. A contínua inserção da USAID no AFRICOM, consolidada ao longo da administração Obama em episódios como o combate à epidemia de Ebola na África, em 2014, reiteram esse padrão e indicam sua reprodução em cenários para além do Afeganistão e do Iraque. Mais de 3 mil soldados foram mobilizados para conter os efeitos humanitários da crise, em coordenação com as agências civis (MCCORMACK, 2017). Os depoimentos existentes indicam que a promoção da cooperação em contextos daquele tipo era essencialmente orientada ao reforço da legitimidade da atuação militar, e não propriamente à dimensão humanitária.

Nas palavras de outro oficial entrevistado da USAID: "Alguns comandos têm promovido seus laços com a USAID como uma forma adicional de legitimidade para os programas que querem executar. O DoD nos quer na mesa agora.". (KAUFFELD, 2014, p. 59, tradução nossa)[227].

---

[226] Do original: "'3D' has become an unhelpful construct – the agencies have become constrained rather than enlightened by it. You may be familiar with the 3Ds Venn diagram where we're all the same size side-by-side. In reality though, you have a massive DoD ring, a small ring for USAID and a tiny ring for DoS. In some situations there is overlap driven by context, in others there is complete overlap and DoD dominates the others. In the Deputies Committees, USAID is only one person there up sitting against the wall. We're not absent, but nowhere near present." (KAUFFELD, 2014, p. 59-60).

[227] Do original: "Some Commands have promoted their ties with USAID as an additional form of legitimacy for the programs they want to do. DoD wants us at the table now." (KAUFFELD, 2014, p.59).

6.3 A cooperação em segurança e o auge do paradigma de *Build Partner Capacity*

O setor de cooperação em segurança foi, possivelmente, um dos campos de política exterior mais impactados. Desde o início, a administração promoveu o entendimento de que as capacidades de "exportação de segurança" (REVERON, 2014), representadas pelos esforços de fortalecimento dos instrumentos de defesa e governança de outras nações (*build partner capacity*/*security force assistance*) eram ferramentas essenciais à construção de alianças e ao propósito de imprimir maior racionalidade aos gastos de defesa norte-americanos, sem comprometer os mecanismos de proteção do país contra ameaças externas. Os recursos de BPC eram compreendidos pela gestão democrata como uma forma eficiente de garantir a defesa sob o menor custo, evitando intervenções militares de longa escala, e, ainda assim, conservar a presença e relevância dos EUA em diversas regiões do globo.

Conforme estimativas elaboradas pelo *Congressional Research Service*, em 2011, o custo da capacitação das forças afegãs, realizada por meio de programas como o *Afghan Security Forces Fund* variava de US$2 a 6 bilhões, anualmente, enquanto a mobilização de tropas convencionais estadunidenses custava aos cofres públicos US$ 8 bilhões por mês (US$ 96 bilhões/ano) (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2011). Mais do que um cálculo político e estratégico, a expansão dos programas securitários fazia parte da contabilidade econômica da gestão democrata. Sua consecução era apoiada de forma quase unânime pelas principais agências burocráticas. O Secretário de Defesa Robert Gates, que já havia se mostrado um entusiasta da cooperação em segurança durante a era Bush, escreveu, em janeiro de 2009, para a revista *Foreign Affairs*, afirmando que o aprimoramento dos instrumentos de defesa de outros países era tão importante quanto o fortalecimento das capacidades militares dos EUA

> É improvável que os EUA repitam outro Afeganistão ou Iraque, isso é, mudança de regime forçada, seguida por *nation building* sob fogo, no curto prazo. Mas isso não significa que não possamos enfrentar desafios similares em diversos locais. Onde possível, a estratégia dos EUA é aplicar abordagens indiretas – primariamente por meio da construção de capacidades de governos aliados e suas forças de segurança – para prevenir problemas em deterioração de se tornarem crises que requeiram custosas e controversas intervenções militares diretas. Neste tipo de esforço, as capacidades dos aliados e parceiros dos EUA podem ser tão importantes quanto as nossas, e edificar suas capacidades é tão importante, se não mais importante, do que o combate que os EUA fazem sozinhos. (GATES, 2009, tradução nossa)[228].

[228] Do original: "The United States is unlikely to repeat another Iraq or Afghanistan - that is, forced regime change followed by nation building under fire- anytime soon. But that does not mean it may not face similar

As visões do secretário foram ecoadas pelos principais documentos estratégicos do Pentágono como a QDR de 2010 e a NMS de 2011, que consideravam as capacidades de BPC o veículo "mais dinâmico" e prioritário entre as atividades de cooperação em segurança (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010; US JOINT CHIEFS OF STAFF, 2011). Tais competências receberam o endosso das agências civis, por meio da publicação da QDDR de 2010, a qual reforçava o papel "único" desempenhado pelo DoD nesse campo: "O Departamento de Defesa está posicionado de forma única para conter a violência, criar condições de segurança e construir as capacidades militares de nações estrangeiras (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p. 138, tradução nossa)[229].

O reconhecimento e a aceitação da burocracia diplomática em relação ao aumento da participação do Departamento de Defesa nessa seara se enquadravam entre as adaptações retóricas em prol da implementação da abordagem *whole of government*. Ainda assim, o documento enfatizava que, embora a resposta militar fosse essencial, apenas a liderança dos instrumentos civis poderia mitigar as causas profundas dos conflitos, sugerindo a continuidade do primado do DoS sobre a coordenação dos programas.

No Pentágono, crescia a percepção compartilhada entre civis e militares de que as determinações estipuladas pelo FAA de 1961 e, sobretudo, a dependência da supervisão do DoS para a implementação da maior parte das autoridades tornavam os processos burocráticos morosos, ineficientes e essencialmente orientados por dinâmicas que remontavam ao período da Guerra Fria (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2011; SERAFINO, 2016; EPSTEIN; ROSEN,2018). Por esse motivo, diversos comandantes militares advogavam pela reforma do setor e pelo aumento da flexibilidade das autoridades concedidas em campo às forças armadas. Para tanto, sustentava-se a defesa do alargamento do escopo geográfico e temporal da seção 1206, tornando-a uma medida permanente. O argumento principal dos defensores da mudança legislativa era de que a rigidez e a limitação das autoridades existentes impediam a construção de projetos de longo prazo e a previsibilidade sobre os recursos existentes.

---

challenges in a variety of locales. Where possible, U.S. strategy is to employ indirect approaches—primarily through building the capacity of partner governments and their security forces—to prevent festering problems from turning into crises that require costly and controversial direct military intervention. In this kind of effort, the capabilities of the United States' allies and partners may be as important as its own, and building their capacity is arguably as important as, if not more so than, the fighting the United States does itself." (GATES, 2009,).

229 Do original: "The Department of Defense is uniquely positioned to stop violence, create conditions of security, and build the military capacity of foreign nations." (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p.138).

Em 2010, o pleito pelo aumento da flexibilidade esteve presente em quase todos os depoimentos de *posture statement* dos comandantes combatentes ao Legislativo. O comandante do AFRICOM general William E. Ward observou, por exemplo, que: "Sustentar nossos programas de cooperação em segurança de longo prazo e atividades na África requer autoridades flexíveis, multianuais [...] Nós encorajamos o diálogo, de forma a racionalizar ou modificar as autoridades legislativas, para viabilizar o engajamento sustentado com nossos parceiros africanos.".(WARD, 2010, tradução nossa)[230]. O general responsável pelo Comando Europeu (EUCOM), James Stavridis parabenizou o Congresso pela renovação anual da seção 1206: "Seu suporte contínuo e expansão de autoridades como a seção 1206 da NDAA, particularmente permitindo seu uso para forças de nações aliadas destacadas no Iraque e no Afeganistão, tem sido absolutamente central para viabilizar nossos esforços no teatro europeu (STAVRIDIS, 2010,tradução nossa)[231].

Em 2011, o comandante do Estado Maior Conjunto, Mike Mullen teceu considerações similares às impressões dos comandantes regionais, enfatizando a necessidade de pressionar o Congresso pela reforma do sistema vigente:

> Nosso engajamento ao redor do globo seria largamente melhorado por uma reforma completa no setor de assistência em segurança. Nossa assistência securitária é desenhada para outra era: autoridades são inflexíveis, recursos são insuficientes e os processos são muito morosos para enfrentar os desafios de segurança da atualidade. As leis e regulações subjacentes à assistência em segurança são uma das maiores barreiras para parcerias melhores e mais substanciais e para uma abordagem de fundos compartilhados para a ajuda externa. Precisamos coordenar melhor os recursos dedicados à causa da segurança nacional e pedir que o Congresso reforme tais autoridades. (MULLEN, 2011, tradução nossa)[232].

Apesar de, nos anos iniciais da gestão democrata, não ter havido esforços significativos de reforma das autoridades jurídicas, a presidência Obama promoveu a criação

---

230 Do original: "Sustaining our long-term security cooperation programs and activities in Africa requires flexible, multi-year authorities.[...] We encourage dialogue on ways to streamline or modify legislative authorities to enable sustained security engagement with our African partners.". (WARD, 2010).

231 Do original: "Your continued support and expansion of authorities like NDAA Section 1206, particularly allowing their use for partner nation forces deploying to Iraq and Afghanistan, has been absolutely pivotal in enabling our strategic efforts in the European theater." (STAVRIDIS, 2010).

232 Do original: "Our engagement across the globe would be greatly enhanced by wholesale reform of security sector assistance. Our security assistance is designed for another era: authorities are inflexible, resources are insufficient, and processes are too cumbersome for addressing today's security challenges. The laws and regulations surrounding security assistance are one of the major barriers to better and more substantial partnerships and a pooled-resources approach to foreign assistance. We must better coordinate resources that are dedicated to the cause of national security and ask Congress to reform these authorities." (MULLEN, 2011).

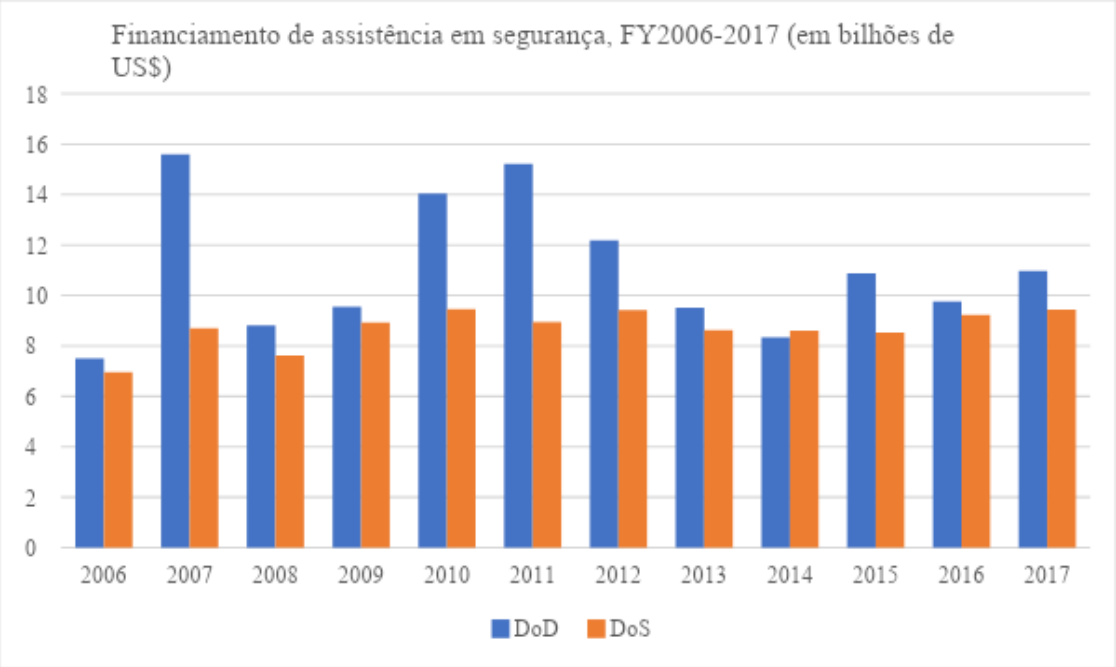
de novos fundos de assistência e o incremento das quantias disponibilizadas às contas já existentes, sobretudo aquelas mantidas sob a jurisprudência do Pentágono. No FY2010, o Congresso aprovou a criação de um financiamento para o Paquistão, sob o título *Pakistan Counterinsurgency Capability Fund*, que permitia ao Secretário de Defesa, com a concordância da Secretária de Estado, fornecer recursos e assistência às forças de segurança paquistanesas.

O controle sobre os fundos foi assumido pelo DoS (SERAFINO, 2016). Como destacado, em 2014, foi instituído o novo *Iraq Train and Equip Fund* para o combate ao Estado Islâmico e o *European Reassurance Initiative*, direcionado à Europa e ao fortalecimento da presença estadunidense na região, no contexto da crise da Ucrânia. No FY2016, o país recebeu um fundo de assistência de *train and equip*, assim como os grupos que faziam oposição à presidência de Bashar al-Assad, na Síria.

Outras regiões contempladas pelo aumento de recursos do DoD foram o Sudeste Asiático e a América Latina, notadamente entre os anos de 2015 e 2016. No primeiro caso, o *Southeast Asia Maritime Security Initiative* foi estruturado especificamente para assistir as nações aliadas dos EUA envolvidas no conflito do Mar do Sul da China. Para a América Latina, o Congresso aprovou a atualização e extensão de três autoridades relacionadas ao combate ao narcotráfico, notadamente o *Support to counterdrug and counterterrorism in Colombia*, a seção 1004 e a seção 1033. Além disso, as autoridades específicas ao combate ao terrorismo e à guerra no Afeganistão foram renovadas e expandidas. Um dos destaques principais nessa esfera foi a constituição do *Counterterrorism Partnership Fund*, aprovado no FY2015 e destinado ao suporte de forças de segurança, grupos e indivíduos envolvidos em atividades de combate ao terrorismo.

A abrangência do programa deveria ser restrita às áreas gerenciadas pelo CENTCOM e o AFRICOM, mas poderia sofrer extensões, se o Secretário de Defesa determinasse a existência de ameaças à segurança nacional dos EUA em outras regiões (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2015). Com estas adições, o Pentágono se consolidou como o maior fiador das atividades de cooperação securitária do governo estadunidense, respondendo por mais de 50% dos financiamentos; entre 2006 (ano de aprovação da seção 1206) e 2017, o DoD financiou US$ 132,44 bilhões dos programas e o DoS, US$ 104,47 bilhões (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2020). O gráfico abaixo (gráfico 16) ilustra as referidas tendências, entre as administrações Bush e Obama.

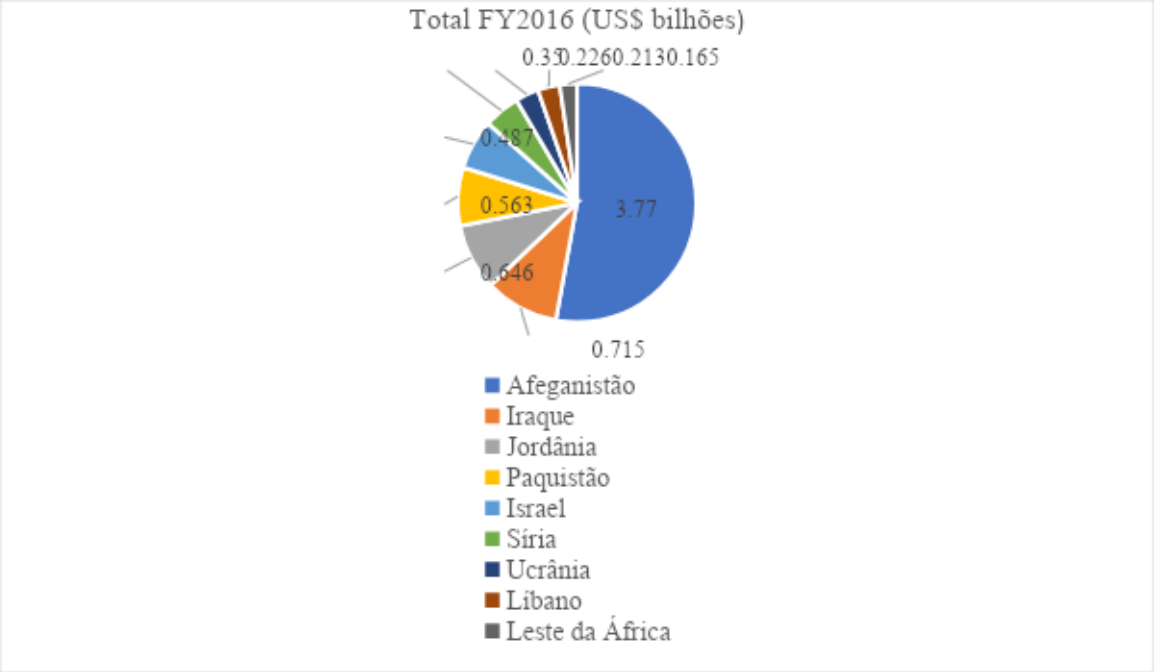
Gráfico 16- Financiamento de assistência em segurança, FY2006-2017 (em bilhões de US$)



Fonte: Elaborado a partir dos dados de http://securityassistance.org/

O principal responsável pelos picos de crescimento do DoD, no período, foi o fundo de treinamento das forças no Afeganistão (mais de 50% dos recursos), seguido pelo *Coalition Support Fund* (26%), utilizado para reembolsar e oferecer suporte às nações aliadas no combate ao terrorismo (EPSTEIN; ROSEN, 2018). Os maiores receptores dos desembolsos da agência foram Afeganistão, Iraque e Paquistão, indicando a continuidade da ênfase nos alvos e prioridades relacionados ao combate ao terrorismo. Houve, por outro lado, um aumento da diversificação dos países receptores, ao longo da presidência democrata, motivado pela criação dos novos fundos (gráfico 17), indicando o alargamento da abrangência geográfica alcançada pela agência.

