

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL (PEPI)

MARIA ANTONIA WANDERLEY VIUGE DO NASCIMENTO

**A DOCTRINA BUSH E A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DO PODER COERCITIVO DO DÓLAR**

MARIA ANTONIA WANDERLEY VIUGE DO NASCIMENTO

**A DOUTRINA BUSH E A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DO PODER COERCITIVO DO DÓLAR**

Dissertação de mestrado do Programa de Pós- Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional

Orientador: Prof. Maurício M. Metri

Rio de Janeiro
2024

FICHA CATALOGRÁFICA

W332d

do Nascimento, Maria Antonia Wanderley Viuge

A Doutrina Bush e a institucionalização do poder coercitivo do dólar /
Maria Antonia Wanderley Viuge do Nascimento. - Rio de Janeiro, 2024
85 f.

Orientador: Maurício Medici Metri

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política
Internacional, 2024.

1. Moeda. 2. Estados Unidos. 3. Doutrina Bush. 4. Dólar. 5. Poder
Monetário. I. Medici Metri, Maurício, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

MARIA ANTONIA WANDERLEY VIUGE DO NASCIMENTO

**A DOCTRINA BUSH E A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DO PODER COERCITIVO DO DÓLAR**

Dissertação de mestrado do Programa de Pós- Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional

Aprovada em: 27 de fevereiro de 2024

Prof. Dr. Maurício Médici Metri
Orientador

Profa. Dra. Aline Regina Alves Martins

Profa. Dra. Débora Garcia Gaspar

AGRADECIMENTOS

À minha irmã e meus pais, pelo amor incondicional e incentivo de sempre. Ser criada por e com vocês me deu um senso amplo de possibilidades, me encheu de curiosidade intelectual e, mais importante, sempre me fez me sentir valorizada e amada. Deborah e João, me sinto honrada de me tornar mestre pela instituição que vocês dedicaram boa parte das suas vidas para construir, sempre com integridade e honestidade. Obrigada por tudo.

Ao professor Metri, pelas longas conversas das quais sempre saí com uma cabeça mais aberta e curiosa. Agradeço pela gentileza de sempre, pela paciência e disponibilidade. Lamento o pouco tempo que tivemos para trocar mas fico muito contente que nossos caminhos se cruzaram.

Ao Instituto de Economia da UFRJ que tem sido minha casa desde que nasci. Me sinto privilegiada de ter frequentado um lugar que contribui tanto para o pensamento econômico do nosso país. Que continue sendo um espaço que pense a economia enquanto uma ciência social que deve sempre se preocupar com a redução das desigualdades, justiça social e racial, e que propõe um desenvolvimento inclusivo para o Brasil.

Às minhas amigas que me apoiaram emocionalmente durante todo esse processo. Em especial, Antonia, Beta e Julia, sem vocês não saberia caminhar.

À CAPES, pelo financiamento parcial deste trabalho.

Aos meus sócios na NEXTEP pela compreensão e apoio durante a elaboração deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer uma leitura da Doutrina Bush como movimento para delimitar os parâmetros de um projeto imperial de dominação dos Estados Unidos sobre o sistema interestatal, que exerceu o poder coercitivo do dólar sob o pretexto de combate ao terrorismo internacional - abarcada pelo guarda-chuva da "guerra ao terror". A maior parte da literatura acerca deste tema parece ter tido como foco o impacto da Doutrina no aparato militar, na fomentação do complexo industrial-militar estadunidense e nos desdobramentos da Guerra do Iraque para as relações internacionais e para a balança de poder dentro do sistema mundial. O uso do dólar, no entanto, ocupa papel secundário nestas discussões e é nessa aparente lacuna que este trabalho se propõe a operar. Aqui, pretende-se mostrar como os eventos de 11 de setembro de 2001 foram fundamentais para implementação e aceitação de uma Doutrina de política externa e segurança nacional elaborada nos moldes neoconservadores e como esta fomentou e institucionalizou o poder coercitivo do dólar que passa a ser usado com força renovada para alcançar os objetivos dos EUA de acumular mais poder dentro do sistema interestatal.

Palavras-chave: Moeda; Estados Unidos; Doutrina Bush; Dólar; Poder Monetário.

ABSTRACT

This dissertation's objective is to interpret the Bush Doctrine as a movement to delineate the parameters of an imperial project of dominated carried out by the United States over the global inter-state system, which exercised the dollar's coercitive power under the guise of combating international terrorism - under the umbrella of the "war on terror". Most of the literature on this theme centers on the impacts of the Doctrine over the US' military apparatus, on the fomentation of their industrial-military complex and the consequences of the Iraq war on international relations and the balance of power of the world system. The use of the dollar, however, tends to occupy a secondary role in these discussions and it is on that apparent gap that this paper aims to operate in. This paper aims to show how the events of September 11th, 2001 were instrumental in implementing and getting acceptance for a foreign policy and national security Doctrine that was based on neoconservative pillars and how this strategy fomented and institutionalized the the dollar's coercitive powers that are deployed with renewed strength from that point on, in order to achieve their goals of accumulating more power inside the world system.

Key words: Currency; United States; Bush Doctrine, Dollar; Monetary Power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I - OS NEOCONSERVADORES E A ASCENSÃO À CASA BRANCA.....	12
I.I - Os pilares neoconservadores de política externa.....	13
I.II - O papel dos think tanks na ascensão política dos neoconservadores.....	20
I.III - A eleição presidencial de 2000.....	25
I.IV - A montagem da equipe.....	29
CAPÍTULO II - A DOCTRINA BUSH.....	32
II.I - Os eventos de 11 de setembro de 2001 e a resposta imediata.....	32
II.II - Estabelecendo as bases de apoio.....	38
II.III - Os pilares da Doutrina: do discurso em West Point à National Security Strategy e a narrativa da "Guerra ao Terror".....	42
CAPÍTULO III - A CONSTRUÇÃO DO APARATO INSTITUCIONAL PARA O EXERCÍCIO DO PODER COERCITIVO DO DÓLAR.....	48
II.I - O uso da moeda como instrumento de coerção e o poder monetário dos EUA.....	48
II.II - A Legislação aprovada e as estratégias do uso coercitivo do dólar sob a Doutrina..	55
II.II.I - A expansão do alcance do poder executivo: liderando em tempos de guerra ou ultrapassando seu escopo?.....	55
II.II.II - <i>USA PATRIOT Act</i>	59
II.II.II - O <i>Terrorist Finance Tracking Program (TFTP)</i>	61
II.III - Uma proposta de reflexão contemporânea: sanções financeiras, mudança de regime e movimentos de desdolarização.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

INTRODUÇÃO

A consolidação e a ampliação da hegemonia estadunidense dispõem de múltiplos instrumentos para o enquadramento político-ideológico, econômico e financeiro de seus aliados e adversários. Os instrumentos mais efetivos empregados pelos Estados Unidos da América (EUA) têm sido, historicamente, o dólar e o poder militar. O uso deles têm se articulado em torno de diferentes estratégias ao longo do tempo, variando de acordo com a doutrina de segurança nacional e a política externa vigente.

Com o fim da Guerra Fria e, portanto, da “ordem mundial bipolar”, os EUA passam a liderar o processo de reconfiguração do sistema internacional, no qual enquadram ou polarizam o resto do mundo, especialmente a maior parte dos países da América Latina, conforme as medidas fixados pelo “Consenso de Washington”.

É nesse contexto que conseguem ampliar sua posição no sistema monetário e financeiro internacional. Através do Fed¹, os EUA foram capazes de seguir exercendo uma coordenação hegemônica, que não mais consistiria na pactuação das políticas macroeconômicas dos países do G-7, mas, sim, num comando informal e à margem das agências multilaterais. Além disso, com a crescente globalização financeira, promovem ainda mais fortemente a “dolarização” da economia mundial, por meio da presença quase compulsória do dólar em uma das pontas de todas as operações de arbitragem e securitização nos principais mercados do mundo (TAVARES, 1985); o que concorre para a solidificação do poder monetário estrutural do dólar.

Nesse mesmo período, a estratégia de política externa dos EUA, em sua retórica, tinha como prioridade (i) manter a liderança internacional dentro de um ambiente global estável capaz de garantir a inviolabilidade do território estadunidense e promover seus interesses e valores no sistema; (ii) prevenir a ascensão de potências hegemônicas regionais na Eurásia; (iii) combater ameaças transnacionais à segurança estadunidense, como a imigração, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa e o narcotráfico; (iv) disseminar o livre mercado e a democracia (PECEQUILO, 2005, p.292).

Na prática, tratava-se da construção de uma doutrina de segurança nacional que não mais contava com a existência de um adversário central para os EUA mas cujo objetivo final

¹ *Federal Reserve*, o banco central dos Estados Unidos.

parecia ser o mesmo: a manutenção e expansão da hegemonia estadunidense sobre o sistema interestatal. Então, entre 1991 e 2001, mantém o esforço continuado de enfraquecimento das potências concorrentes, de aprofundamento da marginalização da periferia global e de fortalecimento da posição do dólar como moeda internacional.

A polêmica eleição de George W. Bush para presidente dos EUA em 2001 consolida a posição dos neoconservadores como formuladores de política de segurança nacional e política externa. Esses lideram a construção da narrativa da "guerra ao terror" que segue os eventos de 11 de setembro une democratas e republicanos, liberais e conservadores, povo e governo e a missão nacional de defender a liberdade e democracia ganha corpo e viabiliza a construção do projeto neoconservador que busca definir os EUA como nação líder do sistema mundial. A eleição e designação de um inimigo desta natureza - ubíquo e universal - significa aceitar que os EUA declaram guerra a qualquer momento, definem quem e onde está o inimigo, numa guerra que não terá fim e que será cada vez mais extensa, uma guerra permanente e "infinitamente elástica" (FIORI, 2007)

O aparato institucional desenhado para perseguir esses objetivos, conhecido como a Doutrina Bush, quebra as barreiras de privacidade dos cidadãos estadunidenses, das instituições internacionais e submete o resto do mundo ao pulso firme do dólar, novamente enquadrando aliados e adversários, desta vez explicitamente em nome da segurança nacional. Esse movimento possibilita a utilização do dólar como instrumento coercitivo, reforça sua posição como moeda internacional e edifica o status hegemônico dos Estados Unidos.

O objetivo deste trabalho é fazer uma leitura da Doutrina Bush como movimento para delimitar os parâmetros de um projeto imperial de dominação dos Estados Unidos sobre o sistema interestatal, que exerceu o poder coercitivo do dólar sob o pretexto de combate ao terrorismo internacional - sob o guarda-chuva da "guerra ao terror". Aqui, pretende-se analisar o processo de institucionalização do poder coercitivo do dólar a partir dos anos 2000 e oferecer um olhar retrospectivo para a efetividade dele para a política externa.

O recorte temporal, portanto, será o início dos anos 2000 - ocasionalmente, desviando desse período para contextualização histórica e, ao final, para uma sugestão de agenda de pesquisa acerca dos efeitos da postura estadunidense para/com o exercício de seu poder monetário.