Gráfico 17- Principais receptores de assistência em segurança do DoD, no FY2016

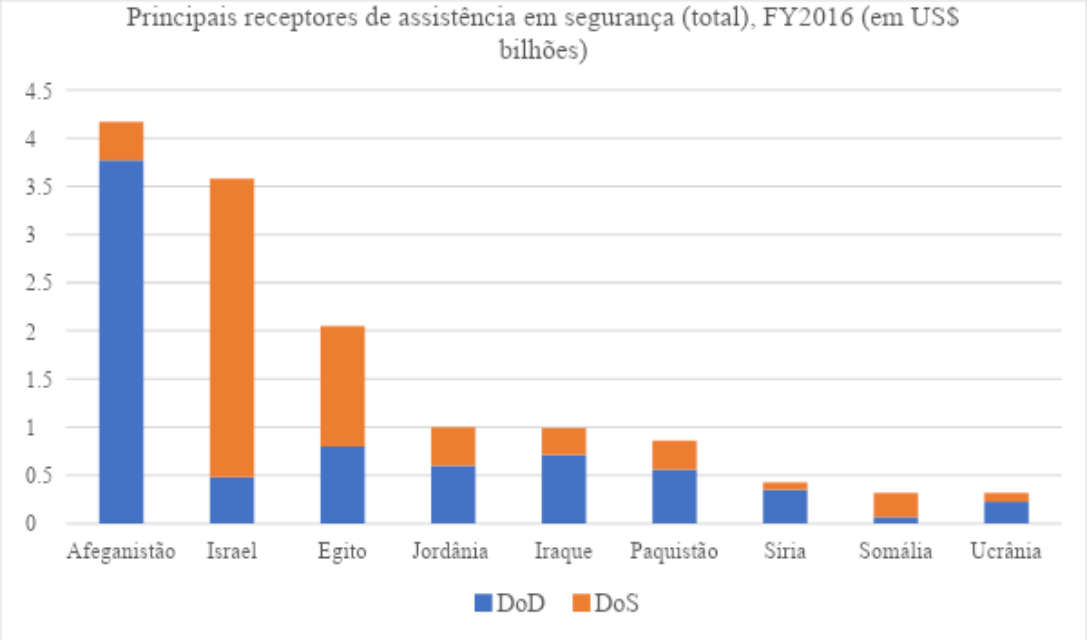


Fonte: Elaborado a partir de dados do http://securityassistance.org/

As contas tradicionais coordenadas pelo DoS continuaram a desempenhar um papel relevante, sobretudo o FMF que, entre 2006 e 2017, só perdeu para o fundo de treinamento das forças do Afeganistão, em termos de orçamento. Enquanto o fundo de ajuda afegão acumulou US67,59 bilhões, o programa de transferência e financiamento de armamentos foi de US$65,86 bilhões, durante o período assinalado (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2020). O Afeganistão continuou a liderar a lista dos principais receptores da assistência de segurança total (combinando os fundos do DoD e do DoS), seguido por aliados militares tradicionais dos EUA, como Israel e Egito. O gráfico abaixo (gráfico 18) ilustra as quantidades financiadas pelas duas agências entre os maiores destinatários da ajuda, no último ano fiscal completo do governo Obama (FY16).

Embora a burocracia civil tenha conservado a primazia como mediadora das parcerias estratégicas tradicionais, é possível observar um crescimento da expressividade do DoD não apenas nos países diretamente relacionados aos esforços de combate ao terrorismo, mas também entre os focos de atuação mais recentes dos EUA: Síria e Ucrânia.

Gráfico 18- Principais receptores de assistência em segurança (total), FY2016 (em US$ bilhões)



Fonte: Elaborado a partir de dados do http://securityassistance.org/

O Pentágono e os representantes militares continuaram a coordenar todo o processo de implementação dos acordos estabelecidos sob o regime dos fundos supervisionados pelo DoS, garantindo o acesso da agência de defesa às autoridades civis e militares responsáveis pela coordenação dos programas nos países recipientes. O FMF e o FMS ganham considerável destaque nos depoimentos anuais dos comandantes militares regionais, principalmente em contextos de redução dos orçamentos de defesa.

Durante as deliberações orçamentárias do FY 2002 (anteriores aos atentados de 11/09), o então comandante do EUCOM, Joseph W. Ralston pontuava que: "O *Foreign Military Financing* providencia recursos insubstituíveis para nossos amigos e aliados, sem os quais a influência dos EUA sobre a transformação dinâmica da Europa Central, do Leste Europeu e de parceiros chave africanos seria afetada" (RALSTON, 2001,tradução nossa)[233]. Dez anos depois, o contínuo reconhecimento à relevância dos programas tradicionais se assomava às demandas por reformas, como indicado nos depoimentos citados e no testemunho do comandante do PACOM, Robert F. Willard:

> O FMF e o FMS são o esteio de nossas ferramentas de cooperação em segurança, mas o programa de IMET é um contribuinte igualmente importante para desenvolver as capacidades de nações parceiras e laços

233 "Foreign Military Financing (FMF) provides irreplaceable resources for our friends and allies, without which U.S. influence over the dynamic transformation of Central and Eastern Europe and key African partners would be affected" (RALSTON, 2001).

> duradouros, particularmente para os oficiais das forças de segurança nascentes e do Paquistão com quem devemos restabelecer ligações pessoais e confiança, depois de anos sem interações substantivas. Ainda que estes programas sejam razoavelmente bem sucedidos em atender tais demandas, nós apoiamos a reforma dos programas de assistência em segurança e processos descritos na QDR deste ano, para criar mecanismos novos, mais responsivos e de longo prazo para desenvolver as capacidades de segurança de nossas nações aliadas. (WILLARD, 2010, tradução nossa)[234].

Uma das soluções promovidas pela administração Obama, a fim de equilibrar as necessidades civis e militares foi a proposta de criação, no FY de 2012, de um fundo compartilhado entre o Departamento de Estado e o Pentágono, nomeado como *Global Security Contingecy Fund* (GSCF). O projeto "piloto" previa a duração da autoridade por quatro anos fiscais e, caso sua implementação fosse bem sucedida, seria utilizado para substituir as autorizações da seção 1206. As finalidades do programa poderiam incluir, desde atividades de combate ao terrorismo e *train and equip*, até promoção da governança; sua aplicação dependeria da autorização compartilhada do Secretário de Defesa e do Secretário de Estado. Com o intuito de evitar desproporções, foram estabelecidos tetos de financiamento entre as agências: o Pentágono só poderia transferir até US$ 200 milhões anuais para o fundo, enquanto a divisão de proporções para o financiamento de projetos específicos deveria ser de não mais que 80% para o DoD, e não menos que 20%, para o DoS.

Oficialmente, as apropriações do GSCF foram alocadas nas contas do DoS e as duas agências deveriam reportar a transferência de recursos ao Congresso. Sob este formato, a criação do novo fundo foi, em geral, bem recepcionada pelos representantes de ambas as burocracias. Entretanto, havia dúvidas e críticas, sobretudo no Legislativo, sobre a possibilidade de que o GSCF se tornasse uma espécie de poder de veto da agência de defesa sobre os projetos do Departamento de Estado. Alguns representantes argumentavam que o controle do DoS poderia limitar a atuação do DoD em situações emergenciais, e a alocação do fundo nas contas de *international affairs* ampliaria a instabilidade, em decorrência dos contínuos cortes orçamentários enfrentados pelas agências civis (CONGRESSIONAL

[234] Do original: "FMF and FMS remain our mainstay security assistance tools, but the International Military Education and Training program is also an important contributor to developing partner nation capabilities and enduring ties, particularly for the officers of nascent security forces and from Pakistan, with whom we must reestablish personal bonds and trust after years without substantive interaction. While these programs are reasonably successful in meeting needs in a peacetime environment, we support the reformation of the security assistance programs and processes described in this year's Quadrennial Defense Review to create new, more responsive, long term mechanisms for developing our partner nations' security capacity." (WILLARD, 2010).

RESEARCH SERVICE, 2014; 2018). Embora a implementação pareça ter alcançado sucesso, algumas dificuldades foram relatadas, particularmente no campo da harmonização entre os diferentes processos e tempos burocráticos das agências envolvidas.

A aplicação dos fundos, ao longo dos anos, variou consideravelmente, uma vez que não houve apropriações para o GSCF em todos os anos fiscais previstos. Desde o FY2017, o programa não recebeu mais apropriações; até lá, a maior parte das somas havia sido providenciada pelo DoD (US$43,8 milhões), enquanto o total do DoS, ao longo de toda a vigência do fundo, foi de US$26,8 milhões (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2020). Os principais recipientes do GSCF foram Bangladesh, Filipinas, Líbia, Nigéria e alguns países do Leste Europeu. Os desníveis orçamentários indicam que a criação do novo fundo não foi capaz de equilibrar as contribuições da burocracia de defesa e da agência civil. Além disso, a nova autorização não substituiu a seção 1206 que, em 2015, foi expandida e tornada permanente pelo Congresso (HUNTER; KARAKO, 2014; SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2016). Entre as reformulações, o Legislativo estendeu as determinações das *Leahy Laws* para os programas de BPC, proibindo o DoD de fornecer treinamento ou assistência a países com histórico reconhecido de graves violações de direitos humanos.

As provisões da NDAA de 2014 permitiam exceções quando o Secretário de Defesa, em concordância com o Secretário de Estado, avaliasse que o governo em questão tivesse tomado "[...] todas as medidas corretivas necessárias, ou caso o equipamento e/ou assistência fossem necessários para auxiliar em operações de alívio humanitário ou outras emergências humanitárias ou de segurança nacional" (ROSEN, 2014, p. 7, tradução nossa)[235].

Outra flexibilização dizia respeito à comunicação entre o DoD e o DoS, posto que o Secretário de Defesa poderia executar o fornecimento de assistência e treinamento sem a concordância do Secretário de Estado, em "circunstâncias extraordinárias", não discriminadas no texto do ato legislativo. As provisões sobre a atuação do DoD eram menos restritas que aquelas existentes no FAA de 1961, na medida em que o segundo imputava ao Secretário de Estado o "dever de informar"[236] o Congresso em casos de violações, enquanto o dispositivo mais recente não continha especificações similares sobre a atuação do

[235] Do original: "Exception- The prohibition in subsection (a)(1) shall not apply if the Secretary of Defense, after consultation with the Secretary of State, determines that the government of such country has taken all necessary corrective steps, or if the equipment or other assistance is necessary to assist in disaster relief operations or other humanitarian or national security emergencies." (ROSEN, 2014, p.7).

[236] Conforme o texto das emendas ao FAA 1961: "DUTY TO INFORM.—In the event that funds are withheld from any unit pursuant to this section, the Secretary of State shall promptly inform the foreign government of the basis for such action and shall, to the maximum extent practicable, assist the foreign government in taking effective measures to bring the responsible members of the security forces to justice." (US CONGRESS, 1961).

Secretário de Defesa. O Pentágono continuava não estando sujeito às mesmas restrições e mecanismos de transparência que o DoS.

Apesar das controvérsias, tais dispositivos faziam parte do esforço mais amplo empreendido pela administração democrata de conferir maior coerência e institucionalidade às atividades de assistência em segurança, o que se conectava diretamente às demandas pela reforma do setor, expostas anteriormente. A partir de 2013, a Casa Branca começou a apresentar indícios da tomada de medidas mais robustas nesse sentido, publicando a diretiva presidencial *US security sector assistance policy* (PPD-13), na qual foram elencados os principais objetivos e políticas a serem adotadas pela administração no âmbito da assistência ao setor de segurança de outros países. A primeira alteração mais substantiva foi o estabelecimento de uma definição formal para os conceitos de "setor de segurança" e "assistência em segurança". O esclarecimento das definições era uma das prioridades presidenciais, uma vez que, até então, cada uma das agências adotava um entendimento próprio dos termos. Buscando coordenar a ação governamental, o documento estipulava que:

> O setor de segurança é composto por aquelas instituições, incluindo governos parceiros e organizações governamentais internacionais, que têm autoridade para usar a força para proteger tanto o Estado quanto os cidadãos, doméstica ou externamente, para manter a paz internacional e segurança, e para fazer cumprir a lei e supervisionar essas organizações e forças. Inclui organizações militares e civis e pessoal operando nos níveis internacional, regional, nacional e subnacional. Os atores do setor de segurança incluem provedores estatais de segurança e *law enforcement*, órgãos governamentais de gerenciamento e supervisão de segurança e justiça, sociedade civil, instituições responsáveis pelo monitoramento de fronteiras, alfândegas, emergências civis e provedores de justiça e segurança não estatais. (THE WHITE HOUSE, 2013, tradução nossa)[237].

Foi formalizada a concepção mais abrangente de "setor de segurança", que incluía não apenas as organizações militares, mas também as instituições civis responsáveis por policiamento e *law enforcement,* bem como atores não estatais. A assistência ao setor de segurança é definida como todos os programas e atividades usados pelos EUA para:

> a) Engajar-se com parceiros estrangeiros e ajudar a aperfeiçoar suas políticas e ações no setor de segurança; b) Ajudar parceiros estrangeiros a providenciar segurança, proteção e justiça para todos os seus povos; e c) habilitar aliados estrangeiros a contribuir para os esforços voltados a

[237] Do original: "The security sector is composed of those institutions - to include partner governments and international organizations - that have the authority to use force to protect both the state and its citizens at home or abroad, to maintain international peace and security, and to enforce the law and provide oversight of those organizations and forces. It includes both military and civilian organizations and personnel operating at the international, regional, national, and sub-national levels. Security sector actors include state security and law enforcement providers, governmental security and justice management and oversight bodies, civil society, institutions responsible for border management, customs and civil emergencies, and non-state justice and security providers." (THE WHITE HOUSE, 2013).

> enfrentar os desafios comuns de segurança. (THE WHITE HOUSE, 2013, tradução nossa)[238].

A nova definição agregou todas as modalidades de ação que, até então, se confundiam sob as rubricas da "assistência militar" (ou de segurança), *build partner capacity* e da "cooperação em segurança". Entre os objetivos listados pela diretiva a serem cumpridos pelos programas de assistência ao setor de segurança estavam inclusos: combater ameaças transnacionais; oferecer suporte a forças estrangeiras; promover capacidades de interoperabilidade entre as forças estadunidenses e aliadas (treinamentos conjuntos); cooperação em *law enforcement*; combate ao terrorismo; combate ao narcotráfico; combate à proliferação nuclear; esforços humanitários; operações de paz; fortalecimento dos instrumentos multilaterais de segurança coletiva e transferências tecnológicas (THE WHITE HOUSE, 2013). Ainda de acordo com o documento, os EUA deveriam se empenhar em fortalecer as capacidades de aperfeiçoamento do setor de segurança de outros países, em uma base *whole of government* e complementar aos objetivos de segurança nacional, política exterior e aos instrumentos de ajuda externa.

Outro ponto ressaltado era a seletividade, partindo da premissa de que o país não poderia construir capacidades de aliados em todos os países do globo, exigia-se o estabelecimento de prioridades e o compartilhamento de responsabilidades com entidades internacionais, públicas e privadas. Essas medidas garantiriam, segundo a diretiva, o equilíbrio na utilização de recursos e a coordenação entre objetivos de curto e longo prazo, considerando que as competências de BPC englobavam tanto a resposta a emergências quanto a mitigação de ameaças e conflitos futuros.

A implementação dos objetivos da diretriz envolvia, por seu turno, a reformulação das autoridades que orientavam a interação entre as agências. No ano de 2016, o governo requisitou a elaboração de propostas de reforma. O DoD entregou uma série de rascunhos que foram submetidos ao escrutínio legislativo. A alteração central que orientava as propostas era a inclusão de um capítulo intitulado como *security cooperation* ao *title* 10 do US *Code*, que permitiria, dentre outras coisas, a expansão geográfica e funcional das capacidades de BPC, derrubando, em definitivo, as limitações que as restringiam à esfera do combate ao terrorismo, para a qual haviam sido criadas. Isso também significaria ampliar os grupos que poderiam receber assistência e treinamento, para além das forças militares. Embora os EUA

[238] Do original: "a)engage with foreign partners and help shape their policies and actions in the security sector; b) Help foreign partners build and sustain the capacity and effectiveness of legitimate institutions to provide security, safety, and justice for their people; and; c) Enable foreign partners to contribute to efforts that address common security challenges" (THE WHITE HOUSE, 2013).

já viessem oferecendo treinamento a grupos e indivíduos não alistados em forças estrangeiras militares, mediante as forças especiais (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2011), a restrição continuava vigente para os efetivos convencionais.

Após inúmeras divergências entre a Câmara e o Senado sobre o papel a ser desempenhado pelo Departamento de Estado, perante a expansão das autoridades, a NDAA referente ao FY2017 autorizou a inserção de um capítulo ao *title 10* sobre as atividades de cooperação em segurança do DoD. Particularmente, a seção 333 do capítulo elaborava as novas competências relacionadas aos exercícios de BPC. O Secretário de Defesa foi autorizado a conduzir programas de treinamento e equipamento de forças estrangeiras com objetivos que não mais se limitavam ao combate ao terrorismo, incluindo proliferação nuclear, combate a ilícitos transnacionais e narcotráfico, operações de inteligência e de patrulhamento de fronteiras. Os grupos abarcados passaram a ser *national security forces*, que, segundo a nova legislação, incluíam instituições civis e militares:

> (A) Militares nacionais e forças de segurança em nível nacional de país estrangeiro, que desempenham responsabilidades funcionais para as quais o treinamento é autorizado na seção 333 (a) deste título. (B) Com respeito às operações da seção 333 (a)(2) deste título, forças emergenciais militares e civis de países estrangeiros em nível nacional ou local, que têm tais operações entre suas responsabilidades funcionais. (NDAA, 2017, p.507, tradução nossa)[239].

A despeito do alargamento do escopo e da flexibilização, as cláusulas sobre a concordância do Departamento de Estado (durante a formulação e implementação dos dispositivos) e a observância às violações de direitos humanos foram conservadas. Estipulou-se, igualmente, que, em quinze dias antes do início da aplicação dos programas, o Secretário de Defesa se reportasse ao Congresso, especificando detalhes sobre os projetos e os países receptores; a *Defense Security Cooperation Agency* também deveria produzir relatórios sobre a implementação, trimestralmente. Diante disso, a seção 333 substituiu, oficialmente, a seção 1206. Desde a aprovação da NDAA do FY2017, já foram apropriados aproximadamente US$ 4 bilhões para a nova seção (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2020). Os dados registrados até o momento indicam o crescimento do número de países africanos contemplados, ao longo dos primeiros anos do governo Trump.

[239] Do original: "A) National military and national-level security forces of the foreign country that have the functional responsibilities for which training is authorized in section 333(a) of this title. (B) With respect to operations referred to in section 333(a)(2) of this title, military and civilian first responders of the foreign country at the national or local level that have such operations among their functional responsibilities." (NDAA, 2017, p. 503)

De acordo com relatórios produzidos pelo *think tank Security Assistance Monitor*, entre 2015 e 2018, o DoD notificou a transferência de US$954 milhões para países da África subsaariana, quase o triplo em relação aos anos anteriores. Os principais destinatários dos recursos, na transição entre os governos Obama e Trump, foram Uganda, Quênia, Chade, Camarões, Burkina-Faso, Mauritânia, Nigéria, Niger e Senegal (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2018). A nova administração reduziu os recursos de ajuda coordenados pelo Departamento de Estado em pelo menos US$ 1,3 bilhão, comparado ao último ano da gestão Obama, o que poderia indicar a retomada do favorecimento do veículo de entrega militar, em detrimento das capacidades civis.

É possível concluir que as transformações promovidas pela administração Obama alcançaram o propósito de imprimir maior clareza ao setor de cooperação em segurança, sobretudo a partir da delimitação dos conceitos e da formalização das autoridades do Pentágono sobre o campo. O processo de reforma e flexibilização das normas existentes evidenciam o impacto dos mecanismos de pressão e do poder de barganha desenvolvidos pela agência nos anos que se sucederam aos atentados de 11/09, considerando que a consolidação das autoridades de BPC era um pleito que remontava à gestão Rumsfeld. A despeito das diferenças entre a administração republicana e democrata, o interesse da burocracia de defesa sobre o campo foi conservado e alimentado pelas duas presidências.

É notável, em mesma medida, que a reformulação de autoridades tenha se concretizado com apoio legislativo e das burocracias civis, que, inicialmente, eram refratários à mudança. Acreditamos que a alteração de disposições se deva, sobretudo, à combinação entre a continuidade dos constrangimentos orçamentários e a garantia da supervisão do Secretário de Estado. Até o momento, faltam indícios e distanciamento histórico suficientes que permitam avaliar se as medidas adotadas foram efetivas, do ponto de vista da coordenação entre as agências e da eliminação de redundâncias.

A presidência democrata teve um papel relevante no alargamento das competências e dos financiamentos em posse da burocracia de defesa, além de consolidar as capacidades de BPC como uma prioridade estratégica dos EUA, equiparável ao fortalecimento das próprias capacidades militares do país. A fim de reforçar a relevância adquirida pelo DoD, listamos, no quadro a seguir, algumas das principais autoridades adquiridas ao longo das últimas décadas. Incluímos os programas de reconstrução, considerando que eles também contenham, em seu bojo, finalidades securitárias.

Quadro 5- Autoridades do DoD

Programa	Função
Afghanistan Security Forces Fund (ASFF)	Treinamento e equipamento de forças de segurança do Afeganistão
Afghanistan Infrastructure Fund (AIF)	Financiamento de projetos de infraestrutura no Afeganistão
Seção 1206/333	Regulamento das capacidades de BPC
Commander's Emergency Response Program (CERP)	Finalidades emergenciais humanitárias e reconstrução de infraestrutura
Combatant Commanders Initiative Fund (CCIF)	Fundo discricionário dos comandantes (de até US$10 milhões), usado para finalidades humanitárias, reconstrução, treinamento e educação militar de forças estrangeiras.
Cooperative Threat Reduction (CTR)	Contenção da proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas.
Counterterrorism Partnership Fund (CTPF)	Suporte e assistência no combate ao terrorismo, restritos às áreas de responsabilidade do AFRICOM e CENTCOM (podendo ser estendidos para outras regiões, sob determinação do SecDef).
Coalition Support Fund (CSF)	Reembolso de nações envolvidas nas guerras do Afeganistão, Iraque e Síria.
Defense Institutional Reform Initiative (DIRI)	Promoção de contatos *military-to-military* e participação de militares em eventos de cooperação regionais, bilaterais e multilaterais.
European Reassurance Initiative	Assistência aos países da OTAN e parceiros europeus
Iraq Train and Equip Fund (ITEF)	Assistência (até US$630 milhões) ao Iraque e países aliados no combate ao Estado Islâmico.
Logistic Support for Allied Forces in Combined Operations	Suprimentos logísticos militares e não militares a aliados em operações conjuntas.
Ministry of Defense Advisors Program (MODA)	Autorização para civis e funcionários do DoD oferecerem aconselhamento à ministérios de defesa e agências de segurança estrangeiras.
Regional Centers for Security Studies (RCSS)	Administração dos Centros Regionais de Estudos de Segurança.
Regional Defense Combating Terrorism Fellwoship Program (CTFP)	Uso dos fundos do DoD (até US$ 35 milhões) para cobrir todos os custos (treinamento, educação militar, conferências, centros regionais, entre outros, conduzidos sob o programa.
Southeast Asia Maritime Initiative (MSI)	Assistência aos países envolvidos no conflito do Mar do Sul da China.
Ukraine Security Assistance Initiative (USAI)	Assistências às forças de segurança da Ucrânia (até US$ 350 milhões)

Wales Initiative Fund	Suporte aos 16 países envolvidos no *Partnership for Peace* do DoS, usado principalmente para finalidades de "*defense institution building*"

Fonte: Elaborado a partir de Congressional Research Service (2018)

6.4 O papel do Pentágono nas relações exteriores: notas sobre a atuação dos COCOMs

A crescente atuação dos comandos combatentes regionais como agentes de política exterior tem sido um dos fenômenos mais apontados como evidência do processo de militarização da política externa dos EUA (ADAMS ; MURRAY, 2014; FETTWEIS, 2004; GLAIN; 2011; MURRAY;QUAINTON, 2014; PRIEST, 2003; REVERON; GAVIN, 2004). Trata-se, ao mesmo tempo, de um dos elementos de mais complexo mapeamento, considerando que, para além de entrevistas pontuais e dos *posture statements* proferidos anualmente pelos comandantes, não constam, até o momento de redação deste trabalho, descrições detalhadas sobre o conteúdo e o alcance exato de todas as atividades conduzidas em campo pelos generais. Outro agravante é a dificuldade de se estabelecer parâmetros comuns para a observação de atividades que variam consideravelmente, de acordo com a região, com a personalidade dos comandantes e com o contexto.

É possível inferir que a presença dos comandos estabelece o amálgama entre todas as atividades incorporadas pelo DoD, nas últimas décadas, posto que cabe aos generais responsáveis pelas grandes estruturas geográficas a coordenação dos recursos e a execução das funções da burocracia de defesa, em campo. Optamos por encerrar esse capítulo reunindo algumas considerações sobre os alcances e limites do papel desempenhado pelos COCOMs, ao longo das últimas décadas. A observação não se restringe a nenhuma administração presidencial específica, por entendermos que os impactos dos comandos combatentes regionais são uma espécie de fio condutor da atuação do Pentágono fora dos EUA, que, de algum modo, perpassa todas as presidências recentes.

Como discutimos, a ascensão dos comandos regionais foi bastante anterior aos atentados de 11/09, tendo início a partir das reformulações estruturais promovidas pela lei *Goldwater Nichols*, em 1986, e se aprofundando ao longo dos anos Clinton, em decorrência da combinação entre a queda dos investimentos nas agências civis e da consolidação das táticas de engajamento militar (*military engagement*) como um veículo de mitigação de ameaças e de modelamento do ambiente estratégico global em favor dos interesses estadunidenses. Nesse contexto, o aumento dos contatos *military-to-military*, a presença constante dos comandantes em campo e seus abundantes recursos confundiram as linhas de

separação entre as atividades militares e diplomáticas, o que chegou a ser admitido por diversos generais, quando entrevistados.

O ex-representante do EUCOM, comandante Joseph Ralston afirmava passar praticamente "[...] 70% do seu tempo em questões político-militares, ao invés de ir para as operações de combate na Bósnia, Kosovo e Macedônia" (MURRAY; QUAINTON, 2014, p.168, tradução nossa). Em mesma medida, o general do CENTCOM Anthony Zinni relatava seu envolvimento frequente com "missões presidenciais e diplomáticas que normalmente recairiam sobre os diplomatas" (REVERON; GAVIN, 2004, p.2, tradução nossa), além de participar de uma série de atividades extraoficiais que contribuíam para ampliar laços diários com os líderes regionais: "Ele promovia os interesses dos EUA, enquanto caçava falcões com a realeza saudita, discutia política estadunidense jantando com os reis na África e provia equipamentos americanos, enquanto bebia vodca e comia carne de cavalo com o Ministro da Defesa uzbeque" (REVERON; GAVIN, 2004, p.3, tradução nossa)[240].

No comando militar do Sul (SOUTHCOM), Charles E. Wilhelm influenciou o processo de formulação do Plano Colômbia: como descrito por Cook (2004), no fim dos anos 1990, o militar viajou mais de vinte vezes a DC para articular a aprovação do plano com representantes na Câmara e no Senado e conseguiu pressionar para que quase 80% dos recursos (de um pacote total de US$ 1,7 bilhão) fossem destinados à modernização das forças armadas colombianas, ampliando a militarização da política de combate às drogas do país.

Tais exemplos provocaram a construção de associações, na literatura, entre os comandantes e os cônsules romanos (ou "vice reis"), responsáveis pela representação do "império" norte-americano no exterior (PRIEST, 2003; REVERON; GAVIN, 2004). Com efeito, essas imagens eram alimentadas pelo fato de os comandos ocuparem largas porções geográficas e disporem de uma enorme quantidade de recursos. De forma representativa, na maior parte dos casos, os generais dispõem de aviões particulares, que facilitam sua mobilidade em campo, além de se beneficiarem dos programas de cooperação em segurança como o FMF e o IMET na construção de laços com as instituições de defesa dos países destinatários. Para Fettweis (2004) e Priest (2003), o crescimento progressivo de tais programas e o aumento das interações entre os comandantes e as demais nações, além de suas incursões frequentes em Washington, faziam com que a atuação dos COCOMS se estendesse para além da implementação de políticas, atingindo a esfera da formulação.

240 Do original: "He promoted U.S. interests while falcon-hunting with Saudi royals, discussed U.S. policy while dining with kings in Africa, and provided American equipment while drinking vodka and eating horse meat with the Uzbek defense minister." (REVERON; GAVIN, 2004, p.3).

O contexto emergencial e as autoridades imputadas ao Pentágono na conjuntura da "Guerra Global ao Terror" incrementaram o poder em expansão dos generais estacionados em campo, não apenas pelo aumento dos recursos orçamentários e da autonomia em sua implementação, mas também pelas adaptações burocráticas que, como a diretiva 3000.05, levaram à incorporação oficial das "atividades não tradicionais" à doutrina militar contemporânea. Tal qual observamos no setor do desenvolvimento e do humanitarismo, a instituição militar se apropriou de conceitos oriundos do campo diplomático, como *shape the environment* e *change the outcomes*. O ex-funcionário do DoS, Carlson (2014) pontuava que a ideia já era articulada entre embaixadores do alto escalão, desde 1999, ao observarem que: "[...] quando enviamos diplomatas americanos ao exterior, esperamos não apenas que eles reportem o que viram, mas alterem os resultados a favor dos EUA" (CARLSON, 2014, p. 155, tradução nossa)[241]. Esse se constituiu como mote da "diplomacia transformacional", anos depois.

Os casos do SOUTHCOM e do AFRICOM figuram como as principais representações do processo de assimilação de conceitos e funções, originárias da esfera civil. Criado ainda sob os auspícios da Guerra Fria, o SOUTHCOM chegou a ter sua existência questionada, em meados dos anos 1980, por vozes políticas nos centros decisórios norte-americanos que apontavam para a falta de ameaças que justificassem a manutenção de um comando militar na região (COOK, 2004). Durante a maior parte de sua história, o comando sempre foi o menor em termos de tropas e de recursos orçamentários, sendo pejorativamente apelidado pelos demais como "*the sister CINC*" (PRIEST, 2003). A partir da década de 1990, entretanto, o combate ao narcotráfico, as demandas humanitárias e as atividades de engajamento militar reafirmaram a relevância do SOUTHCOM:

> [...] no início dos anos 1990, o aumento do papel do DoD no combate às drogas providenciou uma razão de ser para um comando que supervisionasse as operações de combate às drogas na América Latina e no Caribe. Adicionalmente, o Comando Militar do Sul revigorado serviria como uma estrutura útil de comando para orquestrar operações *other than war* (MOOTW) desiguais na região, incluindo programas de ação humanitária cívica e alívio humanitário. Finalmente, coordenar o engajamento *military-to-military* - inclusive as atividades de assistência às organizações militares, destacamentos de forças especiais para conduzir treinamento especializado e trazer oficiais para os Estados Unidos para

241 Do original: "[...] when we send American diplomats abroad, we expect them not simply to report what they see, but to change the outcome in America´s favor." (CARLSON, 2014, p. 155).

> treinamento - tornou-se uma importante missão, por si mesma. (COOK,2004, p. 138, tradução e grifos nossos)[242].

Durante os governos Bush e Obama, a transposição do combate ao terrorismo para a região e o aumento das preocupações estadunidenses sobre a crescente presença sino-russa na América do Sul aprofundaram e diversificaram ainda mais os papeis desempenhados pelo comando, fazendo com que esse, muitas vezes, sobrepujasse a atuação das agências civis.

Conforme destacado por Isacson *et al.* (2007) e Priest (2003), mesmo sendo mais modesto, no início dos anos 2000, o SOUTHCOM detinha pelo menos 1.100 funcionários em campo, um quadro superior ao de qualquer uma das burocracias civis. Perante a expansão dos programas de combate ao narcotráfico sob jurisdição do *title* 10, cresceu a quantidade de militares e oficiais civis treinados pelo Pentágono[243]. Há que se ressaltar ainda o fato de os *posture statements* emitidos pelo SOUTHCOM incluírem pareceres sobre a conjuntura política regional, reforçando papel "pedagógico" do comando em: "[...] fornecer um modelo sobre a conduta adequada das forças armadas em uma sociedade democrática.". (SPEER, 2002, tradução nosssa)[244].

As adaptações sofridas pelo SOUTHCOM estabeleceram um novo paradigma de organização dos comandos regionais, que consolidava a coexistência entre as atividades militares tradicionais, como a organização das tropas da região em contextos de conflito, e as missões "não tradicionais", ou seja, a provisão de assistência humanitária, *law enforcement* e a condução de relações bilaterais com autoridades locais. A formação do AFRICOM, por sua vez, significou a consolidação e operacionalização da nova abordagem, ao propor uma estrutura alicerçada na cooperação entre efetivos militares e civis, no formato *combatant command plus*, debatido no capítulo 4. Embora atribuições listadas já fossem executadas em determinadas situações pelos demais comandos, o SOUTHCOM e o AFRICOM institucionalizaram e expandiram as práticas, aprofundando os receios sobre a militarização das políticas externas para suas respectivas áreas de responsabilidade.

---

[242] Do original: "[...] in the early 1990s, a growing DOD counterdrug role provided a raison d'être for a regional command to oversee counterdrug operations in Latin America and the Caribbean. In addition, a reinvigorated Southern Command would serve as a useful command structure to orchestrate disparate military operations other than war (MOOTW) in the region, including humanitarian civic action programs and disaster relief. Finally, coordinating military-to-military engagement—including the activities of the military assistance organizations, deployments of Special Forces detachments to conduct specialized training, and bringing military personnel to the United States for training—had become an important mission in and of itself." (COOK,2004, p. 138).

[243] Para uma discussão mais aprofundada sobre o papel do SOUTHCOM na América Latina ver Milani (2019).

[244] Do original: "[...] to provide a role model for the proper conduct of a military in a democratic society." (SPEER, 2002).

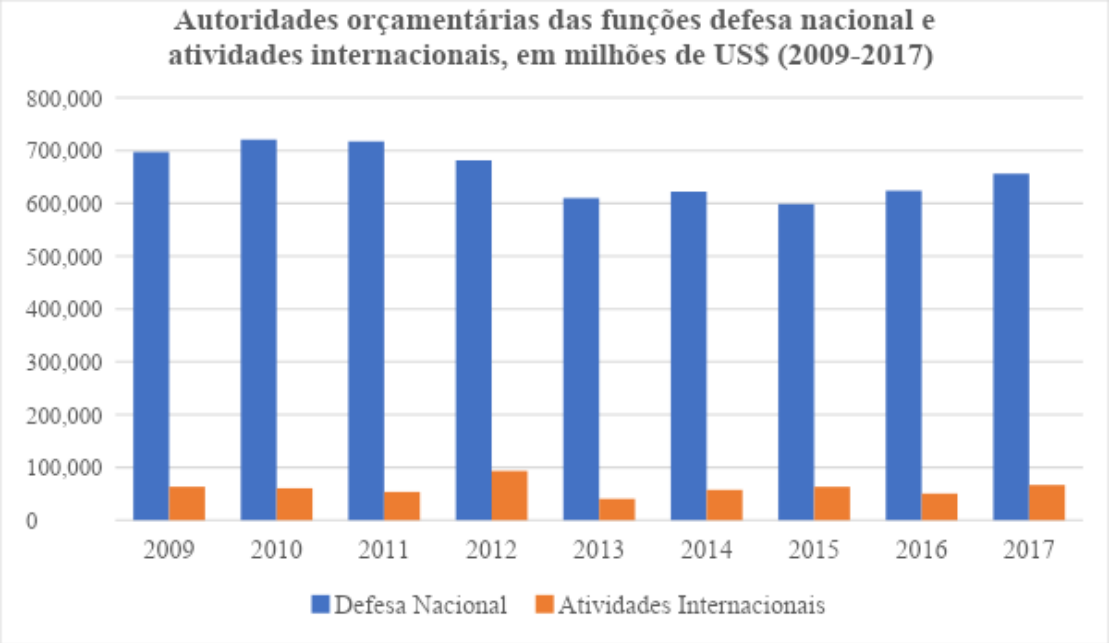
A institucionalização do arranjo "híbrido" faz ecos às reflexões de Thomas P. Barnett (2004), ex-oficial do DoD no governo Bush e autor do livro *The Pentagon´s new road map: War and Peace in the Twenty First Century*, para quem as demandas contemporâneas exigiam que os EUA tivessem dois tipos de militares: um para fazer a guerra e outro para construir a paz (BARNETT, 2004). De forma mais específica, o autor sinalizava que isso significaria ter forças capazes de combater, quando preciso, mas também desempenhar o papel de "administradoras do sistema" ou de "aplicadoras de regras" para sustentar o avanço da globalização, o que, no longo prazo, contribuiria, conforme as expectativas, para reduzir o envolvimento americano em conflitos diretos.

A imputação do caráter "administrativo" às forças armadas foi um dos legados da "Guerra Global ao Terror", reforçando a comparação da estrutura militar do país às formações imperiais e coloniais da Era Moderna, o que parece ser, intencionalmente ou não, sustentado pelas metáforas escolhidas por Barnett para descrever sua concepção sobre a natureza do poder americano, no início do século XXI: "Nós somos o Leviatã do mundo. Nós decidimos sob que condições as guerras serão travadas entre os Estados, exceto quando podemos ser superados por armas nucleares" (BARNETT, 2004, p. 299, tradução nossa)[245].

Embora os eventos da presidência Obama tenham produzido a impressão de que o governo democrata imporia restrições à projeção dos EUA, tornando-se uma espécie de "administradora do declínio", a busca pela liderança global se conservou como uma prioridade, traduzida pela manutenção das intervenções militares no Oriente Médio, a expansão das atividades de BPC e a estratégia de *rebalance* para a Ásia (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2014). Ao fim da administração, o orçamento do Pentágono voltou a entrar em uma linha de crescimento, ao mesmo tempo em que, apesar dos esforços de fortalecimento dos instrumentos civis, o "*gap*" entre a agência de defesa e as burocracias civis se manteve elevado (gráfico 19).

245 "We are the world's Leviathan. We decide under what conditions wars will be fought between states—except when we can be trumped by nuclear weapons." (BARNETT, 2004, p. 299).