Parece que a maior parte da literatura acerca deste tema tem como foco o impacto da Doutrina no aparato militar, na fomentação do complexo industrial-militar estadunidense e os desdobramentos da Guerra do Iraque para as relações internacionais e para a balança de poder dentro do sistema mundial. O uso do dólar, no entanto, ocupa papel secundário nestas discussões e é nessa aparente lacuna que este trabalho se propõe a operar. Parece pertinente, dado o atual quadro de crescentes tentativas de desdolarização por alguns agentes do sistema, discutir os mecanismos de ampliação do poder monetário dos EUA.

A hipótese que pretende-se validar e verificar é de que os eventos de 11 de setembro criaram as condições para que os EUA desenhassem uma violenta doutrina de política externa, fortemente pautada nos ideais neoconservadores, que não só viabilizou o exercício do poder coercitivo do dólar mas institucionalizou o uso desta arma.

Passados mais de vinte anos dos eventos de setembro de 2001 e tendo alguma perspectiva sobre o efeito das políticas implementadas a partir deste momento, este trabalho encontrou maior viabilidade para ser desenvolvido. A agressividade das medidas tomadas - bem como a própria incorporação destas medidas como parte do funcionamento normal dos EUA desde então - forçaram maior transparência por parte do governo estadunidense. O que significa que foi possível acessar documentos oficiais que serviram como base para esta pesquisa.

A metodologia empregada foi majoritariamente qualitativa e consiste na ligação entre o arcabouço teórico-conceitual introduzido nos anos 80 e 90 sobre a hegemonia estadunidense e os acontecimentos dos anos 2000. Para isso, foi feita uma revisão da literatura existente pertinente ao teste da hipótese da dissertação. Além disso, leituras diretas dos documentos governamentais oficiais de política externa para a elaboração de uma crítica no que diz respeito à conduta da política, bem como os meios utilizados para executá-la, e proposição de uma reflexão sobre a efetividade do dólar como arma geopolítica da "guerra ao terror". Sendo os documentos mais fundamentais para esse estudo a *National Security Strategy* de 2002, o *USA PATRIOT Act*, assim como as diretrizes do *Terrorist Finance Tracking Program*.

A base teórica que sustenta os argumentos aqui desenvolvidos inclui interpretações mais recentes sobre o tema, assim como literatura anterior que discute o poder monetário e suas complexidades dentro do contexto da disputa de poder entre nações. A moeda, nesta pesquisa, é entendida enquanto relação política e social, parte fundamental do elo

Estado-sociedade e das relações interestatais. O entendimento deste instrumento estatal está pautado nas contribuições teóricas de Knapp (1924), Strange (1975) e Tavares (1985).

O primeiro capítulo pretende discutir a visão dos neoconservadores acerca de segurança nacional e política externa, assim como qual papel os Estados Unidos deveriam ter dentro do sistema internacional de acordo com este grupo. Em seguida, discutem-se os *think tanks* como instituições organizadoras deste pensamento, mas também, e mais importante, como pontes para influência ou participação direta de seus membros no poder legislativo e executivo dos EUA. Finalmente, este capítulo mostra como a montagem da equipe de George W. Bush marca a entrada mais massiva de neocons na instância mais alta do governo estadunidense.

No segundo capítulo, mostra-se como os eventos de 11 de setembro de 2001 configuraram um *turning point* na retórica e prática da estratégia de segurança nacional e política externa dos EUA, como este evento ajudou a estabelecer uma ampla base de apoio que contou com o povo estadunidense, o legislativo, a mídia e a comunidade internacional, e quais pilares sustentaram a estratégia que é desenhada a partir de então - posteriormente conhecida como a Doutrina Bush.

O terceiro e último capítulo discute como se deu a construção do aparato legal e institucional para o uso do poder coercitivo do dólar e quais foram as estratégias empregadas para exercer esse poder. Para isso, no início do capítulo, desenha-se o uso da moeda como instrumento coercitivo como um tema comum na Economia Política Internacional (EPI) - e muito anterior à Doutrina Bush - e posiciona o trabalho teoricamente no que diz respeito ao que dá sustentação ao poder monetário e à moeda como um instrumento repressivo do Estado. Finalmente, o trabalho propõe uma reflexão crítica das sanções financeiras apontando sua aparente ineficiência para promoção de mudança de regime, e também como possíveis catalisadoras para um movimento de desdolarização - contrariando, portanto, o efeito desejado de enquadramento de nações inimigas.

CAPÍTULO I - OS NEOCONSERVADORES E A ASCENSÃO À CASA BRANCA

Os eventos de onze de setembro de 2001 impactaram fortemente a política externa estadunidense e despertaram o interesse público a respeito do grupo formulador dessa nova estratégia, os neoconservadores. A Doutrina Bush ampliou a presença e o envolvimento dos Estados Unidos (EUA) com o resto do mundo através de um renovado esforço de fomento do complexo militar-industrial e das agências de inteligência que, sob essa administração, tinham poder de agir preventivamente em nome da segurança nacional. Aqui, interessa investigar as bases ideológicas que orientaram essa nova postura.

Pretende-se, primeiramente, apresentar os pilares da visão neoconservadora a respeito da política externa. Trava-se, então, uma discussão acerca das origens do chamado neoconservadorismo que passa, inclusive, pela constituição difusa e não coesa de seu grupo de expoentes e pela constatação da ausência de uma organização ideológica uniforme. Tais características se mostram fundamentais para o entendimento da ascensão de neocons para os mais altos cargos do governo estadunidense.

Em seguida, a seção I.II apresenta os *thinks tanks* como instituições organizadoras do neoconservadorismo tanto no que concerne a consolidação ideológica e política quanto a promoção de alguns de seus membros para os mais altos cargos do governo estadunidense, onde exerceram influência nos âmbitos legislativo e executivo.

A importância de discutir eleição presidencial de 2000, na seção I.III, não passa apenas pela contemplação e contraste das plataformas dos candidatos, e sim pelo entendimento das frágeis bases que sustentaram a eleição de uma administração que provou ter tido grande impacto sobre os EUA e seu papel no sistema internacional nas décadas que a sucederam.

Este capítulo introdutório pretende, portanto, sublinhar a centralidade do neoconservadorismo na administração Bush e destacar os elementos que possibilitaram a criação e implementação da Doutrina Bush.

I.I - Os pilares neoconservadores de política externa

Durante os anos 60, os Estados Unidos enfrentavam importantes desafios domésticos e externos. No plano internacional, o novo desenho geopolítico pós-segunda guerra mundial tomava forma. A guerra fria escalava com o aumento do número de tropas estadunidenses enviadas para a Guerra do Vietnã e com a crise dos mísseis em Cuba, que, durante 13 dias de tensão, arrastou o mundo para a iminência de um conflito nuclear. Internamente, os EUA expandiam programas de *welfare state* sob a direção do governo democrata de Lyndon Johnson, compromissado com o combate à pobreza². Simultaneamente, movimentos sociais³ criavam tensões entre sociedade e Estado e explicitavam as divisões internas do povo norte-americano.

Em meio a esse cenário, um grupo de intelectuais liberais de Nova Iorque manifestou o seu repúdio quanto aos rumos que os EUA pareciam tomar. Críticos veementes do que consideravam as políticas “demasiadamente esquerdistas” de Johnson e contrários aos movimentos sociais que dominavam a discussão nacional, temiam pela preservação de seus ideais de meritocracia, estabilidade e democracia (VAISSE, 2010). Esses intelectuais encontraram um espaço de elaboração e publicação na revista “*The Public Interest*”, criada, em 1965, por Irving Kristol, considerado o padrinho do pensamento neoconservador.

O termo neoconservadorismo começou a ser usado na década de 1970 para designar esse grupo de Nova Iorque, tanto por simpatizantes⁴ quanto por críticos⁵. A nova corrente não coesiona seus defensores e, a rigor, sequer chega a constituir uma escola de pensamento, com princípios e cânones; tampouco informa ou organiza uma agenda eleitoral que explicitamente defende o neoconservadorismo, seus adeptos sequer usam o termo para se identificar. Apesar da representatividade neoconservadora na política estadunidense, não se pode falar na estruturação de uma plataforma eleitoral neoconservadora; o que, portanto, desautoriza sua caracterização como movimento político. Como colocam Halper & Clarke (2005, p. 10),

² A política não oficialmente denominada “*Guerra à Pobreza*” agiu através de quarenta programas viabilizados pela aprovação da Lei de Oportunidade Econômica no ano de 1964 quando a pobreza atingia 19% da população nacional.

³ Consolidação de movimentos negros, nacionalistas negros, feministas radicais contracultura, ambientalistas, e grupos protestando a Guerra do Vietnã.

⁴ Em 1972, pelo jornalista Robert Bartley no artigo “*Irving Kristol and friends*” para o Wall Street Journal, aonde era editor. Em 2003, Bartley recebeu a Medalha Presidencial da Liberdade de George W. Bush, considerada a maior honra civil nacional.

⁵ Em 1973, pelo líder socialista Michael Harrington, no artigo “*The Welfare State and Its Neoconservative Critics*” para Dissent Magazine.

“Não existe uma linha absoluta divisória entre quem é e quem não é um neoconservador. De fato, a palavra ‘movimento’ pode exagerar o grau de coesão intelectual.”⁶.

Talvez, então, seja melhor classificada como uma visão de mundo partilhada, de maneira não uniforme, por intelectuais, acadêmicos e políticos. Precisamente por seu caráter difuso, não é simples identificar inequivocamente seus defensores e, mais importante, sua influência em legislações e *policy making* entre os anos 70 e 90. Notadamente porque, nos anos 80, durante o governo Reagan, neoconservadores e conservadores moderados se entrelaçam, dificultando a diferenciação entre eles (FUKUYAMA, 2006). Como será abordado adiante, isso muda no primeiro governo do republicano George W. Bush, quando neoconservadores assumem cargos chave da administração.

Apesar de, em sua origem, dedicar mais atenção a aspectos de âmbito nacional, o pensamento neoconservador alcançou maior coesão no campo da política externa, para o que contou com o aporte de variada elaboração acadêmica. Decorrentemente⁷, é ampla e profunda a influência neoconservadora na formulação da estratégia de defesa e na expansão da hegemonia dos EUA. As sólidas convergências e os alinhamentos entre autores e adeptos da política externa estadunidense revelam sua indiscutível matriz neoconservadora, exposta em seus quatro pilares de sustentação: internacionalismo, unilateralismo, militarismo e democracia.

A ideia de que os EUA devem se engajar ativamente em relações com os demais países do sistema global, buscando ditar a ordem desse sistema caracteriza o cerne do internacionalismo. Por trás dessa posição está a noção de que, caso decidam não fazê-lo, algum outro país pode, e provavelmente irá, moldar essa ordem de acordo com seus próprios interesses e valores, que contradizem aqueles dos EUA (KAGAN; KRISTOL⁸, 2000).

Nesse sentido, pode-se identificar um contraponto do pensamento neoconservador em relação ao realista. Apesar de defender o internacionalismo, o realismo se posiciona contra a intervenção direta a não ser em casos que ameçam explicitamente a credibilidade ou os ideais estadunidenses. De outro lado, a tendência a um internacionalismo intervencionista aproxima os neoconservadores de alguns liberais como Madeleine Albright, secretária de Estado do presidente democrata Bill Clinton.

⁶ Tradução própria.