Gráfico 19- Autoridades orçamentárias das funções defesa nacional e atividades internacionais, em milhões de US$ (2009-2017)



Fonte: Elaborado a partir de dados do whitehouse.gov/omb

A interpretação mais recorrente sobre a preservação histórica de tais diferenças postula que, em campo, a posse de mais recursos e infraestrutura tende a elevar, necessariamente, a dependência do ferramental militar e o poder de comando dos generais, em detrimento do deslocamento das autoridades diplomáticas. Uma série de entrevistas conduzidas por Murray e Quainton (2014) com embaixadores norte-americanos aponta, por outro lado, que as capacidades materiais desenvolvidas pelos COCOMs são extensas, mas não devem ser sobrevalorizadas.

Em primeiro lugar, os autores observam que, embora os generais efetivamente disponham de mais recursos e de uma visão estratégica mais ampla, possibilitada pelo alcance regional, o direcionamento mais focado em países específicos dos embaixadores lhes garante interações contínuas e mais duradouras com as autoridades locais. De acordo com as estimativas da pesquisa, um comandante combatente visita cada país da região, salvo em casos de exceção, em média três vezes, durante seu mandato, enquanto o trabalho de um embaixador dura três anos.

Com mais tempo no país, os embaixadores possuem mais chances de construir relações interpessoais com os líderes locais, ainda que os generais consigam acessar uma área geográfica mais extensa (MURRAY; QUAINTON, 2014). Outra descoberta relevante do estudo é que, em geral, os casos de insubordinação militar às ordens civis em campo são raros. Na maior parte dos casos analisados, as relações entre militares e embaixadores se

mostraram colaborativas. Os principais exemplos de tensões advieram, na verdade, das relações com as forças especiais que, segundo os diplomatas entrevistados, tendiam a esboçar comportamentos mais avessos às ordens oriundas do DoS, especialmente em cenários de conflito, uma vez que, para os efetivos: "[...] eles não precisavam executar uma missão do Departamento de Estado, porque era uma missão do DoD" (MURRAY; QUAINTON, 2014, p. 182)[246]. Ainda assim, os conflitos com os militares convencionais ocorriam, sobretudo, quando as questões envolviam a utilização de recursos orçamentários.

Em muitas das situações descritas, os embaixadores não detinham controle sobre o emprego de recursos pelo Pentágono ou mesmo sobre a totalidade das atividades coordenadas pela agência em campo. Nesses contextos, a presença militar ostensiva sobrecarregava as embaixadas, que não eram capazes de supervisionar todas as operações por falta de recursos e pessoal. Os meios financeiros conferiam aos militares, em alguns casos, o poder de *agenda-setting*, como ocorrido, em 2003, quando o DoD e o CENTCOM financiaram a construção de um centro de treinamento de forças especiais na Jordânia, a despeito das reservas apresentadas pelos embaixadores sobre a possibilidade de que o centro aumentasse a rejeição à presença estadunidense no país. Nos exemplos em que a autoridade embaixatorial apresentou objeções formais às atividades militares, as ordens civis foram atendidas.

Por esse motivo, e diante dos resultados obtidos por meio das entrevistas, os autores concluem que a militarização decorrente da atuação dos comandos militares não culmina propriamente no choque entre as autoridades civis e militares, mas sim no aumento da influência das perspectivas militares na implementação das decisões. Nas palavras dos pesquisadores: "A militarização da diplomacia não envolve líderes militares tomando o controle da formulação de políticas e desafiando o controle civil; é mais uma absorção sutil de perspectivas militares" (MURRAY; QUAINTON, 2014, p.186, tradução nossa)[247]. Essa conclusão vai ao encontro das reflexões produzidas pela presente pesquisa, no sentido de que, como procuramos discutir, a ocupação de espaços por autoridades militares na esfera de política exterior se processa a partir de uma série de fontes - políticas, sociais, econômicas e burocráticas – que não se restringem ao aumento da politização militar ou de desafios ao controle civil, embora estes ocorram ao longo da história.

---

246 Do original: "[...] they didn´t need to run a mission by the State Department or the ambassador because it was a DoD mission." (MURRAY; QUAINTON, 2014, p.182).

247 Do original: "The militarization of state diplomacy does not involve the military leaders taking over policy making and challenging civilian control; it is a more subtle sipping in of military perspectives." (MURRAY; QUAINTON, 2014, p.186).

Isso não reduz o impacto das concepções militares sobre a condução e implementação das políticas, que se reproduzem não apenas pela posse mais elevada de capacidades materiais, mas também pela aceitação e colaboração das agências civis, como ilustrado pelas análises sobre os governos Bush e Obama. O Pentágono tem se interessado cada vez mais em incorporar as competências administrativas para o relacionamento com outras nações, ou o convencimento das audiências estrangeiras (e doméstica), como indicam o incremento das capacidades "diplomáticas"[248] dos efetivos militares e a aproximação da agência a veículos de mídia e à indústria cultural. Entre 2006 e 2015, o DoD se apropriou de quase 60% de todos os recursos federais de relações públicas (MIRLEES, 2017), tanto para a manutenção das atividades do *Office of Public Affairs,* durante a construção da contrainsurgência da GWT quanto para o investimento em instrumentos de mídia e produções cinematográficas, que perpetuam, indiretamente, os alicerces culturais domésticos da militarização.

[248] Winand e Rodrigues (2018) observam que o uso do conceito de "diplomacia militar" pode acarretar inconsistências analíticas. Isso porque, segundo os autores, a diplomacia de defesa enseja um conjunto de atividades mais amplas, não só no campo técnico-militar, mas também político-estratégico, na medida em que engaja tanto o elemento militar, quanto os componentes civis do exercício da política de defesa. A diplomacia militar, por seu turno, é mais adequada para identificar atividades específicas de cooperação travadas entre as forças armadas, como exercícios militares conjuntos, programas de educação e treinamento internacionais, entre outros. O uso das aspas se justifica, portanto, pela falta de um vocábulo mais adequado e como questionamento à pertinência da expressão, considerando a independência das atividades militares e alienação, por vezes, em relação aos mecanismos diplomáticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

> Havia fantasmagoria na desaparição. [...] Uma fuga deste gênero levava ao desconhecido e ao quimérico. (HUGO, 2003, p.101).

Esta pesquisa se dedicou a debater o processo de alargamento das competências do Departamento de Defesa na condução e implementação da política exterior norte-americana, durante os governos de George W. Bush (2001-2009) e Barack H. Obama (2009-2017).

A escolha do objeto conduziu a três descobertas que influenciaram os rumos da pesquisa: a primeira foi a constatação de que não seria possível abordar o fenômeno de crescimento da relevância política e das capacidades materiais do Pentágono, no contexto contemporâneo, sem retroceder historicamente aos períodos que antecederam os atentados de 11 de setembro de 2001. Os ataques e a deflagração da "Guerra Global ao Terror" foram relevantes por acentuarem as condições jurídicas e ideacionais que alavancaram o processo de retomada dos investimentos militares e a diversificação das funções do DoD, mas não produziram fenômenos novos, na medida que as condições materiais para o aprofundamento da influência militar já se encontravam postas, pelo menos, desde a Guerra Fria.

A segunda conclusão foi de que o estudo das funções adquiridas no plano externo deveria, necessariamente, incorporar uma investigação sobre suas fontes na esfera doméstica, sob o entendimento de que as relações de poder construídas entre as agências governamentais nos dois campos se afetavam mutuamente. Os recursos e a influência assimilados pelo Pentágono, internamente, determinavam o formato e o conteúdo de sua atuação internacional, ao mesmo tempo que a crescente incorporação e execução, pela agência de defesa, das missões designadas, influenciava as inclinações dos centros decisórios – o Legislativo e a presidência – no processo de escolha de quais instituições deveriam performar as funções e missões estabelecidas. O reconhecimento do caráter contíguo das duas esferas nos conduziu a quatro elementos que, em nossa percepção, representavam os "campos de influências" do DoD em relação às agências civis: o campo orçamentário, o campo funcional, o campo político e representacional e o campo geopolítico.

O campo orçamentário se referia às dinâmicas dos "ganhos distributivos" da defesa que, representados pela manutenção de extensos sistemas de bases militares domésticas e internacionais, pelos processos de aquisição de armamentos e, de modo geral, pela interação entre o Congresso e o "complexo industrial militar", tornavam os investimentos no setor de defesa mais atraentes que as agências relacionadas à diplomacia ou ao desenvolvimento, do ponto de vista da instituição responsável pelas determinações dos orçamentos, isso é, o

Legislativo. A delimitação do campo político visava abarcar não apenas os efeitos de fenômenos como a "porta giratória", que tem desempenhado um papel cada vez mais proeminente entre militares, mas também os impactos "representacionais" do Pentágono, como uma agência produtora de narrativas sobre defesa, estratégia e sobre política externa.

Por meio de suas interações com as demais instâncias políticas e extensa produção documental, o departamento participa dos processos de construção de ameaça e do que se entende por "segurança nacional", em distintos contextos. O eixo funcional compreendia a discussão sobre os pilares de legitimação da atribuição de funções e autoridades, originalmente entendidas como "civis", à burocracia de defesa.

Além das capacidades materiais, a percepção da eficácia (ou eficiência) tornou-se uma justificativa frequente para o emprego do instrumento militar. Desde a década de 1990, o aparato de defesa norte-americano era descrito, não apenas como a organização mais equipada do mundo, mas também de todo o aparato governamental federal, uma visão aprofundada perante os sucessivos cortes orçamentários sofridos pelas burocracias civis, no mesmo período. A sua aplicação em contextos de emergência, como o cenário pós-11/09, passou a ser apresentada, no debate político, como um desdobramento não intencional, mas inevitável, em razão das demandas impostas pela preservação da segurança nacional e do despreparo das estruturas civis. A percepção de eficiência era reforçada pela visibilidade e impacto das respostas militares, facilitando sua adesão *vis-a-vis* a opinião pública.

Todavia, o instrumento militar continuou a ser empregado, mesmo quando suas aptidões eram reconhecidamente desajustadas às demandas, em comparação à *expertise* civil. Um exemplo foi a continuidade da presença das tropas em esforços de reconstrução pós-conflito, apoiada pela reformulação da doutrina militar, em 2005, a despeito do crescente debate sobre o fato de o instrumento militar não ser o mais adequado para conduzir estas missões.

A continuidade se deu em razão da permanência dos desequilíbrios orçamentários entre as instituições civis e militares, mesmo depois da introdução de abordagens multifuncionais, como a "política externa dos 3 Ds" e o conceito *whole of government*. A ênfase dessas iniciativas na cooperação ofuscava as diferenças permanentes entre as agências, de tal forma que os arranjos se transformassem em "cooperações entre desiguais", e não entre iguais. Outro ponto de sustentação da presença militar era a continuidade da violência nas regiões atingidas, tornando os ambientes "não permissivos" à presença dos oficiais civis.

Finalmente, o campo geopolítico equacionava o alcance geográfico adquirido pelo DoD no globo, por meio da instituição dos comandos regionais combatentes e da instalação de bases militares, construídas como veículos de manutenção da presença estadunidense no exterior, a fim de evitar que as ameaças atingissem o território do país. Uma função similar tem sido desempenhada pelas atividades de cooperação em segurança e pelo propósito de *shape the environment*, absorvido a partir de doutrinas produzidas sob os auspícios do DoS.

Em todos os casos, o instrumento militar se tornou não apenas um instrumento de proteção e mitigação de ameaças, mas também de remodelamento da geografia global e regional, conforme a perspectiva norte-americana. Ao mesmo tempo, tais dispositivos contribuíram para alargar a presença militar em mais regiões, o que nem sempre é acompanhado por um investimento proporcional no estabelecimento de entrepostos civis.

O último desdobramento foi a percepção de que seria necessário agregar ao debate a pauta da militarização e do militarismo. Embora os conceitos despertem controvérsias, devido a seu teor elástico e pouco consensual, optamos por sua manutenção, ao longo de todo o trabalho, por considerarmos que ainda descrevem, com maior precisão, o fenômeno que desejávamos observar. No entanto, sua manifestação na esfera da política exterior norte-americana demonstrou-se mais complexa.

Em primeiro lugar, a militarização não se apresentou de forma totalizante, e nem homogênea. A militarização - aqui entendida como o aumento da participação do Pentágono no processo de elaboração e implementação da política exterior, acompanhada pela penetração das perspectivas militares e militaristas em sua consecução – não atingiu todos os pilares da política externa da mesma forma, e nem de maneira continuada, ao longo do tempo. De acordo com nossas análises, os três setores mais afetados pela presença militar foram a promoção do desenvolvimento, a cooperação em segurança e o exercício da diplomacia.

O setor do desenvolvimento, representado pelas atividades humanitárias e de reconstrução, foi impactado nos contextos de conflito, como o Iraque e o Afeganistão. Quando as intervenções começaram a ser desmobilizadas, os índices de participação do DoD se reduziram substancialmente. Os níveis de ajuda externa financiados por agências civis foram elevados, indicando que a participação da agência militar tenha sido mais restrita e localizada. A constituição do AFRICOM enseja o potencial de alargamento e perpetuação de tais atividades para outras regiões, associada à instrumentalização dos pilares civis para o incremento da legitimidade da ação militar nos contextos locais. Entretanto, não existem, até o momento, indícios concretos conhecidos que sustentem essa interpretação em todos os contextos, exigindo mais investigações futuras.

A esfera da cooperação em segurança foi transformada pelo crescimento da presença do Departamento de Defesa. As mudanças promovidas pela administração Obama consolidaram a participação da agência nesse campo, especialmente por meio da institucionalização das práticas de BPC. Juntamente à atuação dos COCOMs, tais capacidades facilitam o contato do Pentágono com autoridades governamentais e audiências estrangeiras, as quais se tornaram prioridades da burocracia de defesa, nas últimas décadas.

A presença do DoD nem sempre significa o confronto à autoridade civil: na maior parte dos casos, o aumento das autoridades se manifesta pela mimese, ou seja, pela construção de estruturas, dentro do Pentágono, que reproduzem funções já desempenhadas pelas agências civis. Em algumas situações, tais estruturas podem convergir ou se chocar, mas, em parte significativa dos exemplos analisados, se apresentam predominantemente como canais independentes, que não se comunicam devidamente entre si. A falta de comunicação produz sobreposições e redundâncias que também fazem parte da composição descentralizada do aparato federal norte-americano.

Essa constatação se conecta à outra feição relevante da militarização nos EUA. Embora a maior parte das análises sobre a atuação do DoD em política exterior reforce o eixo da competição entre as agências civis e a burocracia de defesa, nossas conclusões indicam que, em diversos contextos, a estrutura militarizada foi alimentada a partir da cooperação e/ou do endosso, tanto das burocracias civis quanto de atores civis posicionados no alto escalão.

Em se tratando do governo Bush, essa dimensão parece ser mais evidente, em razão da elevada presença de indivíduos associados à verve neoconservadora. A questão menos aparente é que, ainda que os primeiros anos da administração tenham sido marcados por conflitos intensos entre figuras de destaque do DoD e do DoS, como Donald Rumsfeld e Colin Powell, o Secretário de Estado se posicionou inúmeras vezes contra cortes orçamentários na estrutura do DoD para favorecer o DoS. O general observava, nestas ocasiões, que o aparato militar ainda era, em sua concepção, a fundação de uma boa diplomacia e deveria conservar seu vigor.

A política de valorização aos instrumentos civis, durante o governo Obama, exacerbou a percepção de que o favorecimento ao instrumento militar culminava no enfraquecimento dos demais veículos de política externa. Porém, nenhum dos integrantes da administração democrata se posicionava de forma contrária ao emprego da força, ou à continuidade do fortalecimento do vetor militar, desde que esse exercesse um papel de suporte à liderança civil. O presidente, a despeito de propor uma abordagem mais eficiente e

racional de utilização do aparato bélico, recorreu às narrativas da guerra empregadas na era Bush e ampliou seus mecanismos, por meio da aplicação massiva de tecnologias de vigilância e do aumento da autonomia das forças especiais. Os investimentos no aparato militar retornaram, até o fim da gestão democrata, ao patamar dos US$600 bilhões, conservando as disparidades em relação às agências civis.

Outro ponto, de caráter menos objetivo foi a incorporação, pelas burocracias civis, de métodos de organização gestados sob os auspícios do DoD, como a adoção do QDDR. Em nossa percepção, essa alteração pode ser interpretada como um dos elementos de sustentação da militarização, no sentido de que sua ocorrência chancela, em alguma medida, a ideia da estrutura militar como um exemplo de eficiência e de planejamento a ser reproduzido. Ainda que o conteúdo do documento procure mitigar a militarização, a escolha de seu formato perpetua a lógica de sobrevalorização das práticas da instituição militar. É verdade que, durante o período analisado, o DoD também assimilou perspectivas e formas de organização da estrutura civil, particularmente no exercício das operações de contrainsurgência, mas as disparidades entre as agências e a conservação da finalidade militar dos programas apontam que as capacidades de influência das burocracias não eram similares.

O formato de militarização sustentado em bases militares e civis corrobora com a categorização do militarismo liberal, discutida no início do trabalho. A estrutura militarista, erigida a partir da combinação entre ambos os lastros, foi fundamental para a perpetuação do crescimento da máquina militar, internamente, e para sua adequação aos símbolos cultuados pelo ideário liberal. A burocracia militar conseguiu, de forma razoavelmente bem sucedida, converter-se em um modelo de eficiência e de modernidade a ser reproduzido, tanto doméstica, quanto internacionalmente, a despeito das associações tradicionais, na mentalidade norte-americana, do aparato burocrático governamental à ineficiência e da instituição militar, ao conservadorismo. O mesmo conservadorismo tem sido instrumentalizado e articulado em períodos de crise, como mecanismo de resgate ao mito do "cidadão norte-americano ideal", em reação à diversificação da estrutura social do país e da ascensão de minorias a posições de representatividade.

O militarismo liberal norte-americano funcionou como alicerce da ressignificação do espaço de intervenção dos EUA no globo e da tradição ideológica do excepcionalismo. No primeiro caso, a incorporação de imagens geográficas como *homeland* simboliza a transposição das duas lógicas dominantes no jargão intervencionista estadunidense: a manutenção da segurança interna e a promoção do humanitarismo, internacionalmente. A fusão entre o território doméstico e o globo terrestre, tornando-os ambos espaços a serem

assegurados, reforça a soberania estadunidense mediante a relativização da soberania de outras nações. A percepção de que a preservação das estruturas liberais é o meio mais eficiente de garantia da segurança produz justificativas para a continuidade da expansão do aparato militar. A atribuição do caráter excepcional a este aparato, cria condições para seu emprego recorrente.

O amálgama entre estruturas civis e militares torna a identificação do fenômeno ainda mais complexa, sobretudo diante do emprego crescente de tecnologias que reduzem a visibilidade da prática da violência e da guerra. A "invisibilidade" foi outra das dificuldades encontradas no acompanhamento do debate norte-americano sobre a militarização. Além da falta de consenso sobre o termo, observamos, na literatura, grande resistência à sua utilização, e a substituição por versões mais neutras, como *overreliance*.