⁷ Vale ressaltar a discussão extremamente relevante de como ideias originadas e circuladas no meio acadêmico alcançam os mais altos níveis de *policy making*. Para os neoconservadores, o caminho foi através de *think tanks*. Esse tópico será melhor explorado na seção II deste artigo.

⁸ William Kristol, filho de Irving Kristol.

Ao defenderem uma política externa ativa e intervencionista, os neoconservadores se colocam em oposição frontal ao isolacionismo⁹, que já foi parte da tradição da política externa dos EUA e que integra as pautas tanto de setores da direita conservadora quanto da esquerda liberal (VAISSE, 2010).

Um aspecto importante do internacionalismo neoconservador é o desprezo pelas instituições internacionais de cooperação multilateral. Assim é que a ONU¹⁰, por exemplo, é não apenas considerada ineficiente como também ilegítima em função de sua estrutura profundamente antidemocrática. Ao constatar que a opinião pública dentro dos EUA atribui mais credibilidade a ações da comunidade internacional em resposta a ameaças do que ações unilaterais do governo estadunidense, Krauthammer (1990/91, p.26) resume o ponto de vista neoconservador: *“Why it should matter to Americans that their actions get a Security Council nod from, say, Deng Xiaoping and the butchers of Tiananmen Square is beyond me.”*¹¹

Esse ceticismo acerca da legitimidade das organizações internacionais multilaterais é amplamente documentado e central para o entendimento da visão de mundo dos neoconservadores. Poggio (2007), por exemplo, refere-se ao internacionalismo neoconservador como não-institucional, pelas razões anteriormente explicitadas, o que o afasta da perspectiva liberal. Poggio (2007, p. 84-85) esclarece:

Ela teria a vantagem de destacar o fato de o internacionalismo neoconservador não ter um caráter humanitário, mas sim tratar-se de um tipo de internacionalismo que busca uma íntima conexão com os interesses dos Estados Unidos que, por sua vez, corresponderiam também, dentro da ótica neoconservadora, aos interesses dos demais países democráticos.

Como o trecho acima evidencia, essa faceta do pensamento neoconservador ajuda a explicar o segundo pilar da política externa norte-americana, o unilateralismo. Sua versão neoconservadora defende que a capacidade do poder estadunidense de atuar além de suas fronteiras não pode, e não deve, ser restrita por tratados¹² ou por instituições internacionais. Para os neoconservadores, o que garante a paz e a segurança no resto do mundo é o poder dos EUA, e não essas instituições, nem mesmo o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁹ O isolacionismo se caracteriza pela concepção de que é do interesse dos EUA afastar-se das questões e conflitos que não concernem às suas fronteiras, priorizando então uma postura menos cooperativa na esfera internacional, seja política, militar ou economicamente. Em outras palavras, adotar uma postura isolada e voltada apenas para questões internas.

¹⁰ Organização das Nações Unidas.

¹¹ Interessante notar que alguns neoconservadores, como o ex Senador John McCain em 2008, propuseram, como alternativa, a criação de uma liga de nações democráticas. Nesse cenário, os EUA determinariam os termos da parceria, e as nações interessadas juntar-se-iam em algo como uma *“coalitions of the willing”*. Para mais, ver Vaisse (2010).

¹² Bi ou multilaterais.

A adoção do unilateralismo, no entanto, não exclui totalmente a possibilidade de cooperação. Segundo Kagan & Kristol (2000, p.58), "*a strategy aimed at preserving American pre-eminence would require an even greater U.S. commitment to its allies.*" O país, então, deve formar coalizões de acordo com seu interesse, mas sem admitir qualquer tipo de limitação por parte de seus aliados. Em outras palavras, a missão define a coalizão, não o contrário. Deve-se evitar, portanto, o que William Kristol classifica como "*entangling alliances*"¹³.

O autor neoconservador Charles Krauthammer¹⁴ faz um esforço para afastar-se o máximo possível do unilateralismo isolacionista. Argumenta que o unilateralismo proposto pela visão deles deve ser considerado um "novo unilateralismo". A noção de que se trata de um novo tipo de unilateralismo deve ser colocada em perspectiva. Primeiro, constata-se de forma clara que o internacionalismo é fundacional na visão neoconservadora, o que por si evidencia a diferença em relação à visão isolacionista. Além disso, o unilateralismo está amplamente presente na tradição de política externa dos EUA já que, como destaca Skidmore (2011, p.3), "*The United States has never pursued a genuinely multilateralist foreign policy.*"

Na prática, o exercício do internacionalismo e do unilateralismo precisa ser sustentado por um aparato militar de grandes proporções. Considerando o repúdio pela cooperação internacional via instituições multilaterais, pode-se entender porque o militarismo é considerado o terceiro pilar da política externa no pensamento neoconservador. Esse poderio desempenha papel central não apenas no engajamento direto dos EUA em conflitos armados, mas também na consolidação de sua posição hegemônica. Isto é, o investimento constante e crescente em seu poder militar manda uma clara mensagem para o resto do mundo de que qualquer tentativa de usurpar sua posição hegemônica será em vão e qualquer movimento que seja considerado um ataque aos EUA, seja a seu território, protetorado ou apenas aos valores estadunidenses, será contestado com força total de seu aparato militar (KAGAN & KRISTOL, 2000).

Deve-se destacar que a manutenção de uma máquina militar em permanente expansão é também defendida pelas ideologias políticas dominantes nos Estados Unidos. É talvez a característica que mais aproxima neoconservadores, conservadores e liberais. O que os diferencia é o critério de uso dessa máquina e o gasto necessário para sustentá-la. Para os

¹³ O verbo *to entangle*, em inglês, significa tornar-se preso a algo. Então, a expressão *entangling alliances* pode ser livremente traduzida, embora não tenha equivalente formal em português, como alianças que prendem.

¹⁴ KRAUTHAMMER, C. *The Unipolar Moment* (p.27-29)

neoconservadores, o uso da força é o elemento determinante para afirmar a posição dos EUA dentro do sistema internacional, razão pela qual não compartilham da hesitação liberal a intervenções. Para isso, o Estado deve ter vontade política de aplicar o poder militar e aumentar sua presença internacional.

É interessante notar que a defesa neoconservadora do seu tipo de militarismo pressupõe, necessariamente, o suporte de um orçamento volumoso e crescente. Assim é que, para os neoconservadores, o investimento em defesa não apenas é considerado prioridade como deveria ser elevado anualmente. Essa reivindicação, no entanto, contraria liberais e conservadores que prezam pela moderação fiscal, causando eventuais tensões políticas (VAISSE, 2010).

De acordo com os neoconservadores, outra parte importante da política externa é que os Estados Unidos têm a missão de difundir os valores democráticos pelo mundo. O argumento central em defesa dessa missão é a relação direta entre democracia e segurança. Segundo Kagan e Kristol (2000), países democráticos são inerentemente mais amigáveis em relação aos EUA, menos ameaçadores para/com seus vizinhos e mais inclinados à paz. Para eles, regimes autoritários e ditatoriais frequentemente buscam legitimidade atacando inimigos externos, o que dificulta convencê-los a seguir as regras estadunidenses, visto que a resistência aos EUA é interessante para a imagem do governo internamente.

Os autores neoconservadores consideram “*unsound and unhistorical*” defender que os EUA façam negócios com países governados por qualquer regime, mesmo aqueles baseados em princípios autoritários e hostis. A solução para esse impasse não seria romper relações com esses regimes e sim, em casos específicos, promover mudança no comando desses regimes.

Mudança de regime consiste na prerrogativa do governo estadunidense em apoiar, promover e, muitas vezes, executar uma troca no comando de nações chave para os interesses nacionais. Em outras palavras, quando estiver lidando com esses Estados autoritários¹⁵, os EUA devem interferir para implementar a democracia como regime político vigente. A melhor forma de fazê-lo, no entanto, varia de caso a caso conforme aponta Kagan e Kristol (2000, p.71-72, grifo próprio, tradução própria):

¹⁵ Vale dizer que a determinação de quais Estados são autoritários ou antidemocráticos é feita pelo próprio EUA. O que, evidentemente, tem potencial problemático. Este tema será abordado na seção II deste artigo.

Táticas para perseguir mudanças de regime deveriam variar de acordo com as circunstâncias. Em alguns casos, a melhor política pode ser o apoio a grupos rebeldes, na linha da Doutrina Reagan como foi aplicada na Nicarágua e em outros lugares. Em outros casos, pode significar apoiar dissidentes de forma explícita ou oculta, e/ou via sanções econômicas e isolamento diplomático. Essas táticas podem ou não ser bem sucedidas imediatamente e teriam que ser constantemente ajustadas enquanto as circunstâncias das mudanças de regime mudassem. Mas **o propósito da política externa Americana deve ser claro. No que diz respeito ao lidar com regimes tirânicos, especialmente aqueles com o poder de fazer mal a nós ou nossos aliados, os Estados Unidos não deve perseguir coexistência e sim transformação.**¹⁶

É importante ressaltar que esse tipo de atuação não foi originalmente formulado pelos neoconservadores. Pelo contrário, é um instrumento de política externa muito anterior à defesa neoconservadora, uma vez que o elo entre democracia e política externa foi estabelecido desde a formação do país¹⁷. Ainda, a promoção da democracia foi formalizada como parte integrante da estratégia de política externa na primeira fase da expansão estadunidense ao final do século XIX (MATTEO, 2020).

Apesar de suas raízes históricas, o papel ativo dos EUA em propagar a democracia não é consenso entre as diferentes ideologias políticas estadunidenses. Os conservadores, por um lado, consideram que o país deveria meramente dar o exemplo democrático para influenciar ideologicamente os demais países. Os internacionalistas liberais, por outro, partilham da mesma opinião que os neoconservadores, de que os EUA devem estar ativamente envolvidos na difusão da democracia, porém diferem quanto à forma de realizá-lo. Os liberais preferem fazê-lo via missões de cunho humanitário e não mediante o engajamento na prática de mudança de regime (POGGIO, 2007).

Vale acrescentar que a defesa da propagação da democracia como modelo universal de regime político está baseada no conceito de excepcionalismo estadunidense. Isto é, a noção de que os EUA são um país único no mundo, resultado de um experimento singular definido como republicano e democrático¹⁸. Como tal, consideram-se responsáveis por exportar os valores que julgam essenciais para construção de uma ordem internacional estável e próspera.

¹⁶ Original: *Tactics for pursuing a strategy of regime change would vary according to circumstances. In some cases, the best policy might be support for rebel groups, along the lines of the Reagan Doctrine as it was applied in Nicaragua and elsewhere. In other cases, it might mean support for dissidents by either overt or covert means, and/or economic sanctions and diplomatic isolation. These tactics may or may not succeed immediately and would constantly have to be adjusted as circumstances in these regimes changed. But the purpose of American foreign policy ought to be clear. When it comes to dealing with tyrannical regimes, especially those with the power to do us or our allies harm, the United States should seek not coexistence but transformation.*

¹⁷ Para uma análise histórica, ver Mateo (2020).

¹⁸ MATTEO, L. The changing nature and architecture of U.S. democracy assistance. Rev. Bra. Pol. Int. 2020.

Em outras palavras, esse credo pode ser encarado como a construção da ideia de que os EUA têm um imperativo moral de promover a democracia no mundo.