Parte da explicação se deve, segundo nossa hipótese, à confusão entre militarização e controle civil. O silenciamento também é fruto do processo de redução da transparência em relação aos gastos militares. No campo social, os questionamentos têm se tornado mais intensos, mediante a constituição de organizações da sociedade civil que se propõem a estabelecer canais de vigilância em relação aos empreendimentos militares estadunidenses. Entretanto, o alcance destes grupos é limitado ao nível comunitário, *grassroots*, e não atinge, de forma mais profunda, o debate político. A preocupação política com a militarização, ao longo do período estudado, foi articulada com mais frequência pelos comitês de relações exteriores do Senado e da Câmara, mas a polarização no Legislativo, associada à influência dos grupos privados do setor de defesa, dificulta a construção de projetos duradouros de mitigação das fontes do fenômeno.

Acreditamos que o termo ainda conserve sua relevância por contemplar, de forma mais satisfatória, o impacto do instrumento militar sobre os meios e os fins dos processos de formulação de políticas públicas. A militarização não se dá apenas pelo aumento do recurso ao veículo militar como um meio de resolução de problemas internacionais, mas também pelo emprego desse último como um fim em si mesmo ou pela adequação das políticas governamentais às finalidades vistas como prioritárias pela instituição militar, como a "segurança nacional". Esse conceito tem orientado, por sua vez, não só a política externa, mas a organização de todo o aparato burocrático estadunidense desde a década de 1950. O processo de "invisibilização" também se alicerça na incorporação gradual de tais elementos à cultura política e à vida social norte-americanas, normalizando-se como parte do cotidiano e tornando-a imperceptível, no longo prazo.

Metaforicamente, a imagem que, em nossa concepção, melhor descreve a militarização, no caso dos EUA, é a de uma quimera. Na mitologia grega, a quimera é descrita como um monstro híbrido, com cabeça de leão, cabra e serpente, cuspidor de fogo. Apesar de não haver consenso sobre suas origens, o animal se tornou um símbolo de destruição e, ao mesmo tempo, de fantasia, em decorrência da combinação heterogênea e incongruente de elementos aparentemente imiscíveis. Assim como no contexto estadunidense, a militarização parece ter assumido, ao longo das décadas, formas tão distintas e híbridas, que seu esforço de identificação, por vezes, se aproxima do registro fabuloso.

A dificuldade de rastrear o processo é agravada pela crescente falta de transparência existente em relação às atividades da burocracia de defesa no exterior. A última auditoria fiscal completa da agência ocorreu nos anos 1990, e, desde o início deste século, sucessivas administrações – incluindo os governos analisados nesta pesquisa – ofereceram suporte a medidas de limitação do acesso público aos dados, como a diminuição das versões dos documentos estratégicos divulgados à imprensa e o afrouxamento de determinações específicas, como a não obrigatoriedade de relatoria dos ataques por *drones*.

A dinâmica de acobertamento da violência se relaciona aos esforços de redução de custos, perpetrados nas últimas décadas, a fim de ajustar as capacidades militares ao declínio das capacidades econômicas estadunidenses. Dentre eles, destacam-se, além do uso de tecnologias remotas e das forças especiais, o aumento do investimento em arranjos de cooperação em segurança, a privatização de funções de defesa e o remodelamento dos sistemas de bases no exterior.

Tais medidas aperfeiçoam e, ao mesmo tempo, restringem as possibilidades de adaptação do DoD, uma vez que garantem a sobrevivência da agência, mesmo em períodos de crise, mas promovem mudanças no funcionamento da organização militar e tornam o aparato de defesa dependente de capitais privados e estrangeiros. Outro ponto a ser ressaltado é de que os esforços políticos de acobertamento podem surtir efeitos a nível doméstico – nem sempre com sucesso - mas são plenamente visíveis nos locais em que as forças estadunidenses se encontram estacionadas e nos quais têm sofrido reações adversas e violentas. Finalmente, a re-emergência de polos de poder, como a China, impõe desafios ao domínio estadunidense no campo militar e tecnológico, cujas consequências deverão ser monitoradas, futuramente.

Um olhar objetivo sobre os vastos orçamentos e infraestrutura *pentagonianos* parece suficiente para atestar a concretude do fenômeno da militarização e seus impactos sobre diversas esferas da vida política norte-americana. Especificamente, atentamos para dois

campos relevantes: a militarização das atividades policiais e dos espaços urbanos e a militarização da indústria cultural nos EUA. Em ambos os casos, a presença do DoD se faz notável, justificando a importância da continuidade dos estudos sobre a agência. No eixo de política exterior, reforçamos a necessidade de contribuições que se debrucem sobre o papel desempenhado pelos comandos militares regionais e os efeitos da implementação de propostas de organização híbrida, como o AFRICOM.

Finalmente, ressaltamos o aspecto político dos processos que intensificam a atuação internacional do Pentágono. Embora diversos textos acadêmicos e midiáticos reforcem o caráter alegadamente "não intencional" da dependência norte-americana em relação ao instrumento militar, observamos que essa última é resultado de uma série de escolhas políticas reiteradas ao longo de extensos períodos de tempo que, mesmo indiretamente, influenciam a organização do aparato burocrático federal e a elaboração de políticas públicas, como a política exterior. O não reconhecimento da responsabilidade política, nestes casos, dificulta a transparência do debate e, consequentemente, as possibilidades reais de mitigação das distorções observadas no aparato de segurança nacional dos EUA.

REFERÊNCIAS

AARONSON, Mike. Interventionism in US foreign policy from Bush to Obama. In: BENTLEY, Michelle; HOLLAND, Jack (eds). **Obama´s foreign policy**: Ending the war on terror. New York: Routledge, 2013, pp.124-138.

ADAMS, Gordon. **Smart Power: Rebalancing the Foreign Policy/National Security Toolkit.** Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, 31 jul. 2008. Disponível em: <https://www.hsgac.senate.gov//imo/media/doc/AdamsTestimony073108.pdf?attempt=2>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ADAMS, Gordon. The institutional imbalance of American statecraft. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon; (ed.).**Mission Creep:** The Militarization of US Foreign Policy?. Washington, DC: Georgetown University Press, 2014, pp. 22-45.

ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon. An Introduction to mission creep. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon. (ed.) **Mission Creep:** The Militarization of US Foreign Policy? Washington, DC: Georgetown University Press, 2014, pp.3-21.

ADAMS, John Quincy. Speech to the U.S. House of Representatives on Foreign Policy. 4 jul.1821. Disponível em: < https://loveman.sdsu.edu/docs/1821secofstateJQAdmas.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGNEW, John. Hegemony: **The new shape of global power**.Philadelphia: Temple University Press, 2005.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis:** New Approaches. New York: Routledge, 2017.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**. vol. 63, n. 3, pp. 689-718, Sept. 1967.

ALLISON, Graham T. **Essence of decision:** Explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little Brown and Company, 1971.

ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. Tradução de George Kormikiaris. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ANSORGE, Josef T. Spirits of war: A field manual. **International Political Sociology**, vol. 4, pp 362–379, 2010. Disponível em: <https://academic.oup.com/ips/article-abstract/4/4/362/1834028?redirectedFrom=PDF>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

AUNE, Stefan. American Empire. In: KIERAN, David; MARTINI, Edwin A. (eds.). **At war:** The military and American culture in the twentieth century and beyond. New Jersey : Rutgers University Press, 2018, pp. 31-46.

BACEVICH, Andrew J. **The New American militarism**: How Americans are seduced by war. New York: Oxford University Press, 2005.

BACEVICH, Andrew. Elusive bargain: The pattern of US civil-military relations since World War II. In: BACEVICH, Andrew (ed.). **The Long War:** A New History of U.S. National Security Policy Since World War II. New York: Columbia University Press, 2007, pp. 207-265.

BACEVICH, Andrew. Barack Obama´s crash course in foreign policy. **The Nation**. 7 dec. 2016. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/barack-obamas-crash-course-in-foreign-policy/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BARKAWI, Tarak. Diplomacy, war and world politics. In: POULIOT *et al.* **Diplomacy and the making of world politics**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.
BARNETT, Thomas P. **Pentagons New Map: War and Peace in the Twenty-First Century.** New York: Penguin Books, 2005.

BASHAM, Victoria M. Liberal militarism as insecurity, desire and ambivalence: Gender, race and the everyday geopolitics of war. **Security Dialogue**. vol. 49, n.1-2, pp. 32-43, Jan.2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010617744977>. Acesso em: 10 jan.2019.

BATTISTELLA, Dario. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Senac, 2014.

BELASCO, Amy. **The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11.** Congressional Research Service. 8 dez. 2014. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BERNAZZOLI, Richelle M; FLINT, Colin. From militarization to securitization: Finding a concept that works. **Political Geography**, vol. 28, pp. 449–450, Nov.2009. Disponível em:<https://www.academia.edu/4567573/From_militarization_to_securitization_Finding_a_concept_that_works>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRISTOL, Nellie. Military incursions into aid work anger humanitarian groups. **The Lancet**, vol. 367, n. 9508, pp. 384-386, 4 feb. 2006. Disponível em: < https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(06)68122-1/fulltext>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BROOKS, Rosa. Obama vs. The generals. **Politico Magazine**. Nov. 2013. Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2013/11/obama-vs-the-generals-099379>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BROWN, Kaysie; PATRICK, Stewart. **The Pentagon and Global Development:**

Making Sense of the DoD's Expanding Role. Center for Global Development. Nov. 2007. Disponível em: <https://www.cgdev.org/publication/pentagon-and-global-development-making-sense-dods-expanding-role-working-paper-131>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BUREAU OF INVESTIGATIVE JOURNALISM. **Obama´s covert drone numbers:** Ten times more strikes than Bush**.** 17 jan. 2017. Disponível em: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-17/obamas-covert-drone-war-in-numbers-ten-times-more-strikes-than-bush>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BLOOMFIELD, Lincoln P. **In search of American foreign policy**. New York: Oxford University Press,1974.

BOGLE, Lori Lyn. **The Pentagon´s battle for the American mind:** The early Cold War. United States: Texas A;M University Press, 2004.

BOOT, Max. The New American way of war. **Foreign Affairs**, vol. 82, n. 4, pp. 41-58, July/Aug, 2003. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2003-07-01/new-american-way-war>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BUSH, George W. **President Bush's address to a joint session of Congress and the nation**. 20 Sept. 2001. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html>. Acesso em : 10 jan. 2019.

BUSH, George W. **President Delivers State of the Union Address.** 29 jan. 2002. Disponível em: < https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BUSH, George W. **President Bush's remarks at the Virginia Military Institute.** 17 April. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/transcripts/bushtext_041702.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BUSH, George W. **President's Remarks at the United Nations General Assembly.** 12 Sept.2002. Disponível em: < https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>. Acesso em: 10 jan. 2002.

BUSH, George W. **George Bush's address on the start of war.** 20 mar. 2003. Disponível em: < https://www.theguardian.com/world/2003/mar/20/iraq.georgebush>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BURT, Richard. **Pro-arms coalition formed in Congress**. The New York Times. 9 ago. 1978.Disponível em: < https://www.nytimes.com/1978/08/09/archives/new-jersey-pages-proarms-coalition-formed-in-congress-peace-through.html.>. Acesso em: 1 set. 2019.

BUTLER, Judith. **Vida precária:** Os poderes do luto e da violência. Tradução de Andreas Lieber. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

CAMPBELL, Kurt M.; O'HANLON, Michael E. **Hard Power:** The new politics of national security. New York: Basic Books, 2006.

CAPORASO *et al.*, James A. The comparative study of foreign policy: Perspectives on the future. 27th ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION. 1986, California. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED271365.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CARLSON, Brian E. Who tells America´s story abroad?: State´s public diplomacy or DoD´s strategic communication? In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon. (ed.) **Mission Creep:** The Militarization of US Foreign Policy? Washington, DC: Georgetown University Press, 2014, pp. 145-165.

CHATTERJEE, Pratap. **Halliburton's Army:** How a Well-Connected Texas Oil Company Revolutionized the Way America Makes War. New York: Nation Books, 2009.

CLINTON, Hillary R. **Hillary Clinton Confirmation Hearing**. 13 jan. 2009. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/transcript_clinton.html>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CLINTON, Hillary. **Secretary Clinton announces Quadrennial Diplomacy and Development Review**. 10 jul. 2019. Disponível em: https://www.usglc.org/the-budget/secretary-clinton-announces-quadrennial-diplomacy-development-review/. Acesso em: 30 jun. 2018.

CLOSSON, Stacy. The military and energy: Moving the United States beyond oil. **Energy Policy**, vol. 61, pp. 306-316, Oct. 2013. Disponível em: < https://www.sciencedirect.com/science/article/abii/S0301421513004576>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CLYMER, Adam. **War in the Gulf: Public opinion; polls find deep backing while optimism fades.** The New York Times. 22 jan. 1991. Disponível em: < https://www.nytimes.com/1991/01/22/us/war-in-the-gulf-public-opinion-poll-finds-deep-backing-while-optimism-fades.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

COHEN, Eliot A. Change and transformation in military affairs. **Journal of strategic studies**, vol. 27, n.3, pp. 395-407, 2004. Disponível em: < https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1362369042000283958.> Acesso em: 10 jun. 2017.

COHEN, Michael A. Arms for the world: How the US military shapes American foreign policy. **Dissent**, vol. 56, n.4, pp. 69-74, Fall, 2009. Disponível em: < https://muse.jhu.edu/article/317146/pdf.>. Acesso em: 15 jun. 2017.

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS US SENATE. **Defining the military´s role towards foreign policy.** 31 jul. 2008. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. **Defense spending**. 2020. Disponível em: < https://www.cbo.gov/topics/defense-and-national-security/defense-budget.>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Appropriations and Authorization FY 2002. 5 feb.2002. Disponível em: < https://www.everycrsreport.com/reports/RL31005.html>. Acesso: 10 jan. 2020.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Supplemental Appropriations FY2003:** Conflict, Afghanistan, Global War on
Terrorism, and Homeland Security**.** 5 May, 2003. Disponível em: < https://www.everycrsreport.com/reports/RL31829.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE**. Appropriations for FY2003:** Foreign Operations, Export Financing, and
Related Programs. Congressional Research Service. 5 may. 2003. Disponível em: < https://www.everycrsreport.com/reports/RL31311.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE**. The Department of Defense Role in Foreign Assistance:** Background, Major Issues, and Options for Congress**.** 9 dez. 2008. Disponível em: < https://www.everycrsreport.com/reports/RL34639.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE**. Building the Capacity of Partner States Through Security Force Assistance.** 5 May 2011. Disponível em: < https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE**. Global Security Contingency Fund: Summary and Issue Overview.** Congressional Research Service. 4 april 2014. Disponível em: < https://securityassistance.org/content/global-security-contingency-fund-summary-and-issue-overview>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE**. Defense Primer:** Planning, Programming, Budgeting and Execution (PPBE) Process. 27 jan. 2020. Disponível em: < https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10429.pdf.>. Acesso em: 10 jun. 2020.

COOK, Dean A. U.S. Southern Command: General Charles E. Wilhelm and the Shaping of U.S. Military Engagement in Colombia, 1997–2000. In: REVERON, Derek S. (ed). **America´s viceroys:** The military and US foreign policy. New York: Palgrave and Macmillan, 2004, pp. 127-162.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS**. U.S.-Latin America Relations:** A new Direction for a new reality**.** May. 2008. Disponível em: < https://www.cfr.org/report/us-latin-america-relations>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CRAMER, Jane K. Militarized patriotism: why the US marketplace of ideas failed before the Iraq war?. **Security Studies,** vol. 16, no. 3, pp. 489–524, Jul-Set, 2007.

CRAWFORD, Neta C. Pentagon Fuel Use, Climate Change, and the Costs of War. **Costs of War.** 13 Nov. 2019. Disponível em:

<https://watson.brown.edu/costsofwar/papers/ClimateChangeandCostofWar>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CROWE JR, William. U.S. Pacific Command: A Warrior-Diplomat Speaks. In: REVERON, Derek S. (ed). **America´s viceroys:** The military and US foreign policy. New York: Palgrave and Macmillan, 2004, pp.71-94.

CUSHMAN JR., Charles B. Congress and the politics of defense and foreign policy making: Big barriers to balance. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon (ed.). **Mission Creep**: The militarization of US foreign policy? Washington: Georgetown University Press, 2014, pp. 74-93.

CYPHER, James M. Hegemony, military power projection and US structural economic interests in the periphery. **Third World Quarterly**, vol.37, n. 5, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2015.1109435>. Acesso em: 10 mar. 2019.

DAALDER, Ivo H; LINDSAY, James L. **America unbound:** The Bush Revolution in foreign policy. New Jersey: John Wiley and Sons, Inc, 2005.

DALBY, Simon. Geopolitics, the Revolution in military affairs and the Bush doctrine. **International Politics**, vol. 46, pp. 234-252, 2009. Disponível em: < https://link.springer.com/article/10.1057/ip.2008.40>. Acesso em: 10 mar. 2018.

DALLEK, Robert. JFK vs. The military. **The Atlantic Magazine**. 10 set. 2013. Disponível em: < https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/08/jfk-vs-the-military/309496/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

DENI, John R. **The real rebalancing:** American diplomacy and the tragedy of president Obama's foreign policy. Oct, 2015. Monograph. Strategic Studies Institute, US Army College, 2015. Disponível em: < https://ssi.armywarcollege.edu/pdffileUB1301.pdf> Acesso em: 19 mai. 2017.

DESCH, Michael C. Hartz, Huntington, and the Liberal tradition in America: The clash with military realism. In: NIELSEN, Suzanne C; SNYDER, Don M. **American civil-military relations**: The soldier and the State in a New Era. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 2009, pp. 91-111.

DOWNES, Cathy. Unintentional Militarism: Over-reliance on Military Methods and Mindsets in US National Security and its Consequences. **Defense and Security Analysis**. Vol.26, no.4, pp.371–385, Dez.2010. Disponível: <https://www.researchgate.net/publication/241713105_Unintentional_Militarism_Over-reliance_on_Military_Methods_and_Mindsets_in_US_National_Security_and_its_Consequences>. Acesso em: 10 jan. 2017.

DOTY, Roxanne Lynn. Foreign policy as social sonstruction: A post-positivist analysis of U.S. counterinsurgency policy in the Philippines. **International Studies Quarterly**, vol. 37, n.3, pp. 297-320, Sep. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2600810?seq=1>. Acesso em: 10 mar. 2019.

DUNLAP JR, Charles J. The Origins of the American Military Coup of 2012. **Parameters**, pp. 107-125, Winter 1992-1993. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3128;context=faculty_scholarship>. Acesso em: 1 set. 2019.

EGAN, Jennifer. **Praia de Manhattan**. Tradução de Sergio Flaksman. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

EIKENBERRY, Karl. The militarization of US foreign policy. **American Foreign Policy Interests**, 35:1, 2013, pp 1-8.

EISENHOWER, Dwight. **Farewell Radio and Television Address to the American People.** January 17th, 1961. Disponível em:<https://www.eisenhower.archives.gov/all_about_ike/speeches/farewell_address.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ENGELHARDT, Tom. **The American Way of War:** How Bush's Wars Became Obama's. Chicago: Haymarket Books, 2010.

ENLOE, Cynthia. Understanding Militarism, Militarization, and the Linkages with Globalization. **Women Peacemakers Program**, 7 Ago. 2014. Disponível em: < http://www.genderit.org/resources/gender-militarism-analyzing-links-strategize-peace>. Acesso em: 19 jan. 2017.

EPSTEIN, Susan B; ROSEN, Liana W.**U.S. Security Assistance and Security Cooperation Programs: Overview of Funding Trends.** Congressional Research Service. 1 Feb. 2018. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45091.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

ETTINGER, Aaron. Ending the draft in America: the coevolution of military manpower and the capitalist state, 1948–1973. **Critical military studies**, pp.1-15, 2016. Disponível: < https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23337486.2016.1215075?journalCode=rcms20>. Acesso em: 10 nov. 2018.

EVANGELISTA, Matthew. Coping with 9/11: Alternatives to the war paradigm. **Costs of War.** Jun. 2011. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2011/Coping%20with%20911.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

FALLOWS, James. The tragedy of the American military. **The Atlantic**. Jan-Fev. 2015. Disponível em: < https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2015/01/the-tragedy-of-the-american-military/383516/>. Acesso em: 20 mai. 2017.

FARROW, Ronan. **Guerra contra a paz**: O fim da diplomacia e o declínio da influência norte-americana. Tradução de Sergio Mauro Santos Filho. São Paulo: Todavia, 2019.

FEAVER, Peter D.; KOHN, Richard H. The Gap: Soldiers, civilians and their mutual misunderstanding. In: BOLT et al (ed). **American Defense Policy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

FEICKERT, Andrew. **The Unified Command Plan and Combatant Commands:** Background and Issues for Congress**.** Congressional Research Service, Jan. 2013. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42077.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FEICKERT, Andrew. **U.S. Special Operations Forces (SOF):** Background and Issues **for Congress.** Congressional Research Service, Mar. 2019. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS21048/63>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FEITH, Douglas J. **War and decision:** Inside Pentagon at the dawn of the war on terrorism. New York: Harper Collins, 2009.

FERREIRA, Marcos Alan S. Panorama da política de segurança dos Estados Unidos após o 11 de setembro: O espectro neoconservador e a reestruturação organizacional do Estado. In: MORAES *et al.*, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). **Do 11 de setembro de 2001 à Guerra ao Terror:** Reflexões sobre o terrorismo no século XXI. Brasília: Ipea, 2014, pp. 45-64.

FETTWEIS, Christopher J. Militarizing Diplomacy: Warrior-Diplomats and the Foreign Policy Process. In: REVERON, Derek S. (ed). **America´s viceroys:** The military and US foreign policy. New York: Palgrave and Macmillan, 2004, pp. 47-70.

FRANKE, Volker C. Warriors for peace: The next generation of U.S. military leaders. **Armed Forces and Society.** vol. 24, n.1, pp.33-57, Fall 1997.

FRANKS, Thommy. **Statement of Gen. Tommy R. Franks, USA, Commander in Chief, United States Central Command.** Committee on Armed Forces United States Senate. 31 jul. 2002. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 10 dez. 2018.

FREEMAN, Ben. The $360 Billion Gorilla in the Sequestration Debate**. POGO**. 11 fev. 2013. Disponível em: < https://www.pogo.org/analysis/2013/02/360-billion-gorilla-in-sequestration-debate/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

FRIEDBERG, Aaron L. **In the Shadow of the Garrison State**: America´s anti-statism and its Cold War Strategy. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

GARBESI, Greg. U.S. Unified Command Plan. In: REVERON, Derek S. (ed.). **America's viceroys**: The military and US foreign policy. New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp.17-47.

GARSTON, Neil. The study of bureaucracy. In GARSTON, Neil (ed.). **Bureaucracy:** Three paradigms. New York: Springer Science+Business Media, 1993, pp. 1-9.

GATES, Robert. **U.S. Global Leadership Campaign (Washington, D.C.).** 15 jul. 2008. Disponível em: < https://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1262>. Acesso em: 10 jun. 2019.

GATES, Robert.A balanced strategy: Reprogramming Pentagon for a new age. **Foreign Affairs Magazine.** Jan/Feb. 2009. Disponível em: < https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2009-01-01/balanced-strategy>. Acesso em: 10 jun. 2019.

GATES, Robert.**Duty**: Memoirs of a secretary at war. New York: Alfred A. Knopf, 2014.

GATES, Robert. The overmilitarization of American foreign policy. **Foreign Affairs Magazine**. July/Aug. 2020. Disponível em: < https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-02/robert-gates-overmilitarization-american-foreign-policy>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GERTLER, Jeremiah. **F-35 Joint-Strike Fighter (JSF) Program**. Congressional Research Service. 27 maio 2020. Disponível em: < https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL30563.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Tradução de Plinio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GONZALES, Alberto R. **Memorando for the president**. 27 jan. 2002. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB127/02.01.25.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

GONZÁLEZ, Roberto J. Beyond the Human Terrain System: a brief critical history (and a look ahead). **Contemporary Social Science**, vol.15, 227-240, April 2018. Disponível em: < https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21582041.2018.1457171>. Acesso em: 10 jun. 2019.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Military Operations**: Actions Needed to Better Guide Project Selection for Commander's Emergency Response Program and Improve Oversight in Iraq. 23 jun. 2008. Disponível em: < https://www.gao.gov/products/GAO-08-736R>. Acesso: 10 jan. 2019.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq**. 1 oct. 2008. Disponível em: < https://www.gao.gov/new.items/d0986r.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Actions Needed to Improve Oversight and Interagency Coordination for the Commander's Emergency Response Program in Afghanistan**. May 2009. Disponível em: < https://www.gao.gov/products/GAO-09-615>. Acesso em: 10 jan. 2019.

GRIZOLD, Anton. Contemporary National Security in the Light of Militarization and Militarism. **Security Studies,** vol. 37, No. 5, pp. 128–143, 2000. Disponível: < https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=80781>. Acesso em: 20 nov. 2016.

GUZZINI, Stefano. A reconstruction of constructivism in international relations. **European Journal of International Relations**, vol.6, n.2, pp. 147-182, Jun. 2000. Disponível em: < https://journals.sagepub.com/toc/ejta/6/2>. Acesso em: 16 ago. 2016.

HALCHIN, L. Elaine. **The Coalition Provisional Authority**: Origins, characteristics, and institutional authorities. Congressional Research Service. 27 April 2007. Disponível em: < https://www.wikileaks.org/wiki/CRS:_The_Coalition_Provisional_Authority_(CPA):_Origin,_Characteristics,_and_Institutional_Authorities,_April_27,_2007>. Acesso em : 10 jan. 2019.

HALPERIN, Morton H; CLAPP, Priscilla A.; KANTER, Arnold. **Bureaucratic Politics and Foreign Policy**. 2 ed. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

HAMILTON, Alexander. The necessity of a government, at least equally energetic with the one proposed. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist**. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2005.

HAMRE, John. **Statement of Hon. John Hamre, President and CEO, CSIS.** Comittee on Foreign Relations US Senate. 3 mar. 2004. Disponível em: < https://www.foreign.senate.gov/hearings/building-operational-readiness-in-foreign-affairs-agencies>. Acesso em: 19 nov. 2019.

HARRISON, Todd. What Has the Budget Control Act of 2011 Meant for Defense? **Center for Strategic and International Studies**. 1 ago. 2016. Disponível em: < https://www.csis.org/analysis/what-has-budget-control-act-2011-meant-defense>. Acesso em: 20 mai. 2017.

HARTUNG, William D. The Military-Industrial Complex Revisited: Shifting Patterns of Military Contracting in the Post-9/11 Period. **Costs of War**. 2011. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2011/The%20Military-Industrial%20Complex%20Revisited.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

HICKS et al, Kathleen. **Integrating 21stCentury Development and Security Assistance.** CSIS. Jan. 2008. Disponível em: < https://www.csis.org/analysis/integrating-21st-century-development-and-security-assistance>. Acesso em: 10 dez. 2019.

HICKS, Kathleen. **Change agents : who leads and why in the execution of US national security policy.** Thesis PhD Massachussets Institute of Technology. 2010. Disponível em:< https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/59793>. Acesso em: 18 nov. 2019.

HISTORICAL OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. **The Department of Defense 1947-1997:** Organization and Leaders. 1997. Disponível em: < https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/other/DOD1947-1997OrgLeaders.pdf?ver=2014-06-24-093417-610>. Acesso em: 17 jan. 2019.

HOBDEN, Stephen. **International relations and historical sociology: breaking down boundaries.** New York: Routledge, 1998.

HOBSON, John M. What's at stake in 'bringing historical sociology back into international relations'? Transcending 'chronofetishism' and 'tempocentrism' in international relations. In: HOBDEN, Stephen. **Historical Sociology of International Relations.** Cambridge University Press: 2002, pp.3-42.

HOLAND, Jack. Introduction: Why is change so hard? Understanding continuityin Barack Obama's foreign policy. In: BENTLEY, Michelle; HOLLAND, Jack (eds). **Obama´s foreign policy**: Ending the war on terror. New York: Routledge, 2013, pp. 1-17.

HOOCK, Holger. **Scars of independence:** America´s violent birth. New York: Crown, 2017.

HOFSTADTER, Richard. **The age of reform**. New York: Vintage Books, 1955.

HOGAN, Michael J. **A cross of iron:** Harry S. Truman and the origins of the national security state 1945-1954. New York: Cambridge University Press, 1998.

HOSSEIN-ZADEH, Ismael. **The Political Economy of U.S. Militarism.** New York: Palgrave Macmillan, 2006.

HOOKS, Gregory. The rise of Pentagon and US state building: The defense program as industrial policy. **American Journal of Sociology**, vol.96, n. 2, pp. 358-404, Sep.1990. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2781106?seq=1>. Acesso em: 12 jun. 2019.

HOOKS, Gregory; MCLAUCHLAN, Gregory. The Institutional Foundation of Warmaking: Three Eras of U. S. Warmaking, 1939-1989. **Theory and Society**, vol. 21, n. 6, pp. 757-788, Dec.1992. Disponível em <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00992811>. Acesso em: 30 jan. 2018.

HUDSON, Valerie M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis.** Vol.1, pp.1-30, 2005.

HUGO, Victor. **Os trabalhadores do mar**. Tradução de Machado de Assis. São Paulo: Nova Cultural, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Soldier and the State:** The theory and politics of civil-military relations. Massachusetts: Harvard University Press, 1958.

HURST, Steven. Myths of neoconservatism: George W. Bush´s "neoconservative" foreign policy revisited. **International Politics**, vol. 42, pp.75-86, April 2005. Disponível em: < https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.ip.8800103>. Acesso em: 20 abril 2020.

INSPECTOR GENERAL OF DEPARTMENT OF DEFENSE. **Review of pre-Iraqi war activities of the Office of the Under Secretary of Defense for policy**. 9 Feb. 2007. Disponível em: < https://www.dodig.mil/Reports/Compendium-of-Open-Recommendations/Article/1142221/review-of-pre-iraqi-war-activities-of-the-office-of-the-under-secretary-of-defe/>. Acesso em : 10 jan. 2019.

ISACSON *et al*, Adam. Creeping militarization in the Americas. **Nacla Report**. 25 set. 2007. Disponível em: <https://nacla.org/article/creeping-militarization-americas>. Acesso em: 22 out. 2019.

IZECKSOHN, Vitor. A experiência miliciana norte-americana: antimilitarismo ou pragmatismo? **Anos 90,** Porto Alegre, v. 22, n. 41, jul. 2015, p. 83-111.

JABLONSKY, David. The state of the national security state. **Parameters**, vol. 32, n.4, pp.4. Winter 2002. Disponível em: <https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA95447357;sid=googleScholar;v=2.1;it=r;linkaccess=abs;issn=00311723;p=AONE;sw=w>. Acesso em: 20 jun. 2019.
JACKSON, Richard. Bush, Obama, Bush, Obama, Bush, Obama …: the War on Terror as social structure In: BENTLEY, Michelle; HOLLAND, Jack (eds). **Obama´s foreign policy**: Ending the war on terror. New York: Routledge, 2013, pp.76-90.

JANOWITZ, Morris. **The professional soldier:** a social and political portrait. United States: Free Press, 1960.

JOANA, Jean; MÉRAND, Frédéric. The varieties of liberal militarism: towards a typology. **French Politics** v.12, n.2, pp. 177–191, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/263204155_The_varieties_of_liberal_militarism_A_typology>. Acesso em: 10 nov.2018.

JOINT CHIEFS OF STAFF**. The National Military Strategy of the United States of America.** 8 Feb.2011. Disponível em: <https://www.nationalguard.mil/News/Article/590376/adm-mullen-releases-2011-national-military-strategy/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

JOINT CHIEFS OF STAFF. **Doctrine of the Armed forces of the United States.** 25 mar.2013. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf?ver=2019-02-11-174350-967>. Acesso em: 10 jan. 2019.

KAEMPF, Sebastian. **Saving soldiers or civilians:** casualty-aversion versus civilian protection in asymmetric conflicts. United Kingdom: Cambridge University Press, 2018.

KATZMAN, Kenneth. **Iraq: U.S. Regime Change Efforts and the Iraqi Opposition**. Congressional Research Service. 5 May. 2013. Disponível em: < https://www.everycrsreport.com/files/20030210_RL31339_8714e3b55291f450b9620f06725034a31ec7a99c.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

KAUFFELD, Ben. USAID ; DOD: Analysis and Recommendations to Enhance Development-Military Cooperation. **US Army War College Press**. Aug. 2014. Disponível em: < https://www.files.ethz.ch/isn/183480/PKSOI_paper_Kauffeld_final.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

KEANE, Conor; WOOD, Steve. Bureaucratic Politics, Role Conflict, and the Internal Dynamics of US Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. **Armed Forces and Society**, vol.42, n.1, pp. 3-25, 2016. Disponível em: < https://journals.sagepub.com/toc/afsa/42/1>. Acesso em: 10 nov. 2017.

KEENAN, George F. The sources of Soviet conduct**. Foreign Affairs.** Jul. 1947. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>. Acesso em: 20 mai. 2017.

KEENAN, George F. Trecho de entrevista publicada pelo jornal The New York Times. In: SHERWIN, Martin J. The militarization of foreign affairs. The New York Times. 7

nov.1982. Disponível em: < https://www.nytimes.com/1982/11/07/books/the-militarization-of-foreign-affairs.html.>. Acesso em: 20 jun. 2019.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony:** Cooperation and Discord in the World Political Economy. United Kingdom: Cambridge University Press, 1984.

KIBBE, Jennifer D. The military, the CIA, and America's Shadow Wars. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon. (ed.) **Mission Creep:** The Militarization of US Foreign Policy?. Washington, DC: Georgetown University Press, 2014, pp.210-231.

KIENSCHERF, Markus. **US Domestic and International Regimes of Security Pacifying the globe, securing the homeland.** New York: Routledge, 2013.

KIERAN, David; MARTINI, Edwin A. Introduction. In: KIERAN, David; MARTINI, Edwin A. (eds.). **At war:** The military and American culture in the twentieth century and beyond. New Jersey : Rutgers University Press, 2018.

KREPS, Sarah. **Taxing Wars**: The American Way of War Finance and the Decline of Democracy. New York: Oxford University Press, 2018.

KINSELLA, David. The global arms trade and the diffusion of militarism. In: STAVRIANAKIS, Anna; SELBY, Jan (ed.). **Militarism in International Relations:** Political economy, security, theory. New York: Routledge, 2013.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy.** New York: Simon ; Schuester Paperbacks, 1994.

KORB, Lawrence J. The Budget Process in the Department of Defense, 1947-77: The Strengths and Weaknesses of Three Systems. **Public Administration Review**. Vol. 37, no 4, pp. 334-346, jul./aug. 1997.

KRASKA, Peter B. Militarization and Policing—Its Relevance to 21st Century Police. **Policing**, vol. 4, n, 1, pp. 501–513. Dec. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/31064876_Militarization_and_Policing--Its_Relevance_to_21st_Century_Police>. Acesso em: 10 nov. 2016.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, vol. 70, n. 1, pp.23-33, 1990/1991. Disponível em: < http://users.metu.edu.tr/utuba/Krauthammer.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

KRIEGER, Miria; SOUMA, Shannon L.C.; NEXON, Daniel H. US military diplomacy in practice. In: POULIOT *et al.* **Diplomacy and the making of world politics**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

KUPCHAN, Charles A.; TRUBOWITZ, Peter L. Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States. **International Security**. Vol. 32, no.2, pp. 7-44, Fall, 2007.

LANCASTER, Carol. **George Bush's foreign aid**: Transformation or chaos? Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.

LASSWELL, Harold D. The Garrison State. **American Journal of Sociology**. Vol. 46, n. 4, pp. 455-468, Jan.1941. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2769918?seq=1>. Acesso em: 10 nov. 2018.
LAWSON, Marian A. **Major Foreign Aid Initiatives Under the Obama Administration:** A Wrap-Up**.** Congressional Research Service. 4 jan. 2017. Disponível em: < https://www.everycrsreport.com/reports/R44727.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

LEFFLER, Melvyn P. "The American conception of National Security and the beginnings of the Cold War, 1945-1948" in IKENBERRY, G. John. **American foreign policy-theoretical essays.** New York: Harper Collins Publishers, 1996. p. 141-167.

LEVY, Yagil. What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization. **Armed Forces and Society**. Vol. 42, n 1, pp. 75-98, 2016. Disponível em: < http://www.civil-military-studies.org.il/wp-content/uploads/2019/12/what-is-controlled-by-civilian-control.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

LEWIS, Sinclair. **Não vai acontecer aqui**. Tradução de Cássio Arantes Leite. Rio de Janeiro: Alfaguara, 2017.

LINDSAY, James M. The new apathy: How an uninterested public is reshaping foreign policy. **Foreign Affairs**. Sept/ Oct. 2000. Disponível em: < https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2000-09-01/new-apathy-how-uninterested-public-reshaping-foreign-policy>. Acesso em: 10 jan. 2019.

LIPSET, Seymour M. **American Exceptionalism**: A double-edged sword. New York: Norton; Company, 1997.

LISÓN, Carlos Barrachina. **La participación política de los militares en la transición española:** Influencias, evoluciones y consecuencias. México: Ediciones Pomares, 2007.
.
LOCHER III, James. **Victory on the Potomac**: The Goldwater-Nichols Act unifies the Pentagon. Texas: Texas A;M University Press, 2004.

LÖFFLMAN, Georg. Leading from Behind – American Exceptionalism and President Obama's Post-American Vision of Hegemony. **Geopolitics**, vol. 20, n.2, pp. 308-332, April 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2015.1017633>. Acesso em: 10 jan. 2017.

LÖFFLMANN, Georg. Hollywood, the Pentagon, and the cinematic production of national security. **Critical Studies on Security**, vol. 1, n. 3, pp. 280-294, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21624887.2013.820015>. Acesso em: 10 dez. 2018.