Considerando os quatro pilares que sustentam a estratégia de política externa, pode-se, então, entender que estas são as fundações sobre as quais será mantida e expandida a hegemonia estadunidense no sistema de acordo com a visão neoconservadora. A primazia estadunidense, portanto, é componente inegociável dessa visão, a *raison d'être*¹⁹ da política externa estadunidense. Sua garantia dar-se-á por meio de uma postura internacionalista que tem o poder de agir de forma unilateral pelo uso de seu robusto aparato militar com o pretexto de exercer sua “missão” de espalhar a democracia pelo mundo.

Um dos desdobramentos mais relevantes dos pilares aqui apresentados talvez seja a formalização de uma estratégia preventiva dentro do neoconservadorismo. Em 1995, o diplomata afegão-americano Zalmay Khalilzad²⁰ escreve *"From Containment to Global Leadership? America and the World After the Cold War."*²¹. Nele, Khalilzad se propõe a delinear uma *grand strategy*²² para os Estados Unidos do pós-guerra fria; trata-se, a rigor, de uma síntese neoconservadora que pretende servir como manual para *policy makers*.

Segundo Khalilzad, após o colapso da União Soviética e fim da Guerra Fria, os EUA tinham dois caminhos possíveis para seguir: retomar uma postura isolacionista, que o autor denomina neo isolacionismo²³, ou voltar para um contexto multipolar tal qual o da pré-segunda guerra. Ambas alternativas seriam, em sua opinião, prejudiciais para os interesses estadunidenses. Sugere, então, uma terceira via na qual o país exerceria papel central de liderança do sistema global e, para isso, deveria valer-se do uso militar preventivo.

A defesa do direito de ataques e guerras preventivas parece ser a perfeita tradução do unilateralismo neoconservador levado às suas últimas consequências. A prerrogativa de iniciar conflitos militares pode ser encarada como exercício último do poder hegemônico sustentado por um complexo militar-industrial de proporções globais sob o pretexto, facilmente manipulado, de proteção nacional e difusão da democracia. Essa prerrogativa é uma peça fundamental da estratégia de política externa dos EUA a partir do governo George

¹⁹ Razão de ser; razão da existência.

²⁰ Ocupou o cargo de embaixador dos EUA no Afeganistão de novembro de 2003 até junho de 2005, quando se tornou embaixador dos EUA no Iraque, posto em que permaneceu até março de 2007, quando foi transferido para o cargo de embaixador dos EUA nas Nações Unidas até 2009.

²¹ Vale ressaltar que esse artigo foi publicado na RAND, um *think tank* criado em 1948 e amplamente acreditado, ao lado de outros, com a ascensão dos neoconservadores aos mais altos cargos da política estadunidense.

²² Grande estratégia.

²³ Não contém nenhuma diferença em relação ao isolacionismo regular, o neo é apenas empregado para denotar o retorno de uma tradição antiga e em desuso.

W. Bush que, como será explorado ao longo deste trabalho, é amplamente baseada nos princípios neoconservadores. Nesse sentido, é essencial discutir como se deu a ascensão política de neoconservadores até os cargos mais altos do governo estadunidense.

I.II - O papel dos *think tanks* na ascensão política dos neoconservadores

Esta seção pretende ilustrar de forma sucinta como um grupo aparentemente difuso e não organizado partidariamente conseguiu ocupar os mais altos cargos de política externa e segurança nacional dos Estados Unidos. Os *think tanks* foram o *locus* organizador dos *neocons*. Foram essenciais para consolidar a visão neoconservadora e estruturantes para concretização de seu projeto no âmbito da estratégia estadunidense de política externa nos anos 2000.

Think tanks, cujo nome pode ser livre e imprecisamente traduzido como “laboratório de ideias”, são instituições originadas nos EUA e que foram, subsequentemente, exportadas para diversos países. Sua definição não é uniforme dentre seus muitos intérpretes, mas parece que todos partilham da percepção de que se trata de organizações voltadas para análises e pesquisas.

Teixeira (2007) sugere que os *think tanks* enquanto instituições são reflexos de uma dinâmica inerente à formação política dos EUA - pautada no exercício do direito de associação - e que funcionam como um espaço singular para o crescimento da vocação intelectual no país. São dedicados à produção e disseminação de conhecimento acerca de temas políticos, econômicos ou sociais, porém não na forma de pesquisa científica ou de contribuições para o avanço do entendimento de determinados temas. Parecem servir, em vez disso, como instrumentos de promoção de ideologias já estabelecidas e compartilhadas por aquele grupo de pessoas.

Seus membros raramente são filiados a universidades ou sequer são proeminentes na esfera acadêmica. Os produtos finais dos *think tanks* refletem esse perfil: não seguem um processo científico para descobertas, reflexões ou proposições. Suas produções têm como objetivo a construção de um projeto e inserção ideológica na esfera política para concretização de tal projeto, o que não exige rigor teórico ou científico e tampouco credenciais acadêmicas de seus membros.

Dentro de sua extensa busca por uma conceptualização dos *think tanks*, Medvetz (2012) chama atenção para a dualidade da imagem dessas instituições, uma que oscila entre dois extremos. Por um lado, a de um pensador que ocupa um santuário privilegiado de reflexão independente. Por outro, a de intelectual mercenário lobista cujo alto cargo organizacional é meramente uma fachada para promover uma ideologia ou uma causa.

A inserção neoconservadora no governo estadunidense teve como aspecto fundamental a propagação eficiente de seus ideais na esfera pública. Além de eventos de grande escala, essas organizações se utilizam de meios mais diretos de tentativa de influência, como por exemplo e-mails diários e gratuitos para membros do congresso assim como produção de relatórios e subsequente massiva campanha de marketing para divulgação dos mesmos.

Teixeira (2007, p.84-85) resume:

O tentáculo das ideias destas instituições é tão poderoso que consegue construir, por meio da coerção da razão, uma cadeia simbólica que explica uma dada realidade, formulando verdades que, associadas a certos mecanismos e fatores de poder, justificam todo um projeto.

A forma que os *think tanks* neoconservadores encontraram de efetivamente sedimentar seu lugar no sistema político estadunidense foi explorando a chamada *revolving door* (“porta giratória”) entre o governo e o setor privado. O termo descreve o movimento, que é comum nos EUA, de funcionários de alto escalão do setor privado aceitando posições no setor público e vice-versa. Muitas vezes, a *revolving door* permite que ex-executivos de um determinado setor venham a ter poder legislativo ou influência executiva sobre o setor para o qual antes trabalhava. No caso dos neoconservadores, é comum que seus membros saiam de cargos no governo e se dediquem às atividades do *think tank* ou que façam o caminho contrário.

Dois exemplos relevantes desse movimento são Richard Perle e Paul Wolfowitz. Nos anos 1960s, Perle foi aprendiz do estrategista de armas nucleares Albert Wohlstetter, membro proeminente do *think tank* RAND Corporation, financiado tanto por fundações privadas quanto pelo governo estadunidense. Nos anos 70, Perle foi convidado para trabalhar com o então Senador Henry M. Jackson, do partido democrata, foi seu assessor durante 11 anos. Após encerrar sua parceria profissional com Jackson, Perle foi trabalhar na Soltam, empresa israelense fabricante de armas onde, alegadamente, liderou diversos acordos com o Pentágono (CURTISS, 2003).

Durante sua passagem por Washington junto de Jackson, Perle trabalhou ao lado de Paul Wolfowitz, que teve uma longa carreira no governo. Nos anos 70 trabalhou no Pentágono e nos 90 figurou na administração George H. Bush. Após a derrota de Bush na tentativa de reeleição, Wolfowitz assumiu o cargo de professor e reitor da Escola Paul H. Nitze de Estudos Internacionais Avançados (SAIS) na Universidade de Johns Hopkins. Enquanto reitor, arrecadou 75 milhões de dólares para a universidade (CURTISS, 2003). Alimentando, portanto, a máquina de construção de poder que é a *revolving door*.

Perle e Wolfowitz foram signatários dos princípios de fundação do *Project for the New American Century* (PNAC), criado por William Kristol e Robert Kagan em 1997. O PNAC foi uma das três instituições que constituíram o centro de gravidade ideológico e serviram como plataformas indispensáveis para propagação das convicções neoconservadores e para ascensão política de seus expoentes, ao lado do *American Enterprise Institute* (AEI) e o *Heritage Foundation* (TEIXEIRA, 2007).

Criado em 1973, o Heritage teve papel fundamental no governo do republicano de Ronald Reagan, que assumiu a presidência dos EUA em janeiro de 1981. Segundo o próprio site do Heritage, "é difícil contar a história de um sem o outro"²⁴. Em 1980, a Heritage publicou um relatório de 1,100 páginas intitulado "*Mandate for Leadership*", no qual detalhou instruções para política pública nas diversas áreas de atuação do governo, de política fiscal à política externa. A ideia central era livrar o Estado estadunidense de 48 anos de políticas liberais, extinguir a ameaça comunista, acabar com os altos impostos que esmagaram os sonhos da população estadunidense e restaurar uma América que o mundo pudesse admirar novamente (BLASKO, 2004).

A peça central do relatório era a revitalização da economia dos EUA através de um corte de impostos, que foi uma das primeiras medidas tomadas por Reagan em seu ano inaugural. O republicano promoveu uma redução da carga tributária em 23% para contribuintes de todas as faixas de renda. No todo, o Heritage afirma que Reagan adotou dois terços das propostas contidas no relatório. Isso sedimentou o status do Heritage como um dos *think tanks* mais influentes na política estadunidense e elevou princípios neoconservadores à presidência da República.

Vale notar, ainda, que segundo a declaração de princípios e missão do Heritage, "nosso objetivo não é simplesmente moldar a política, mas interferir no debate nacional". Por essa e

²⁴ Disponível em: <https://www.heritage.org/conservatism/commentary/reagan-and-heritage-unique-partnership>

outras razões, o *think tank* não aceita doações ou financiamento de órgãos governamentais, uma vez que iria de encontro à defesa de governo limitado, além de pôr em risco a credibilidade da instituição (FEULNER, 2005).

O governo que sucedeu o de Reagan foi o do republicano George H. Bush, em 1990. Apesar da já estabelecida permeabilidade do governo estadunidense às ideias neoconservadoras - estrategicamente elaboradas e disseminadas pelos *think tanks* - essa administração de fato elevou *neocons* aos cargos mais importantes de política externa e segurança nacional dentro do poder executivo. É a partir deste ponto que o projeto neoconservador obtém uma fundação mais sólida e durável sobre a qual vai conseguir se estabelecer como elemento central do Estado, uma vez que, como esse trabalho mostrará, seu legado é estruturante para o papel dos EUA no sistema internacional.

É fundamental ressaltar que o contexto histórico que estava se desenhando, caracterizado como "momento unipolar", era propício para a reconstrução das relações dos EUA com o mundo, uma pax americana. Foi com esse intuito que a "Orientação do Planejamento de Defesa" foi elaborada, em 1992, pelo então Secretário de Defesa Richard "Dick" Cheney e sua equipe, dentre eles Paul Wolfowitz. Ela pode ser considerada a síntese do plano neoconservador para consolidação dos EUA como líderes do sistema nessa nova fase após a derrota comunista.