LUTE, Douglas. **Lessons Learned Record of Interview SIGAR**. 20 Feb. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

LUTZ, Catherine. **Homefront:** A military city and the American 20th Century. Boston: Beacon Press, 2002.
LUTZ, Catherine. Reconstructing Iraq: The last year and the last decade. **Costs of War**. Mar. 2013. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2013/Reconstructing%20Iraq.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

LUTZKER, Michael. Max Weber and the Analysis of Modern Bureaucratic Organization: Notes Toward a Theory of Appraisal. **The American Archivist**, vol. 45, n. 2, pp. 119-130, 1982. Disponível em: <https://americanarchivist.org/doi/abs/10.17723/aarc.45.2.n05v8735408776qh>. Acesso em: 11 nov. 2017.

LYZZA, Ryan B. Leading from behind. **The New Yorker**. 26 April 2011. Disponível em: < https://www.newyorker.com/news/news-desk/leading-from-behind>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MABEE, Bryan; VUCETIC, Srdjan. Varieties of Militarism: Towards a Typology. **Security Dialogue**. Vol. 49, n.1-2, 2018. Disponível: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0967010617730948?journalCode=sdib>. Acesso em: 10 jan.2019.

MABEE, Bryan. From 'liberal war' to 'liberal militarism': United States security policy as the promotion of military modernity. **Critical Military Studies**, v.2, pp. 1-20, 2016. Disponível em: < https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23337486.2016.1184418>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MABRY, Donald. The US military and the War on drugs in Latin America. **Journal of interamerican studies and world affairs**, vol.30, n.2/3, pp. 53-76, Summer-Autumn, 1988. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/165979?seq=1>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MAGNOTTA, Fernanda P. **Porque as ideias importam**: a crença no expecionalismo americano como guia de formulação das "grandes estratégias" dos Estados Unidos no alvorecer da superpotência. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, 2013.

MANN, Michael. Capitalism and militarism. In: SHAW, Martin (ed). **War, State and society.** London: Macmillan Press, 1984, pp.25-46.

MANN, Michael. The roots and contradictions of modern militarism. **New Left Review.** I/162, March-April 1987.

MANN, Michael. Authoritarian and liberal militarism: a contribution from comparative and historical sociology. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (ed.). **International theory**: positivism and beyond. United Kingdom. Cambridge University Press, 1996, pp. 221-240.

MANN, Michael. **O império da incoerência**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro- São Paulo, Editora Record: 2006.
MARKS, Edward. The State Department: No longer the gatekeeper. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon. (ed.) **Mission Creep:** The Militarization of US Foreign Policy ?. Washington, DC: Georgetown University Press, 2014, pp. 235-254.

MARIUTTI, Eduardo B. Militarismo e tecnociência: informação, comando e controle.**Texto para Discussão.** Unicamp. IE, Campinas, n. 293, pp. 1-31, maio 2017. Disponível em: < eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3522/TD293.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MATEO, Luiza. **A ajuda externa na formulação da estratégia internacional dos Estados Unidos a partir de 11 de setembro de 2001.** 2017. 164f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais); Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, 2017.

MATHIAS, Suzeley K. **A militarização da burocracia:** A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

MATHIAS, Suzeley K.; GUZZI, André C. Autonomia na lei: As forças armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 25, n 73, pp.41-57, jun. 2010. Disponível em: < https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a03.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

MATTHEWS, Matt. **The Posse Comitatus Act and the United States Army:** A Historical Perspective. Combat Studies Institute Press Fort Leavenworth, Kansas, 2006.

MCCRISKEN, Trevor. Obama's war on terrorism in rhetoric and practice. In: BENTLEY, Michelle; HOLLAND, Jack (eds). **Obama´s foreign policy**: Ending the war on terror. New York: Routledge, 2013, pp 17-44.

MCINNIS, Kathleen J.; LUCAS, Nathan J. **What Is "Building Partner Capacity?" Issues for Congress.** Congressional Research Service. 18 dez. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/318586845_What_is_building_partner_capacity_Issues_for_congress>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MEAD, Walter R. **Special providence:** American foreign policy and how it changed the world. New York: Alfred A. Knopf, 2001.

MEARSHEIMER, John J. Structural Realism. In: DUNNE, T.; KURKI, M. and SMITH, S. (Orgs) **International Relations Theories: discipline and diversity**. New York: Oxford University Press, 2010.

MEDEIROS. Carlos A. de. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, José Luis (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Ed Vozes, 2004, pp. 225-252.

MERCILLE, Julien. Mind the Gap: Security 'Crises' and the Geopolitics of US Military Spending. **Geopolitics.** Vol. 13, pp. 54–72, 2008.

MILANI, Livia Peres. **A Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos: clientelismo e autonomia no campo da segurança internacional.** 2019. 317f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais); Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, 2019.

MILLS, Charles W. **A Elite do Poder**. Tradução de Waltensir Dutra. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MILNER, Helen V., TINGLEY, Dustin. **Sailing the water's edge**: the domestic politics of American foreign policy. New Jersey: Princeton University Press, 2015.

MIRLEES, Tanner. The DoD's Cultural Policy: Militarizing the Cultural Industries.**Com/munication +1**, vol.6, n.2, pp.1-24, 2017. Disponível em: < https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060;context=cpo>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MOORER, Thomas. **Letter to Senator H. John Heinz III**. 13 nov. 1979. Disponível em : < http://digitalcollections.library.cmu.edu/awweb/awarchive?type=file;item=690474>. Acesso em: 1 set. 2019.

MOSKOS *et al.*, Charles C. **The Postmodern Military**: Armed Forces After the Cold War**.** New York: Oxford University Press, 2000.

MOTEN, Mathew. A broken dialogue: Rumsfeld, Shinseki and civil-military tension. In: NIELSEN, Suzanne C; SNYDER, Don M. **American civil-military relations**: The soldier and the State in a New Era. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 2009, pp. 42-71.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. **Securitização e política de exceção:** O excepcionalismo norte-americano na Segunda Guerra do Iraque. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. **War is peace: The US discursives practices after Cold War.** 2018. 241f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais); Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, 2018.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. Securitização. In: SAINT-PIERRE, Hector Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp digital, 2018.

MOWERY, David C; ROSENBERG, Nathan. **Trajetórias da inovação:** A mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX. Tradução de Marcelo Knobel. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

MULLEN, Michael G. **Statement of admiral Michael G. Mullen, USN, chairman joint chief of staff.** Committee on Armed Services US Senate. 13 jul. 2011. Disponível em: < govinfo.gov/content/pkg/CHRG-112shrg68085/pdf/CHRG-112shrg68085.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

MURRAY, Shoon; QUAINTON, Anthony. Combatant Commanders, Ambassadorial Authority, and the Conduct of Diplomacy. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon (ed.). **Mission Creep:** The militarization of US foreign policy? Washington: Georgetown University Press, 2014, pp.166-191.

MURRAY, Shoon. **The terror authorization:** The history and politics of the AUMF 2001. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **The Creation of SIOP-62.** 13 jul. 2004. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB130/index.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **The Iran-Contra Affair 20 Years On.** 24 Nov.2006. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB210/index.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **Jimmy Carter's Controversial Nuclear Targeting Directive PD-59 Declassified.** 14 Sept. 2012. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb390/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **"Prevent the Reemergence of a New Rival":**The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991-1992**.** 26 Feb. 2008. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/index.htm>. Acesso em: 10 jan.2019.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **The Iraq War Part I:** The U.S. Prepares for Conflict, 2001**.** 22 Sept. 2010. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB326/index.htm>. Acesso em 10 jan. 2019.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **The Iraq War - Part II:** Was There Even a Decision? 1 Oct. 2010. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB328/index.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

NATIONAL SECURITY COUNCIL. **NSC-1968.** 1 jun. 1950. Disponível em: < https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documentdf/10-1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

NELSON, Anna Kasten. The evolution of the national security state. In: In: BACEVICH, Andrew (ed.). **The long war:** A new history of US national security policy since World War II. New York: Columbia University Press, 2007, pp.265-301.

NIVA, Steve. Disappearing violence: JSOC and the Pentagon's new cartography of networked warfare. **Security Dialogue,** vol. 44, n.3, pp.185-202, May 2013. Disponível em: < https://journals.sagepub.com/toc/sdib/44/3>. Acesso em: 15 jun.2018.

NUNN, Sam. **Senator Nunn discusses the impacts of the defense buildown on local communities**. 6 fev. 1992. Disponível em: < https://www.clintonlibrary.gov/>. Acesso em: 1 set. 2019.

OBAMA, Barack. **Obama´s Speech against the Iraq war**. 2 Oct. 2002. Disponível em: <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99591469>. Acesso em: 10 jun. 2019.

OBAMA, Barack. **Barack Obama´s campaign speech**. 10 Feb.2007. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2007/feb/10/barackobama>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OBAMA, Barack. **Remarks in Washington DC: The war we need to win.** 1 ago. 2007. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-washington-dc-the-war-we-need-win>. Acesso em: 10 jan.2019.

OBAMA, Barack. **Presidential remarks on bombing attempt report**. 7 jan. 2010. Disponível em: <https://www.c-span.org/video/?291121-1/presidential-remarks-bombing-attempt-report>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OBAMA, Barack. **President delivers his first speech on Iraq**. 27 feb. 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/iraq>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OBAMA, Barack.**Obama speech on Afghanistan.** 2 dec. 2009. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2009/POLITICS/12/01/obama.afghanistan.speech.transcript/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President in Address to the Nation on Libya.** 28 mar. 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OBAMA, Barack. **Barack Obama defends just war using drones**. 24 mai. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-22638533>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OBAMA, Barack. **Statement by the president on Iraq.** 13 jun. 2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/13/statement-president-iraq>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony.** 28 mai. 2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OFFICE OF SECRETARY OF STATE. **Report of Team "B".** 16 dez. 1976. Disponível em: < cia.gov/library/readingroom/docs/LOC-HAK-545-28-1-5.pdf>. Acesso em: 1 set. 2019.

OLSON, WM J. The Slow Motion Coup: Militarization and the Implications of Eisenhower's Prescience. **Small Wars Journal**. 8 nov. 2012. Disponível em: < https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-slow-motion-coup-militarization-and-the-implications-of-eisenhower%E2%80%99s-prescience>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PAIVA, Ana Luiza Bravo e. **Instituições de Defesa e Processo Decisório: por uma avaliação da arquitetura institucional de defesa no Brasil à luz do modelo estadunidense em perspectiva comparada (1991-2015)**.2016. 295f. Tese (Doutorado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Rio de Janeiro, 2016.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos.** 3 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PELTIER, Heidi. The Cost of Debt-financed War: Public Debt and Rising Interest for Post-9/11 War Spending. **Costs of war**. Jan. 2020. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2020/Peltier%202020%20-%20The%20Cost%20of%20Debt-financed%20War.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

PERLMUTTER, Amos. The Presidential political center and foreign policy: a critique of the revisionist and bureaucratic-political orientations. **World Politics.** Vol. 27, No. 1, pp. 87-106, Oct., 1974.

PERRY, Mark. **The Pentagon´s Wars**: The military´s undeclared war against America´s presidents. New York: Basic Books, 2017.

PETRAEUS, David. **Petraeus Calls for 'Energy-informed' Decisions.** DoD News. 14 jun. 2011. Disponível em: < https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=64316>. Acesso em: 10 mar.2019.

PEW RESEARCH CENTER. **Public Attitudes Toward the War in Iraq:** 2003-2008. **19 mar. 2018.** Disponível em: **<** https://www.pewresearch.org/2008/03/19/public-attitudes-toward-the-war-in-iraq-20032008/>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PEW RESEARCH CENTER. **Support for U.S. Campaign against ISIS;** Doubts about Its Effectiveness, Objectives**.** 22 oct. 2014. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/politics/2014/10/22/support-for-u-s-campaign-against-isis-doubts-about-its-effectiveness-objectives/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **Americans' trust in military, scientists relatively high; fewer trust media, business leaders, elected officials.** 22 mar. 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/ft_19-03-21_scienceconfidence_americans-trust-in-military/>. Acesso em: 10 jan.2019.

PINHEIRO, Letícia. "Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar", in José A.G. de Albuquerque (ed). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**, vol. 4, São Paulo, Anablume/NUPRI/USP, pp. 449–474, 2000.

PION-BERLIN, David; ARCENEAUX, Craig. Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America. **Armed Forces and Society**. Vol.26, n 3, Spring 2000, pp. 413-436.

PION-BERLIN, David. Militarismo. In: SAINT-PIERRE, Hector Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp digital, 2018.

PLOCH, Lauren. **Africa Command: U.S. Strategic Interests and Role of the U.S. Military in Africa.** 22 jul. 2011. Disponível em: < https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

POLLIN, Robert; GARRET-PELTIER, Heidi. **The U.S. Employment Effects of Military and Domestic Spending Priorities:** 2011 Update**.** University of Massachussets Political Economy Institute. 28 nov. 2011. Disponível em: < https://www.peri.umass.edu/publication/item/449-the-u-s-employment-effects-of-military-and-domestic-spending-priorities-2011-update>. Acesso em: 10 jun. 2019.

POSEN, Barry R. Command of the commons: The military foundations of US hegemony. **International Security**, Vol. 28, No. 1, pp. 5–46, Summer 2003.

POSEN, Barry R.; VAN EVERA, Stephen. Defense policy and the Reagan administration: Departure from containment. **International Security**, v. 8, n. 1, p. 3-45, 1983.

POWELL, Colin. **Statement of Hon. Colin L. Powell, Secretary of State.** Committee on Foreign Relations US Senate. 8 mar.2001. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 10 jan. 2019.

POWELL, Colin. **Statement of Hon. Colin L. Powell, Secretary of State.** Committee on Foreign Relations US Senate. 5 feb. 2002. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 10 jan. 2019.

POWELL, Colin. **Statement of Hon. Colin L. Powell, Secretary of State.** Committee on Foreign Relations US Senate.6 feb. 2003. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 3 set. 2019.

PRIEST, Dana. **The Mission:** Waging War and Keeping Peace With America's Military. United States: Norton;Company, 2003.

PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY. **Letter to President Clinton about Iraq.** 26 jan. 1998. Disponível em: < https://zfacts.com/zfacts.com/metaPage/lib/98-Rumsfeld-Iraq.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT. **The politics of contracting**. 29 jun. 2004. Disponível em: < http://www.pogoarchives.org/m/co/POGO-Report-Politics-of-Contracting-all-appendices_2004.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PROJECT ON GOVERNMENT OVERSIGHT. **Brass Parachutes:** The problem of revolving door. 5 nov. 2018. Disponível em: < https://www.pogo.org/report/2018/11/brass-parachutes/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RALSTON, Joseph W. **Statement of gen. Joseph W. Ralston USAF, commander in chief, US European Command, Supreme Allied Command Europe**. Committee on Armed Services US Senate. 2001. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg75346/pdf/CHRG-107shrg75346.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

REAGAN, Ronald. **Election Eve Address A Vision for America.** 11 mar. 1980. Disponível em: < https://www.reaganlibrary.gov/11-3-80>. Acesso em: 1 set. 2019.

REAGAN, Ronald. **Inaugural address**. 20 jan. 1981. Disponível em: < https://www.reaganfoundation.org/ronald-reagan/reagan-quotes-speeches/inaugural-address-2/>. Acesso em: 1 set. 2019.

REISS, Edward. **The Strategic Defense Initiative**. Cambridge: Cambridge University Pres, 1992.
REVERON, Derek S.; GAVIN, Michele D. America's Viceroys. In: REVERON, Derek S. (ed.). **America's viceroys**: The military and US foreign policy. New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 1-17.

REVERON, Derek S. Military engagement, strategy, and policy. **Foreign Policy Research Institute**. Summer 2009, pp 489-505.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Ideas do not float freely: Transnational coalitions, domestic structures, and the end of the Cold War. **International Organization**, vol.48, n.2, pp.185-214, Spring 1994. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2706930?seq=1>. Acesso em: 16 ago. 2016.

RICE, Condoleezza. Top officials push the case against Saddam. **CNN**. 8 sept. 2002. Disponível em: < https://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/08/iraq.debate/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RICE, Condoleezza. **Transformational diplomacy**. Washington DC. 18 jan. 2006. Disponível em: < https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ROLAND, Alex. The military industrial complex: Lobby and trope. In: BACEVICH, Andrew (ed.). **The long war:** A new history of US national security policy since World War II. New York: Columbia University Press, 2007, pp. 335-370.

ROSATI, Jerel A.; SCOTT, James M. **The politics of US foreign policy**. 5 ed. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2011.

ROSEN, Liana. **"Leahy Law" Human Rights Provisions and Security Assistance:** Issue Overview**.** 29 jan. 2014**.** Disponível em: < https://fas.org/sgp/crs/row/R43361.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ROSS, Andrew L. Dimensions of militarization in the Third World**. Armed Forces and Society**. Vol. 13, n 4, pp.561- 578, Summer 1987. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095327X8701300405>. Acesso em: 10 jan.2017.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, n.1, pp.5-24, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a01v53n1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RUMSFELD, Donald. **Donald Rumsfeld Speech About Bureaucratic Waste.** 10 Sept. 2001. Disponível em: <http://www.asbl.com/documents/Donald_Rumsfeld_Speech_About_Bureaucratic_Waste.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

RUMSFELD, Donald. **Rumsfeld on NBC's 'Meet the Press'.** 30 set. 2001. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/nbctext_093001.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RUMSFELD, Donald. **Memo to general Franks Iraq.** 21 Nov. 2001. Disponível em: < https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB326/doc08.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

RUMSFELD, Donald. **DoD News Briefing - Secretary Rumsfeld and Gen. Myers.** 12 fev. 2002. Disponível em: <https://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2636#:~:text=Rumsfeld%3A%20Reports%20that%20say%20that,things%20we%20do%20not%20know.>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RUMSFELD Donald. **Memo to president Bush: Decisions.**19 jan.2002. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>. Acesso em: 20 dez. 2019.

RUMSFELD, Donald. **Memo to Douglas Feith: Plan for Afghanistan.** 17 Oct. 2002. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>. Acesso em: 20 dez. 2019.

RUMSFELD, Donald. **Statement of Hon. Donald H. Rumsfeld, Secretary of Defense on Operation Enduring Freedom.** Committee on Armed Forces United States Senate. 31 jul.2002. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 10 dez. 2018.

RUMSFELD, Donald. **Memo to general Franks: Improvements in Afghanistan**. 15 jan. 2002. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>. Acesso em: 20 dez. 2019.

RUMSFELD, Donald. **Rumsfeld Speech On Nation Building**. 28 Feb. 2003. Disponível em: < defense _doc_type: ex _title: Rumsfeld Speech On Nation Building>. Acesso em: 10 dez. 2019.

RYAN, Ciarán John. **The Reagan Doctrine: An Analysis of the President's role in the formulation and execution of American Foreign Policy vis-à-vis the Soviet Union, 1981-1989.**Phd Dissertation submitted to University of Southern Queensland, 2010.