Segundo Varella (2011), as diretrizes mais importantes contidas nesta orientação são: (i) os EUA devem firmar alianças para preservar sua posição de liderança através de políticas econômicas, assistência humanitária, medidas de segurança para prevenir a emergência de nações não democráticas em áreas críticas; (ii) a presença permanente no exterior como elemento central para manutenção do sistema coletivo de defesa; (iii) superioridade tecnológica e dissuasão estratégica enquanto prioridades.

Enquanto esse documento plantou as sementes intelectuais para a política de preempção e da prevenção unilateralista que emergiria na Doutrina Bush uma década depois (BRZEZINSKI, 1997), não foi implementado diante da derrota republicana nas urnas. O renascimento neoconservador nesse período posterior se deve justamente a essa capacidade de coesão e mobilização que permitiu a manutenção e expansão de sua base mesmo quando afastados do poder (PECEQUILO, 2005). Mobilização essa, argumenta-se aqui, que se deu majoritariamente, embora não exclusivamente, através dos *think tanks*.

Depois de décadas longe da presidência, os democratas ascenderam ao poder através de William J. Clinton em 1993 que venceu a disputa eleitoral com uma plataforma essencialmente doméstica. Clinton em nenhum momento da campanha escondeu seu desinteresse em lidar com questões internacionais, inclusive enfatizando a necessidade de reverter a atenção dos EUA do externo para o interno (PECEQUILO, 2005). Essa postura e os escolhidos para os principais gabinetes governamentais desagradaram os neoconservadores, que passaram a formar uma resistência mais organizada ao governo democrata.

Em 1996, fartos da estratégia de engajamento e expansão praticada por Clinton²⁵, Kristol e Kagan publicaram o artigo "*Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*", no qual criticam o "Wilsonianismo multilateral" do democrata e pleiteiam a volta da forma Reaganiana de fazer política externa. Os EUA deveria assumir o papel de "hegemonia global benevolente", através do fortalecimento de sua segurança nacional, apoio de seus aliados, avanço de seus interesses e defesa de seus princípios ao redor do mundo (KAGAN & KRISTOL, 1996).

Esse artigo pode ser encarado como o documento precursor do PNAC, visto que Kagan e Kristol fundaram o *think tank* no ano seguinte e são amplamente creditados como os responsáveis pela efetividade do PNAC no que diz respeito à influência deste sobre políticas governamentais. O PNAC defendia o que os dois autores delinearam no artigo: aumento da verba de Defesa, estreitamento das alianças, desafiar de forma contundente países hostis aos interesses e valores estadunidenses, aceitar o papel único dos EUA de guardião de uma ordem internacional harmônica que possibilitasse a prosperidade dos valores estadunidenses (TEIXEIRA, 2007).

Em Setembro de 2000, o PNAC divulgou o relatório intitulado "*Rebuilding America's Defenses: strategy, forces and resources for a new century*". Nele, ecoam as frustrações contidas no artigo de Kagan e Kristol e sugerem iniciativas para superar a década da negligência da defesa, como caracterizam os anos 90. Dentre elas, aumentar em 90 a 95 bilhões de dólares o orçamento militar que havia sido cortado por Clinton, investimento em novas tecnologias de combate a ameaças, controle do ciberespaço. Essencialmente, defendem equipar os EUA para exercer o papel de liderança internacional que, através da defesa dos interesses nacionais, beneficia o mundo todo.

²⁵ Ver Pecequilo (2005).

Em Novembro do mesmo ano, George W. Bush é eleito presidente dos EUA. Dos vinte e cinco signatários da fundação do PNAC, dez vieram a ocupar cargos em sua administração. É fácil imaginar então que essa instituição serviu como base ideológica para as diretrizes de política externa do governo, que são significativamente alteradas pelos eventos do dia 11 de Setembro de 2001.

Fica claro, portanto, que a trajetória dos neoconservadores de ex-liberais frustrados com os rumos do país e seu papel no sistema internacional para elaboradores da estratégia de segurança nacional e política externa foi cuidadosamente executada ao longo de décadas. Os *think tanks*, como visto, foram peça fundamental deste processo, possibilitando a formulação e penetração dos ideais neoconservadores na Casa Branca. A concretização da visão desse grupo, como será mostrado a seguir, toma uma dimensão ainda maior durante o governo de George W. Bush.

I.III - A eleição presidencial de 2000

A disputa eleitoral para o cargo de presidente dos Estados Unidos no ano de 2000 se deu entre o republicano George W. Bush e o democrata Al Gore. O primeiro ocupava o posto de governador do estado de Texas desde 1995, reeleito em 1998 com um recorde de 69% dos votos a favor, sustentado por sua forte plataforma cristã. Com uma breve carreira militar e passagem pelo mundo corporativo, o candidato tinha reconhecimento nacional por ser o filho mais velho do ex-presidente George H. Bush, derrotado por Clinton nas urnas em 1992. O segundo, que também tivera breve passagem pelo serviço militar, havia sido Congressista e depois Senador pelo estado do Tennessee entre 1985 e 1993, quando se tornou vice-presidente dos EUA durante o mandato de Bill Clinton.

Embora enfraquecido pelo escândalo Lewinsky e o processo de impeachment, ambos orquestrados pelos neoconservadores, o governo Clinton tinha boa taxa de aprovação (60%) e entregava a economia em bom estado e um orçamento equilibrado. Uma vitória de Gore, portanto, parecia relativamente fácil (PECEQUILO, 2003). Pesquisas de intenção de voto conduzidas no início do ano eleitoral corroboraram essa percepção e apontavam para uma vitória confortável do democrata.

Esse quadro colaborou para uma acomodação por parte dos estrategistas de Gore que se apoiaram no êxito econômico obtido durante a administração Clinton como principal bandeira eleitoral. Os republicanos aproveitaram para explorar lacunas na campanha democrata e, até o segundo semestre de 2000, tinham fechado o *gap* e as pesquisas apontavam para um empate técnico entre os dois candidatos.

Apesar de ter o seu legado posteriormente atrelado à política externa, esse não foi o principal pilar da sua campanha eleitoral de Bush, que se valia de seu sobrenome e colocou a reforma tributária²⁶ como centro de sua plataforma. O candidato republicano sabia que, para obter o apoio do partido republicano e conquistar o eleitorado, tinha que montar uma equipe que fortalecesse sua candidatura ao compensar sua inexperiência executiva. Então, em 25 de julho de 2000, o republicano anuncia o primeiro membro de sua equipe: o vice-presidente Richard "Dick" Cheney.

Cheney havia sido Chefe de Gabinete do democrata Gerald Ford entre 1975 e 1977, Secretário da Defesa no governo de George H. Bush, entre 1989 e 1993, em seguida retomou seu lugar como diretor do CFR, entre 1993 e 1995, e juntou-se ao AEI. Em 1995, tornou-se CEO e Chairman da multinacional Halliburton²⁷, posições que ocupou até 2000.

Assim, ao combinar a proliferação de suas posições dentro do partido republicano com a consolidação de uma visão coesa acerca de política externa e um de seus mais célebres representantes como vice-presidente, o neoconservadorismo inevitavelmente garantiria cargos-chaves na Casa Branca, caso uma vitória republicana se materializasse. Após um

²⁶ O candidato afirmou, em campanha, que seus cortes nos impostos estariam direcionados majoritariamente para família de baixa e média renda: para família quatro integrantes ganhando até 35 mil dólares por anos, o corte seria de 100%; para aquelas que recebiam até 50 mil dólares, o corte seria de 50%; e para família com renda até 75 mil dólares, o alívio na carga tributária seria na ordem de 25%. Quando eleito, em 2001 e 2003 implementou dois planos de ajustes tributários, o *Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act* de 2001 (EGTRRA) e o *Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act* de 2003 (JGTRRA). Um estudo do *Center on Budget and Policy Priorities* publicado em 2017, intitulado "*The Legacy of the 2001 and 2003 'Bush' Tax Cuts*", mostra que: "Contribuintes de alta renda foram os maiores beneficiários desses corte, com o 1% mais rico recebendo um corte de impostos médio de mais de \$570,000 entre 2004 e 2012 (aumentando sua renda após-imposto em mais de 5% por ano)" (tradução livre).

²⁷ Enquanto comandou a Halliburton, sua gestão da empresa e os acordos que supervisionou na área de energia enquanto vice-presidente são alvos de críticas duras por parte de democratas e republicanos, como o ex Senador e presidenciável John McCain. A Halliburton foi uma das empresas contratadas pelo governo para atuar na reconstrução do Iraque após a invasão estadunidense, empresa essa da qual Cheney, apesar de não mais ocupar o cargo de CEO, possuía ainda ações que se beneficiaram desses contratos. No artigo "*Contract Sport: What did the Vice-President do for Halliburton?*", a jornalista Jane Mayer, da *New Yorker*, resume essa relação. Disponível em: <https://www.newyorker.com/magazine/2004/02/16/contract-sport>

conturbado²⁸ processo eleitoral que determinou uma derrota no voto popular, mas uma vitória - apertada - no colégio eleitoral, a chapa Bush/Cheney vence as eleições de 2000.

A contagem dos votos foi acirrada e, ao final da noite da eleição, estava claro que o candidato que vencesse na Flórida, estado que detém 25 votos no sistema eleitoral estadunidense. Bush venceu no estado por uma margem de aproximadamente 900 votos, de mais de 6 milhões, o que automaticamente acionou o processo de recontagem por máquina. A Secretária de Estado da Flórida, Katherine Harris, republicana que trabalhou na campanha de Bush, entrou com pedido formal para que as cédulas fossem recontadas até 14 de novembro, apenas uma semana após o dia da eleição.

A equipe de Gore então pediu à Suprema Corte da Flórida para estender o prazo até 26 de novembro, e ganhou aprovação para extensão do prazo. No entanto, até o dia 26 apenas dois dos quatro condados tinham completado sua recontagem. Um deles desistiu e o outro terminou duas horas depois do prazo e não teve seus resultados validados. Apenas com a recontagem dos dois condados, a margem de Bush caiu de 900 para aproximadamente 500 votos. Em seguida, a Suprema Corte da Flórida concordou com o pedido dos democratas e autorizou uma recontagem manual de nove mil votos no condado de Miami-Dade assim como uma recontagem no estado inteiro dos chamados "*undervotes*".

Os Estados Unidos usavam, e ainda usam, voto impresso. Esses votos são feitos através de cédulas de papel e em alguns condados da Flórida usavam o método de furar papéis ao lado do nome de seu candidato para registrar seu voto. O problema é que muitas dessas cédulas foram mal diagramadas e os nomes de diferentes candidatos ficaram muito próximos no papel, o que causou confusão entre os eleitores e dificuldade (ou erros) das máquinas (ou humanos no caso das cédulas contadas à mão) em determinar para qual candidato o voto foi submetido. Nesse caso, essas células são descartadas, criando o que é conhecido como "*undervote*".

Essa decisão foi imediatamente contestada pelo time de Bush, que questionava a constitucionalidade da recontagem sob esses termos e levou seu caso à Suprema Corte dos EUA. Estava claro que seria um longo processo judicial que determinaria o vencedor das eleições presidenciais daquele ano.

²⁸ Para uma análise mais aprofundada, ver RAKOVE, J. N. "*The Unfinished Election of 2000: Leading Scholars Examine America's Strangest Election*", Basic Books, Oct 2001.

O time legal de Bush argumentou que a determinação de recontagem por parte da Suprema Corte da Flórida violava a cláusula de *Equal Protection* contida na décima quarta emenda constitucional, uma vez que nem todos seriam recontados de maneira uniforme considerando que cada condado tinha sua legislação específica sobre recontagem. O time de Gore contra argumentou que seria possível implementar um método uniforme de recontagem que poderia ser implementado no estado inteiro dentro do prazo estipulado pela Corte.

Cabia à Suprema Corte estadunidense julgar a constitucionalidade da decisão tomada pela corte da Flórida. A Suprema Corte, então, tomou duas decisões no dia 12 de dezembro de 2000. A primeira, por 7 votos a 2, determinou que o método de recontagem proposto de recontagem no estado da Flórida de fato violou a cláusula de *Equal Protection*. A segunda decisão dizia respeito à qual medida deveria ser tomada diante disso e, por 5 votos a 4, determinou que não haveria tempo hábil para concluir uma recontagem que respeitasse a cláusula da décima quarta emenda e a constituição estadunidense como um todo - levando em consideração que o Congresso ratificaria o resultado da eleição baseado em qual candidato obteve mais votos no sistema de colégio eleitoral no dia 29 de dezembro de 2000.

A juíza Ruth Bader Ginsberg, membro da Suprema Corte, votou contra e contestou a decisão da maioria apontando que o argumento central de insuficiência de tempo hábil para elaboração e implementação de um novo processo legal para apuração dos votos consistia numa "profecia não testada". Em dissidência separada²⁹, o juiz John Paul Stevens entendeu a decisão como inconstitucional e argumentou que esta feriu o princípio do federalismo ao violar desnecessariamente a autonomia do estado da Flórida e sua corte (tradução própria):

A Constituição designa aos Estados a responsabilidade primária na determinação da maneira de selecionar os eleitores presidenciais (...) Quando dúvidas surgem sobre o significado das leis estaduais, incluindo leis eleitorais, **é a nossa prática sedimentada aceitar as opiniões das mais altas cortes dos Estados como provedoras das respostas finais. Em raras ocasiões, no entanto, estatutos federais ou a Constituição Federal podem requerer intervenção judicial federal em eleições estaduais. Essa não é a tal ocasião.**³⁰

²⁹ Partes das dissidências de membros da corte estão disponíveis em:
<http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/bushvgorell.html>

³⁰ Original: *The Constitution assigns to the States the primary responsibility for determining the manner of selecting the Presidential electors(...)When questions arise about the meaning of state laws, including election laws, it is our settled practice to accept the opinions of the highest courts of the States as providing the final answers. On rare occasions, however, either federal statutes or the Federal Constitution may require federal judicial intervention in state elections. This is not such an occasion.*

Apesar da contestação de membros da Corte, comunidade jurídica e acadêmica estadunidense, a decisão estava tomada e George W. Bush se tornaria o quadragésimo terceiro presidente dos EUA em janeiro do ano seguinte. É importante chamar atenção para essa trajetória ao passo que esta aponta as bases frágeis que sustentaram uma eleição que foi determinante para as décadas que seguiram. Como será evidenciado ao longo deste trabalho, essa administração e sua abordagem de política externa e segurança nacional foram altamente influentes no funcionamento do sistema internacional desde então - no âmbito geopolítico, militar e financeiro.

I.IV - A montagem da equipe

Decida a eleição, era hora de montar o resto da equipe que comandaria os Estados Unidos ao menos pelos próximos quatro anos. Cheney e Bush acordaram, antes do início da campanha, que o vice-presidente teria, nesta administração, o papel de supervisionar as áreas de energia, defesa e política externa. Dessa forma, o caminho estava livre para ocupar os neoconservadores ocuparem áreas estratégicas do mais alto escalão do governo estadunidense.

Dentre eles, vale destacar Donald Rumsfeld como Secretário de Defesa. Seu apontamento foi uma surpresa para os experts da política estadunidense, que especularam o nome do ex-senador de Indiana, Dan Coats, para o posto. A surpresa vinha do fato de que Rumsfeld havia sido, notoriamente, um adversário e crítico de George H. Bush.

Rumsfeld teve uma longa carreira no aparato militar e político dos EUA: piloto da marinha, congressista pelo estado de Illinois, embaixador dos EUA na OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), chefe de gabinete da Casa Branda e Secretário de Defesa durante o governo do democrata Gerald Ford. Após o fim do termo de Ford como presidente, Rumsfeld passou os anos 80 e 90 ocupando cargos corporativos assim como participações em no conselho da RAND Corporation - *think tank* mencionado anteriormente (DAALDER & LINDSAY, 2003).

O ex secretário de Estado de Nixon, Henry Kissinger, uma vez descreveu³¹ Rumsfeld como o homem mais "*ruthless*" que ele já conheceu - que pode ser traduzido como implacável, impiedoso, ou cruel. O fato era que Rumsfeld daria credibilidade e traria experiência ao time de Bush e Cheney.

³¹ Citação de um perfil da BBC sobre Rumsfeld: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3690341.stm>

Richard Perle, por sua vez, foi apontado por Bush para posição de conselheiro no Defense Policy Board, cargo que supostamente o decepcionou uma vez que tinha expectativas de ser nomeado para algum cargo alto no Departamento de Defesa (CURTISS, 2003). Outro neoconservador prominente em Washington, Paul Wolfowitz era considerado apto em termos de credenciais intelectuais e experiência mas era notoriamente desorganizado. Esse foi apontado por muitos como fator decisivo para não apontá-lo Secretário de Defesa, uma vez que teria dificuldade de gerenciar o que era essencialmente um conglomerado com orçamento anual de mais de 300 bilhões de dólares (DAALDER & LINDSAY, 2003).

Dentre outros nomes³², vale destacar o apontamento de Colin Powell como Secretário de Estado e Condoleezza Rice para o cargo de Conselheira de Segurança Nacional. Powell é filho de imigrantes da Jamaica, criado em Nova Iorque e fez carreira militar. Por 35 anos ocupou várias posições no ranques militares dos EUA, e entre 1987 e 1989 serviu como National Security Advisor na administração Reagan. Em 1989, foi apontado Comandante das Forças Armadas dos Estados Unidos. Entre 1989 e 1993, serviu como Chefe do Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos, a posição mais elevada no Departamento de Defesa. Neste período, supervisionou um total de 28 crises, que incluíram a invasão ao Panamá em 1989 e a Operação "*Desert Storm*" na Guerra do Golfo contra o Iraque entre 1990 e 1991.

Antes de se juntar à equipe de Bush e Cheney, Condoleezza Rice passou vinte anos dedicada ao estudo da União Soviética e se tornou importante referência acadêmica e política no assunto. Embora pouco ligada institucionalmente ao neoconservadorismo e uma autodeclarada realista, Creasy (2022) analisa a produção acadêmica de Rice e argumenta que sua doutrina abandona o realismo clássico e reproduz uma ideologia marcada pelo julgamento moral e retidão bélica, próprias da corrente neoconservadorismo. Ainda, como será evidenciado ao longo deste trabalho, ambos Rice e Powell são parte fundamental da execução da Doutrina Bush, de cunho neoconservador, incluindo protagonismo na Guerra do Iraque.

³² Elliott Abrams - assessor especial do presidente e diretor sênior para a Democracia, Direitos Humanos e Operações Internacionais (2001-2002), assistente especial do presidente e diretor sênior para o Oriente Médio e Norte Assuntos Africano (2002-2005); John R. Bolton - subsecretário de Estado para Controle de Armas e Assuntos de Segurança Internacional (2001-2005), embaixador dos EUA na Organização das Nações Unidas (2005-2006); Paula Dobriansky - subsecretária de Estado para Assuntos Globais (2001-2007); Francis Fukuyama - Conselho de Bioética (2001-2005) ; I. Lewis Libby "Scooter" - chefe de gabinete do vice-presidente dos Estados Unidos; Richard Perle - presidente do Conselho Consultivo da Política do Comitê da Diretoria de Defesa (2001-2003); Peter W. Rodman - secretário-assistente de defesa para segurança internacional (2001-2007); Randy Scheunemann - membro do comitê dos EUA na OTAN; Robert B. Zoellick - escritório do Representante Comercial dos Estados Unidos (2001-2005); David Frum - escritor de discursos do presidente Bush.

Dado esse quadro, pode-se inferir como a política externa seria, em uma medida ou outra, formulada a partir da visão neoconservadora. Vale notar que o elo entre essas pessoas e o neoconservadorismo é determinado não apenas pela participação deles em *think tanks* e organizações ligadas a essa ideologia, mas, especialmente, pelo posicionamento deles no tocante à política externa e à segurança nacional durante a administração Bush, que se alinha com os elementos apresentados na primeira seção deste capítulo e que serão aprofundados a seguir.

Ademais, a composição dos gabinetes da presidência e da vice-presidência evidencia a íntima ligação com o setor privado energético e o complexo militar-industrial, com os quais todos os seus membros tinham históricos profissionais (PECEQUILO, 2005).

A constatação de que a elaboração da Doutrina Bush teve ampla participação de quadros neoconservadores ocupantes de cargos-chave governamentais, como fato isolado, não é suficiente para justificar a matriz ideológica de seu caráter e de seus vínculos essenciais - muito embora seja parte fundamental. Seus parâmetros principais, consubstanciados nos quatro pilares da política externa estadunidense neoconservadora, ao mesmo tempo em que invocam parte dos mitos fundadores da Nação, demarcam os contornos de um poder imperial e arbitrário vocacionado, na origem, para o domínio, nos termos do credo neoconservador, como o próximo capítulo pretende evidenciar.

CAPÍTULO II - A DOCTRINA BUSH

Este capítulo discute como se deu a formulação da estratégia de segurança nacional e política externa durante o primeiro mandato do governo Bush. Conhecida como Doutrina Bush, essa estratégia começou a ser delineada logo após setembro de 2001. Na primeira seção, debate-se os eventos do dia 11 de setembro de 2001 à luz do contexto político-institucional que vinha se desenhando nos EUA. Pretende-se elucidar a importância desses eventos para elaboração, aceitação e posterior implementação da chamada Doutrina Bush. Primeiramente, através da discussão das bases de apoio que o presidente estabeleceu após os acontecimentos de setembro. Em seguida, são analisados os pilares da Doutrina para posterior entendimento de como esses possibilitaram a construção de um aparato legal e institucional que potencializou o exercício do poder coercitivo do dólar por parte dos Estados Unidos.

II.I - Os eventos de 11 de setembro de 2001 e a resposta imediata

Os primeiros nove meses do governo Bush foram marcados por uma economia declinante, o escândalo corporativo da gigante estadunidense de energia e *commodities* Enron, e as controversas férias de um mês que o presidente tirou. Em meio a esse contexto, a aprovação de seu governo, no início de setembro, era de 51% (DAALDER & LINDSAY, 2003).