SARKESIAN, Sam C.; WILLIAMS, John A.; CIMBALA, Stephen J. **US National security:** Policymakers, processes and politics. 4 ed. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2008.

SCHLESINGER, Arthur M. **The imperial presidency**. NewYork: Houghton Mifflin Company, 2004.

SCHULZKE, Marcus. Necessary and surplus militarization: Rethinking civil-military interactions and their consequences. **European Journal of International Security**. 2017, pp.1-19.

SECURITY ASSISTANCE MONITOR. **New Defense Department Programs in the National Defense Authorization Act FY2015.** 2015. Disponível em: < https://securityassistance.org/fact_sheet/new-defense-department-programs-national-defense-authorization-act-fy2015>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SENDING, Ole J; POULIOT, V.; NEUMANN, Iver B. Introduction. In: POULIOT *et al.* **Diplomacy and the making of world politics**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

SESSIONS, Jeff. **Committee on Armed Forces United States Senate on Operation Enduring Freedom**. 31 jul. 2002. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SERAFINO, Nina M. Foreign Assistance in camouflage?: Measuring the military security cooperation role. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon. (ed.) **Mission Creep:** The Militarization of US Foreign Policy? Washington, DC: Georgetown University Press, 2014, pp.120-144.

SERAFINO, Nina M. **Security Assistance and Cooperation:** Shared Responsibility of the Departments of State and Defense. Congressional Research Service. 26 May. 2016. Disponível em: < https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44444.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SHAW, Martin. Twenty-First Century Militarism: A Historical-Sociological Framework. In: STAVRIANAKIS, Anna; SELBY, Jan (ed.). **Militarism in International Relations:** Political economy, security, theory. Routledge: New York, 2013.

SHAW, Martin. Introduction. In: SHAW, Martin (ed). **War, State and society.** London: Macmillan Press, 1984, pp. 1-24.

SHERRY, Michael S. **In the shadow of war:** The United States since 1930. Michigan: Yale University Press, 1995.

SILVA, Diego Lopes da. **Armas, Capital e Dependência: Um Estudo sobre a Militarização na América do Sul**. 2018. 187f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais); Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, 2018.

SORENSON, David S. **The process and politics of defense acquisition**. United States: Greenwood Publishing Group, 2006.

SPEAR, Joanna. The militarization of United States foreign aid. In: BROWN, Stephen; GRÄVINGHOLT, Jörn (eds). **The securitization of foreign aid.** New York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 18-41.

SPEER, Gary D. **Statement of Maj Gary D. Speer, USA, acting commander in chief United States Southern Command**. Committee on Armed Services US Senate. 2002. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg81922/pdf/CHRG-107shrg81922.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION. **Stabilization:** Lessons from the US experience in Afghanistan. May. 2018. Disponível em: < https://www.sigar.mil/interactive-reports/stabilization/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR IRAQ RECONSTRUCTION. **Applying Iraq's Hard Lessons to the Reform of Stabilization and Reconstruction Operations**. Feb. 2010. Disponível em: < https://cybercemetery.unt.edu/archive/sigir/20131001125112/http://www.sigir.mil/files/USOCO/ApplyingHardLessons.pdf#view=fit>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR IRAQ RECONSTRUCTION. **Final Report to the United States Congress.** 9 Sept. 2013. Disponível em: < https://www.federalregister.gov/agencies/special-inspector-general-for-iraq-reconstruction>. Acesso em: 10 jan. 2019.

STAVRIANAKIS, Anna; STERN, Maria. Militarism and security: Dialogue, possibilities and limits. **Security Dialogue**. Vol. 49, n.1-2, pp. 3 –18, 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010617748528>. Acesso em 10 jan. 2019.

STAVRIDIS, James G. **Statement of Gen James G. Stavridis, USN commander, US European Command.** Committe on Armed Services US Senate. 14 dez. 2010. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111shrg62155/pdf/CHRG-111shrg62155.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

STERMAN, David. **Decision-making in the counter ISIS war: Assessing the role of preventive war logic.** New America. 15 nov. 2019. Disponível em: < newamerica.org/international-security/reports/decision-making-counter-isis-war/>. Acesso em: 10 jan, 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI **Military Expenditure Database.** 2019. Disponível em: < https://www.sipri.org/databases/milex> Acesso em: 20 mai. 2019.

SZYMBORSKA, Wislawa. **Poemas**. Tradução de Regina Przybycien. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

TEIGEN, Jeremy M. Conventional and Distinctive Policy Preferences of Early-Twenty-First-Century Veterans. In: ORTIZ, Stephen R. **Veteran´s policies, veteran´s politics**: New perspectives on veterans in the modern United States. Florida: University Press of Florida, 2012, pp. 263-280.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W.M.; DUARTE, Marco Túlio Souto Maior. O modo americano de guerra: A transformação militar das forças armadas nos Estados Unidos.

Revista Tempo do Mundo, vol. 4, n.2, jul. 2018. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/16>. Acesso em: 29 jul. 2019.
TEIXEIRA, Carlos Gustavo P. Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 50, no 2, pp. 80-96, 2007.

THEE, Marek. Militarism and Militarization in Contemporary International Relations. **Security Dialogue.** Vol.8, n. 4, pp. 296-309, 1977. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/096701067700800402>. Acesso em: 10 jan. 2017.

THE NEW YORK TIMES. **Threats and responses:** Military Spending; Pentagon contradicts general on Iraq occupation size force. 28 Feb. 2003. Disponível em: < https://www.nytimes.com/2003/02/28/us/threats-responses-military-spending-pentagon-contr0adicts-general-iraq-occupation.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

THE NEW YORK TIMES. **The 2000 Campaign; 2nd presidential debate between gov Bush and vice president Gore.** 12 Oct. 2000. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2000/10/12/us/2000-campaign-2nd-presidential-debate-between-gov-bush-vice-president-gore.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

THE WHITE HOUSE. **NSPD-1 Organization of the National Security Council.** 13 Feb.2001. Disponível em: < https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

THE WHITE HOUSE. **President Issues Military Order.** 13 Nov. 2001. Disponível em: < https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy 2002.** Sept. 2002. Disponível em: < https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Acesso em: 10 jun. 2014.

THE WHITE HOUSE. **NSPD-44 Mangement of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization.** 7 Dec. 2005. Disponível em: < https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy 2010.** May 2010. Disponível em: < https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

THE WHITE HOUSE.**PPD-6 US Global Development Policy**. 23 Sept. 2010. Disponível em: < https://fas.org/irp/offdocpd/ppd-6.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

THE WHITE HOUSE. **US Security Assistance Sector Policy**. 5 April 2013. Disponível em: < https://fas.org/irp/offdocpd/ssa.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

TIRPAK, John A. The distillation of the defense industry. **Air Force Magazine**. 1 jul. 1998. Disponível em: < https://www.airforcemag.com/article/0798industry/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. New York: Penguin Books, 2003.

TRAGTENBERG, Mauricio. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

TRUMAN, Harry S. **The Truman Doctrine**. Washington, 12 mar.1947. Disponível em: < http://www.americanrhetoric.com/speeches/harrystrumantrumandoctrine.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

TRUMBO, Dalton. **Johnny vai à guerra**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Biblioteca Azul, 2017.

UNDER SECRETARY OF DEFENSE FOR POLICY. **Deputy Assistant Secretary of Defense for Stability and Humanitarian Affairs.** 2020. Disponível em: < https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/ASD-for-Special-Operations-Low-Intensity-Conflict/Stability-and-Humanitarian-Affairs/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

USAID. **Mission, vision and values**. 2020. Disponível em: < https://www.usaid.gov/who-we-are/mission-vision-values>. Acesso em: 10 jan. 2020.

US ARMY. **American military history volume 1**. Center of Military History United States Army Washington, D.C., 2009.

US ARMY. **Field Mannual 100-05 Operations**. June 1993. Disponível em: <https://www.bits.de/NRANEU/others/amd-us-archive/fm100-5%2893%29.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

US ARMY. **Field Mannual 3-07 Stability operations**. Oct 2008. Disponível em: < https://www.hsdl.org/?abstract;did=234741>. Acesso em: 15 out. 2017.

US ARMY.**The Commanders' Emergency Response Program**. May 2017. Disponível em: < https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/pdf/web/ARN7910_ATP%201-06x2%20FINAL%20WEB.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

US CONGRESS. **The National Security Act of 1947.** Public Law 258, 80 th Congress, 26 jul. 1947.Disponívelem:<https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

US CONGRESS. **Militia Act of 1792**. Disponível em: <https://www.constitution.org/mil/mil_act_1792.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

US CONGRESS. **The National Security Act of 1947 as amended by Public Law 216, 81th Congress.** 10 ago. 1949. Disponível em: <http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/NSA1947amended1949.pdf?ver=2014-09-17-111201-343> . Acesso em: 20 jan. 2017.

US CONGRESS. **Public Law 85-599.** 6 ago. 1959. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-72/pdf/STATUTE-72-Pg514.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

US CONGRESS. **The Foreign Assistance Act of 1961, as amended.** 1961. Disponível em: < https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/faa.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

US CONGRESS.**Tonkin Gulf Resolution (1964).** 88 th Congress, Washington, 7 jan. 1964. Disponível em: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false;doc=98;page=transcript>. Acesso em: 20 jan. 2017.

US CONGRESS. **Goldwater- Nichols Departament of Defense Reorganization Act of 1986**. Public Law 99-433. 1 out. 1986. Disponível em: <http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/GoldwaterNicholsDoDReordAct1986.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

US CONGRESS. **S.J.Res. 23 (107th): Authorization for Use of Military Force.** 18 Sept. 2001. Disponível em: < https://www.govtrack.us/congress/bills/107/sjres23/text>. Acesso em: 10 jun. 2014.

US CONGRESS. **S. 1524 — 111th Congress: Foreign Assistance Revitalization and Accountability Act of 2009."** www.GovTrack.us. 2009. August 1, 2020 <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/s1524.

US CONGRESS. **National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017.** 23 Nov. 2016. Disponível em: < https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text>. Acesso em: 10 jan. 2019.

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Defense Planning Guidance**. Feb. 18 1992. Disponível em: < http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf> . Acesso em: 20 mai. 2017.

US DEPARTMENT OF DEFENSE**.Report of the Quadrennial Defense Review.** May 1997. Disponível em: < http://www.bits.de/NRANEU/others/strategy/qdr97.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

US DEPARTMENT OF DEFENSE**.Quadrennial Defense Review Report.** Sep. 30 2001. Disponível em: < http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

US DEPARTMENT OF DEFENSE. **Directive 3000.05.** 28 nov. 2005. Disponível em: < https://policy.defense.gov/portals/11/Documents/solic/DoDD%203000.05%20SSTR%20(SIGNED)%2028NOV05.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

US DEPARTMENT OF DEFENSE**.Quadrennial Defense Review Report.** 6 Feb.2006. Disponível em: <https://archive.defense.gov/pubdfs/QDR20060203.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2014.

US DEPARTMENT OF DEFENSE**.Quadrennial Defense Review Report.** Feb. 2010. Disponível em: < https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2014.

US DEPARTMENT OF DEFENSE**. Sustaining US leadership:** Priorities for the 21st Century Defense**.** Jan. 2012. Disponível em: < https://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2016.

US DEPARTMENT OF DEFENSE**.Defense Budget Overview Fyscal Year 2021.** 13 May 2020. Disponível em: < https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2021/fy2021_Budget_Request_Overview_Book.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

US DEPARTMENT OF DEFENSE**.Base structure report fiscal year 2018 baseline.** 2018. Disponível em: < https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY18.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

US DEPARTMENT OF JUSTICE. **The USA PATRIOT Act:** Preserving Life and Liberty. **Disponível em: <** https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

US DEPARTMENT OF STATE. **Patterns of Global Terrorism 2003**. Jun. 2004. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2003//index.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

US DEPARTMENT OF STATE**.Rebuilding Iraq: U.S. Achievements Through the Iraq Relief and Reconstruction Fund.** Feb. 2006. Disponível em: < https://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/rpt/60857.htm.>. Acesso em: 10 jun. 2019.

US DEPARTMENT OF STATE**.Problems and prospects of justifying war with Iraq**. 29 ago.2002. Disponível em: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB326/doc11.pdf>. Acesso em: 10 jun.2019.

US SENATE. **Senate Committees**. 2020. Disponível em: < https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Committees.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

VAGTS, Alfred. **A history of militarism**. United States: Greenwich Editions, 1937.

VAÏSSE, Justin. Why neoconservatism still matters? **Brookings Institution**, n.20, pp. 1-11, May, 2010. Disponível em: < https://www.brookings.edu/wpontent/uploads/2016/06/05_neoconservatism_vaisse.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

VINE, David. **Base Nation**: How US military bases abroad harm America and the world. New York: Henry and Holt Co., 2015.

WALKER III, William O. **National Security and Core Values in American History**. New York: Cambridge University Press, 2009.

WARD, William E. **Statement of Gen William Ward USA Commander, US Africa Command.** Committe on Armed Services US Senate. 14 dez. 2010. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111shrg62155/pdf/CHRG-111shrg62155.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

WARNER, John. **Operation Enduring Freedom**. Committee on Armed Forces United States Senate. 31 jul.2002. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 10 dez. 2018.

WASHINGTON, George. **Farewell address.** 1796. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp> . Acesso em: 20 jan. 2019.

WEBER, James R. The Posse Comitatus Act of 1878: An Historical Perspective and Implications for Homeland Defense. **USAWC strategy research Project**. 7 abril. 2003. Disponível em: < https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA420136.pdf>. Acesso em: 10 jan.2019.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 2015.

WEBER, Max. **Ciência e política:** Duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2016.

WEED, Michael C. **The War Powers Resolution**: Concepts and Practice. Congressional Research Service**.** April 3, 2015. Disponível em: < https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42699.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

WEINBERGER, Caspar W. **The uses of military power.** 28 nov. 1984. Disponível em: < http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/weinberger.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

WEINBERGER, Caspar W. **Diary**. 7 dez. 1985. Disponível em: <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB210/14-Weinberger%20Diaries%20Dec%207%20handwritten.pdf>. Acesso em: 1 set. 2019.

WEINER, Sharon K. Military Advice for political purpose. In: ADAMS, Gordon; MURRAY, Shoon. **Mission Creep:** The militarization of US foreign policy?. Washington: Georgetown University Press, 2014, pp. 192-209.

WHEELER, Winslow. Budget nightmare at Pentagon. **POGO**. 10 jun. 2010. Disponível em: < https://www.pogo.org/analysis/2010/06/budget-nightmare-at-pentagon/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

WILLIAMS, William A. **The tragedy of American diplomacy**. New York: Norton ; Company, 1959.

WILLIAMS, Paul D. War. In: WILLIAMS, Paul D. (ed) **Security studies:** An introduction. New York: Routledge, 2008.

WILSON, James Q. **Bureaucracy:** What government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

WILSON, Mark R. The military industrial complex. In: KIERAN, David; MARTINI, Edwin A. (eds.). **At war:** The military and American culture in the twentieth century and beyond. New Jersey : Rutgers University Press, 2018, pp.67-86.

WITTKOPF, Eugene.; JONES, Christopher M.; KEGLEY JR., Charles W. **American foreign policy:** pattern and process. 7 ed. Belmont: Thomson Wadsworth, 2008.

WOLFOWITZ, Paul. **Statement of Hon. Paul WOLFOWITZ, Deputy Secretary of Defense.** Committee on Armed Forces of US Senate on Quadrennial Defense Review 2001. 4 Oct. 2001. Disponível em: < https://www.govinfo.gov/browse/committee>. Acesso em: 10 dez. 2019.

WOODWARD, Bob. **Bush at war**. New York: Simon;Schuester, 2002.

WOODWARD, Bob. **Plan of attack**: The definitive account of the decision to invade Iraq. New York: Simon ; Schuester, 2004.

9/11 Comission. **The 9/11 Comission Report. 2001**. Disponível em: < https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf.> Acesso em: 10 jun. 2016.

APÊNDICE A- Gastos militares na "fase hegemônica" (1950-1970)

Ano	Gastos militares totais	Porcentagem do PIB
1949	14088,2	5,3%
1950	14927,0	5,1%
1951	34491,6	10,2%
1952	49660,7	13,9%
1953	51516,8	13,6%
1954	44640,1	11,7%
1955	42120,5	10,2%
1956	43312,0	9,9%
1957	46072,6	10,0%
1958	47050,2	10,1%
1959	47819,2	9,4%
1960	47346,6	9,0%
1961	49879,8	9,2%
1962	54650,9	9,3%
1963	54561,2	8,8%
1964	53432,3	8,1%

1965	54561,8	7,6%
1966	66442,8	8,4%
1967	78398,4	9,4%
1968	84329,0	9,3%
1969	84990,2	8,6%
1970	83408,0	8,0%

Fonte: Adaptado de SIPRI (2019)

APÊNDICE B- Gastos militares na fase de "declínio relativo" (1970-2000)

Ano	Gastos militares totais (milhões de US$)	Porcentagem do PIB
1971	78238,0	6,9%
1972	80708,1	6,5%
1973	81469,8	5,9%
1974	89278,9	6,0%
1975	92080,9	5,6%
1976	94715,3	5,2%
1977	104665,2	5,2%
1978	113382,1	4,9%
1979	126879,9	5,0%
1980	143688,4	5,2%
1981	176558,9	5,6%
1982	221673,5	6,8%
1983	223427,2	6,3%
1984	245149,2	6,2%
1985	272163,2	6,5%

1986	295546,2	6,6%
1987	304086,6	6,4%
1988	309661,3	6,1%
1989	321866,6	5,9%
1990	325129,3	5,6%
1991	299372,8	4,9%
1992	325033,7	5,0%
1993	316719,4	4,6%
1994	308084,0	4,2%
1995	295853,1	3,9%
1996	287960,7	3,6%
1997	293167,8	3,4%
1998	290996,1	3,2%
1999	298094,9	3,1%
2000	320086,3	3,1%

Fonte: Adaptado de SIPRI (2019)

APÊNDICE C- Gastos militares nos governos Bush e Obama (2001-2017)

Ano	Gastos militares totais (em US$ milhões)	Porcentagem do PIB	Porcentagem dos gastos federais
2001	331805,6	3,1%	9,6%
2002	378463,1	3,4%	10,3%
2003	440532,1	3,4%	11,3%
2004	492999,4	4,0%	12,0%
2005	533203,0	4,1%	12,1%
2006	558335,0	4,0%	12,0%
2007	589586,0	4,1%	11,8%
2008	656756,0	4,5%	12,0%
2009	705917,0	4,9%	11,8%
2010	738005,0	4,9%	12,3%
2011	752288,0	4,8%	12,4%
2012	725205,0	4,5%	12,0%
2013	679229,0	4,0%	11,3%
2014	647789,0	3,7%	10,4%
2015	633829,6	3,5%	9,9%
2016	639856,4	3,4%	9,6%
2017	646752,9	3,3%	9,4%

Fonte: Adaptado de SIPRI (2019)