É importante expandir sobre o momento econômico dos EUA naquela altura, que saia de um ciclo de expansão que se deu entre 1992 e 2000. Ao longo da década de 90, enquanto a economia estadunidense viveu um crescimento significativo, a economia mundial registrou várias assimetrias: uma lenta recuperação da Europa após um período recessivo, a América Latina, Rússia e o Leste Asiático registrando ondas de crise, uma profunda crise atingia a África, e o Japão vivia uma estagnação econômica. A China, por sua vez, foi capaz de embarcar na expansão estadunidense a partir de um projeto de integração dual que fomentou as exportações chinesas. A Índia, por outro lado, ficou fora do jogo global mas cresceu sua população e se desenvolveu tecnologicamente (TAVARES & METRI, 2020, p. 9).

Uma das consequências deste período de expansão foi uma forte valorização do mercado acionário estadunidense. A bolha especulativa que se formou neste momento tem origem em um *boom* de empresas de tecnologia sendo listadas e negociadas a múltiplos muito

altos e, como apontam Tavares e Metri (2020, p. 15), não se pode ignorar que as megafusões de corporações e bancos e a desregulação final entre os mercados de crédito e de capital em Wall Street contribuíram para o auge da gigantesca bolha especulativa, que teve seu pico em março de 2000.

O *National Bureau of Economic Research* (NBER), instituto de pesquisa oficialmente encarregado de identificar os ciclos de negócios dos EUA, declarou que em março de 2001 o país havia entrado em recessão. Dois meses depois, portanto, do início do governo Bush, que precisaria lidar com este quadro logo no começo de sua presidência.

No tocante à política externa e segurança nacional, a postura que Bush pretendia adotar era aquela que defendeu em sua campanha. De novo, aqui é importante ressaltar que a tradição estadunidense é marcada, consistentemente, pela contradição entre retórica e prática. Seu discurso, durante a campanha presidencial, era da priorização das relações com América Latina, uma redução de engajamento em projetos de "*nation-building*"³³ e outras operações de pequena escala - e não no combate ao terrorismo internacional.

Segundo Leffler (2011, p. 33-34, tradução própria):

Antes do 11 de setembro, a administração Bush tinha focado sua atenção de política externa na China e na Rússia; em determinar se um acordo de paz no Oriente Médio seria possível; em construir um sistema de defesa de mísseis balísticos; e em contemplar como lidar com "*rogue states*" como Irã, Líbia, e Coreia do Norte. Em muitas reuniões do Conselho de Segurança Nacional, oficiais debateram os prós e contras de um novo regime de sanções contra o governo ditatorial de Saddam Hussein em Bagdá; eles também discutiram o que seria feito se aviões estadunidenses impondo as zonas sem voo sobre o Iraque fossem derrubadas. Concordaram sobre pouco. Os oficiais mais importantes não consideravam terrorismo ou islamismo radical uma prioridade.³⁴

Além disso, é difícil imaginar que Bush romperia com a década anterior na qual os EUA manteve o esforço continuado de enfraquecimento das potências concorrentes, de aprofundamento da marginalização da periferia global e de fortalecimento da posição do dólar como moeda internacional. Esse caminho não teve chance de ser implementado por si só, se é que seria, em função dos eventos de setembro deste mesmo ano.

³³ Tradução livre: construção de nações.

³⁴ Original: "*Before 9/11, the Bush administration had focused its foreign policy attention on China and Russia; on determining whether a Middle East peace settlement was in the cards; on building a ballistic missile defense system; and on contemplating how to deal with "rogue" states such as Iran, Iraq, Libya, and North Korea. At many meetings of the National Security Council, officials debated the pros and cons of a new sanctions regime against Saddam Hussein's dictatorial government in Baghdad; they also discussed what would be done if U.S. planes enforcing the no-fly zones over Iraq were shot down. Little was agreed on. Top officials did not consider terrorism or radical Islamism a high priority.*"

No dia 11 de setembro de 2001, o grupo extremista Al-Qaeda promoveu dois ataques e uma tentativa de ataque em solo estadunidense. Um deles, o mais notório, consistiu em dois aviões atingindo as duas torres do *World Trade Center*, complexo de prédios no distrito financeiro de Nova Iorque. O segundo teve como alvo o Pentágono, sede e símbolo do poderio militar nacional, e se deu aproximadamente meia hora após o ocorrido em Nova Iorque. Um avião 737 atingiu a ala Oeste do prédio. O quarto avião sequestrado, posteriormente conhecido como "voo 93", foi derrubado pelos passageiros na Philadelphia antes de atingir seu alvo. No total, 2,977 pessoas foram mortas - 2,753 em Nova Iorque, 184 no Pentágono e 40 no voo 93³⁵.

Depois de décadas de uma política externa imperialista que matou centenas de milhares de civis pelo globo, esse foi o maior ataque sofrido pelos estadunidenses em solo nacional. A atuação intervencionista do país em diferentes regiões do mundo tinha, até agora, apenas custado vidas de militares que se propunham a edificar o projeto imperial da nação. Dessa vez, a resposta se deu em território nacional e as vidas perdidas foram de civis. Foi uma demonstração de que o custo do engajamento global dos Estados Unidos era maior do que seus cidadãos achavam (WALT, 2001).

A Al Qaeda foi criada no final dos anos 1980 por Osama Bin Laden com o objetivo de reunir os árabes que haviam ajudado os afegãos a derrotar os soviéticos. A intenção declarada do grupo era criar um califado pan-islâmico no mundo e expulsar os ocidentais dos países muçulmanos. Até 1997, as agências de inteligência dos EUA acreditavam que Bin Laden era um financiador de terrorismo e não o líder de um grupo. Até que, em fevereiro de 1998, o grupo lançou um decreto religioso (*fatwa*), segundo o qual os muçulmanos deveriam matar os estadunidenses e seus aliados. O mesmo grupo prontamente assumiu autoria dos eventos de 11 de setembro (WELLAUSEN, 2002).

A escolha dos alvos foi absolutamente deliberada e as implicações foram severas, atingindo de frente os bastiões da sociedade estadunidense e seus valores, a segurança de ir e vir em seu próprio território e a sensação de normalidade fundamental para o cotidiano - "*freedom and sense of normalcy*" (PECEQUILO, 2005).

Não está no escopo deste trabalho trazer um relato aprofundado dos antecedentes desta organização ou detalhar os eventos deste dia em setembro de 2001 e sim trazer informações e

³⁵ Fonte: 911 Memorial

questionamentos que podem agregar para discussão central da construção de uma doutrina de segurança nacional e política externa que incorpora a experiência desses eventos.

A magnitude dos ataques e a rápida identificação dos culpados apelou para o sempre latente patriotismo estadunidense, e a resposta imediata, como era de se esperar, foi agressiva apesar de um tanto quanto errática.

Como pontua Pecequilo (2003, p. 374):

Perante essa situação inédita, o governo demonstrou inicialmente um grande despreparo, pouco fazendo além da óbvia declaração de guerra e da habitual promessa de retaliação. As atitudes da Casa Branca e de seus Departamentos de Estado e Defesa naquela manhã revelaram fragilidade. Apesar de composta por figuras que já participaram de governos anteriores, a administração e o presidente passaram o primeiro dia dos ataques em uma posição defensiva que não ofereceu sensação de segurança necessária para a população, deixando um vácuo bastante grande, com figuras locais como Rudolph Giuliani e George Pataki assumindo posturas mais presentes (prefeito de Nova Iorque e governador do Estado)

Sabe-se, hoje, que o presidente Bush havia sido alertado sobre a intenção de Bin Laden atacar os EUA algumas vezes no ano de 2001, a partir de inteligência coletada pela CIA (*Central Intelligence Agency*). Posteriormente, o então diretor da CIA, George Tenet, concedeu entrevistas nas quais revela algumas instâncias nas quais tentou, com veemência, alertar a Casa Branca da ameaça. Em Julho, a inteligência parecia sólida suficiente para fazer Tenet entrar em contato direto com a então National Security Adviser, Condoleezza Rice, para pedir uma reunião imediata³⁶. Nela, Tenet recorda ter ouvido o chefe da unidade focada na Al Qaeda, Richard Blee, afirmar: *"There will be significant terrorist attacks against the United States in the coming weeks or months. The attacks will be spectacular. They may be multiple. Al Qaeda's intention is the destruction of the United States."* Em 6 de agosto, no *briefing* diário para o presidente, a agência é categórica: Bin Laden está determinado a atacar os EUA.

Os níveis de ameaça foram elevados para as forças militares dos EUA em solo estrangeiro ao redor do mundo, mas não foram tomadas medidas mais diretas de combate. Sobre isso, Rice em seu *memoir* publicado em 2010, se justifica: *"I thought we were doing what needed to be done."*

Bruce Riedel, na altura assistente especial do presidente no *Near East and North Africa on the National Security Council* (NSC), escreveu um artigo³⁷ em 2021 sobre sua

³⁶Fonte: Politico, disponível em: <https://www.politico.eu/article/attacks-will-be-spectacular-cia-war-on-terror-bush-bin-laden/>

³⁷ Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/september-11-in-the-white-house/>

experiência estando dentro da Casa Branca no dia dos ataques. Nele, Riedel relata que as agências de inteligência vinham reportando ameaças iminentes há meses e que Tenet estava em alto alerta e convocando membros do executivo para tomarem providências. Uma semana antes do ataque, Tenet se reuniu com o embaixador saudita Bandar bin Sultan para discutir as informações obtidas sobre a Al-Qaeda. Como Riedel³⁸ relembra, no dia 9 de setembro de 2001, Ahmed Shah Massoud - líder dos afegãos lutando contra Al-Qaeda e o Talibã - foi assassinado em sua sede por dois agentes da Al-Qaeda. Dois dias depois, o maior atentado em solo estadunidense acontece, perpetrado pela mesma organização.

Foi estabelecida, em 27 de novembro de 2002, uma comissão intitulada "*National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*" que se encarregou de investigar a conduta do governo, das agências de inteligência e do corpo militar antes e durante os ataques. Existe controvérsia quanto ao processo de investigação desta comissão - tanto no que diz respeito a sua metodologia quanto em relação a sua eficiência. O relatório final desta só saiu em julho de 2004 e os principais achados (tradução própria) foram:

Os achados gerais do relatório apontam falhas de imaginação, política, capacidade e gerenciamento. Achados específicos indicam problemas dentro da comunidade de inteligência, diplomacia mal sucedida entre 1997 e 2001, falta de opções militares para lidar com ameaças terroristas emergentes, problemas dentro do FBI, fronteiras e controles de imigração permeáveis, segurança aérea permeável, problemas rastreando o financiamento de terroristas, uma segurança nacional e resposta emergencial improvisadas e um comitê congressional enfraquecido.³⁹

Quanto às oito recomendações para o combate ao terrorismo e prevenção de novos ataques, estas parecem redundantes considerando que foram divulgadas em 2004 enquanto a *National Security Strategy* já havia sido publicada em 2002 e desde então implementada a todo vapor.

Quanto aos efeitos econômicos do 11 de setembro, primeiramente vale apontar que esses parecem ter sido menores do que originalmente pensado, em termos de perda de

³⁸ É interessante notar que, em seu artigo, Riedel questiona a comissão que investigou a conduta do governo durante os ataques: "*I left the White House to study at the Royal College of Defense Studies in London in January 2002. The 9-11 Commission never asked me to testify about the events in the White House before and during September 11. If I had testified, I would have emphasized the need for constant information sharing between agencies, which can only happen with direct top-level White House leadership.*"

³⁹ Original: *The general findings of the report point to failures of imagination, policy, capabilities, and management. Specific findings indicate problems within the intelligence community, unsuccessful diplomacy efforts from 1997 through 2001, lack of military options to deal with the emerging terrorist threat, problems within the Federal Bureau of Investigation, permeable borders and immigration controls, permeable aviation security, problems tracking the financing of the terrorists, an improvised homeland defense and emergency response, and a weakened congressional committee.*

produção nacional nos EUA - porém substanciais. Foi verificado um efeito multiplicador sobre as demais economias, via redução do ritmo da demanda por importações, queda nos investimentos externos diretos e encarecimento do capital, refletido na elevação dos custos de captação (BAUMANN, 2014, p. 105).

Considerando o quadro econômico de 2001 antes dos eventos de setembro descrito no início desta seção, a interpretação de Tavares e Metri (2020, p. 15) é especialmente relevante:

Na verdade, o ataque terrorista de 2001 aparentemente salvou Wall Street de um crash semelhante ao de 1930. Depois do ataque, o FED, em pronta resposta, coordenada com os bancos centrais do G7, sustentou o dólar com injeções de liquidez de cerca de US\$ 400 bilhões e forçou a baixa escalonada das taxas de juros dos países do G7, sobretudo dos títulos de curto prazo do Tesouro dos EUA. O governo norte-americano interrompeu sua trajetória de queda, não apenas para dar liquidez e segurança ao sistema privado, mas também para assegurar os gastos fiscais necessários à reconstrução de Nova York e às ações militares, já executadas no Afeganistão e na recente guerra no Oriente Médio. Apesar da desvalorização do dólar e da baixíssima taxa de juros de curto prazo, não houve queda nos títulos do Tesouro de longo prazo.

É a partir dessa conveniência, da aparente negligência dos EUA quanto à inteligência recebida a respeito dos ataques, e da consequência de ter facilitado a implementação dos ideais neoconservadores que vinham sendo incubados há décadas, que questionamentos surgiram a respeito da versão oficial dos eventos de setembro de 2001. Algumas, evidentemente, não passam de teorias de conspiração que invocam desde o anti-Cristo até sionistas, mas existe algum mérito em apontar as falhas de inteligência e questionar quem se beneficiou mais a partir dos ataques (GOLDBERG, 2004).

Este trabalho não pretende se posicionar a respeito da autoria dos crimes cometidos no dia 11 de setembro, tampouco engajar em uma longa discussão sobre teorias que defendem que o próprio governo estadunidense foi o autor dos ataques para justificar as guerras e política externa violenta que se deram depois disso. Parece justo dizer, no entanto, baseado em informações hoje públicas que existiu certa negligência, ou talvez complacência, por parte do executivo dos EUA. O quanto essa negligência foi deliberada para posteriormente justificar a renovação de um projeto violento de dominação imperial, não é possível dizer.

Na mesma noite de 11 de setembro, o presidente George W. Bush faz um discurso na televisão aberta falando do Salão Oval da Casa Branca. Durante quatro minutos e vinte e quatro segundos, Bush busca assegurar os cidadãos de que os EUA permanece estável e de que responderão prontamente com a força total do poderio militar estadunidense. Ainda, o

presidente é categórico ao dizer: *"we will make no distinction between the terrorists that committed these acts, and the people who harbor them"*⁴⁰

Existem então, mesmo nesse discurso preliminar, alguns embriões do que viria a orientar a estratégia de política externa e segurança nacional dali em diante. A clara e inequívoca distinção entre bem e mal que posiciona os EUA como guardião do "bem" e a abrangência do esforço de combate ao terrorismo que vai incluir aqueles que os EUA entendem como associados aos terroristas são alguns exemplos que serão elaborados em maior profundidade na seção a seguir.

II.II - Estabelecendo as bases de apoio

Aqui, argumenta-se que a implementação da nova estratégia de política externa e segurança nacional foi facilitada pelo apoio que a administração Bush obteve de quatro fontes importantes. São elas: o poder legislativo, a mídia, os países aliados e o povo estadunidense. A seguir, busca-se evidenciar como os eventos de 11 de setembro contribuíram para o estabelecimento dessas bases de apoio.

No dia 20 de setembro, emissora de televisão CBS, durante seu noticiário, transmite o discurso de Bush perante o Congresso num quadro intitulado *"America fights back"*⁴¹ com uma imagem da bandeira estadunidense por trás. Neste evento, um presidente que sofria para obter aprovação de seus pares na política, é recebido na Câmara dos Deputados sob aplausos de pé e apoio fervoroso. Em comentário durante a transmissão ao vivo, o âncora da CBS afirma: *"very few americans that are alive today have seen this kind of unified and bipartisan support behind the president"*⁴².

Em seu discurso, Bush efetivamente declara guerra e anuncia a criação do Departamento de Segurança Nacional (*Office of Homeland Security*), que seria liderado pelo republicano Thomas Ridge e reportaria diretamente para o presidente. A agência se tornou responsável por um sistema de cores para o país, indicando o nível de risco de novos ataques terroristas. Esta virou alvo de críticas ao abrir precedentes perigosos, facilitando a tarefa da administração republicana de imprimir seu viés conservador e criar um Estado policial -

⁴⁰ Tradução livre: "não faremos distinção entre os terroristas que cometeram esses atos e as pessoas que os abrigam".

⁴¹ Tradução livre: "os Estados Unidos revidam".

⁴² Tradução livre: "poucos estadunidenses que estão vivos hoje já viram esse tipo de apoio unificado e bipartidário a um presidente"

preocupações essas que foram minimizadas pelo medo instalado na população e corpo governamental dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2005).

Vale destacar que até os eventos de setembro de 2001, agravado pelo conturbado processo eleitoral que o elegeu à presidência, Bush enfrentava resistência por parte dos democratas. No entanto, após sofrerem os ataques em solo nacional e entenderem que Bush seria um "presidente de guerra", ambos partidos foram compelidos por um senso de patriotismo, pela necessidade de proteção da população e pela vontade de perseguir os responsáveis pelos eventos.

O que parece claro, em retrospectiva, é que a recém-estritada relação entre Congresso e o presidente não só facilitou a aprovação de propostas originadas pelo gabinete da presidência, como resultou na maior delegação de decisões do campo da política externa para o poder executivo (BINDER & REYNOLDS, 2021).

Como apontam Binder e Reynolds (2021, grifo próprio), essa dinâmica resultou em uma menor supervisão do poder legislativo sobre órgãos de segurança nacional (tradução própria):

Em resposta à crise, o Congresso, sob as objeções iniciais do Presidente George W. Bush, conduziram a maior reorganização do governo federal desde a Segunda Guerra Mundial. O resultante Departamento de *Homeland Security* (DHS) consolidou 22 agências federais, incluindo partes das agências sem mandatos de segurança nacional. Mas enquanto ambas câmaras eventualmente estabeleceram comitês de supervisão para o DHS, nem o Senado nem o Congresso restauraram outras jurisdições de comitês para alinhar com o novo departamento. **O descasamento deixa a autoridade sobre segurança nacional nas mãos de dúzias de comitês e subcomitês, diluindo a supervisão efetiva dos formuladores de leis e dificultando a responsabilização da administração.**⁴³

Além da aliança nacional que Bush garantiu com o apoio de congressistas democratas e republicanos, era importante fortalecer os laços com os aliados internacionais dos Estados Unidos. Como declarado, o combate ao terrorismo se daria numa escala global e por tempo indeterminado, portanto o apoio dessas nações seria fundamental. As demonstrações de apoio

⁴³ Original: "In response to the crisis, Congress, over the early objections of President George W. Bush, engineered the largest reorganization of the federal government since World War II. The resulting Department of Homeland Security (DHS) consolidated 22 federal agencies, including parts of agencies without domestic security mandates. But while both chambers eventually established oversight committees for DHS, neither the House nor Senate revamped other committee jurisdictions to align with the new department. **The mismatch leaves authority over homeland security in the hands of dozens of committees and subcommittees, diluting lawmakers' effective oversight and making it harder to hold administrations accountable.**"

após o 11 de setembro vieram de muitas partes do mundo e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) agiu rapidamente.

No dia 12 de setembro de 2001, unanimemente adotou a Resolução 1368, que considerou os atos "ameaças à paz e segurança internacional" e determinou que os Estados nacionais atuassem juntos para combater aqueles responsáveis. Até o fim do mês, a Resolução 1373 tinha sido adotada, indicando aos Estados tarefas específicas para coibir o financiamento do terrorismo global e melhorar a cooperação internacional no que diz respeito ao compartilhamento de inteligência de contraterrorismo - e reiterou que o terrorismo deve ser combatido "por qualquer meio necessário" (KATSELLI & SHAH, 2003).

Aqui, faz-se interessante chamar atenção para o fato de que China e Rússia votaram com os Estados Unidos nesta instância. Como será ilustrado ao longo deste trabalho, essa determinação do Conselho foi uma várias peças que edificaram o projeto de expansão imperial dos EUA nos anos 2000 e além. Projeto esse que diretamente rivaliza com as posições chinesas e russas no tabuleiro das disputas globais de poder e busca enfraquecê-las enquanto ameaças à sua posição hegemônica. Portanto, parece ter sido um voto contra os próprios interesses, muito embora pode não ter parecido um no momento.

Para além das manifestações por parte das organizações mundiais multilaterais, um país especificamente tomou destaque enquanto aliado nesse momento: a Grã-Bretanha. Centenas de cidadãos britânicos morreram nos ataques de setembro, o que tornou o aliado histórico dos EUA ainda mais motivado a demonstrar seu comprometimento com a retaliação aos autores do ataque - e ao subsequente combate ao terrorismo global. Em seu discurso no Congresso naquele mesmo mês, com a presença do primeiro-ministro britânico Tony Blair, Bush é direto: "*America has no truer friend than Great Britain*".

Em sua declaração⁴⁴ ao público depois dos ataques, o primeiro-ministro reitera a aliança com os EUA e ecoa a mensagem combativa de Bush ao posicionar o Reino Unido inteiramente dentro da esfera de combate ao terrorismo global (tradução própria):

Isso não é uma batalha entre os Estados Unidos da América e Terrorismo, mas entre um mundo livre e democrático e o terrorismo. Nós, portanto, aqui na Grã-Bretanha ficamos ombro a ombro com nossos amigos americanos nessa hora de tragédia, e como eles, não descansaremos até que esse mal seja eliminado do mundo ⁴⁵

⁴⁴ Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2001/oct/04/september11.usa3>

⁴⁵ Original: "*This is not a battle between the United States of America and Terrorism, but between the free and democratic world and terrorism. We, therefore, here in Britain stand shoulder to shoulder with our American friends in this hour of*

Os esforços do poder executivo britânico, neste momento inicial, tiveram amplo respaldo do legislativo. Esforços estes que não demandaram nova legislação mas sim investimentos massivos em agências de inteligência e contraterrorismo para sustentar essa campanha de retaliação e de monitoramento e combate permanente às ameaças terroristas (KATSELLI & SHAH, 2003).

Em outubro de 2001, uma coalizão liderada pelos EUA e formada pela Grã-Bretanha e mais 6 países⁴⁶ invade o Afeganistão - concretizando a aliança no âmbito militar. Embora não esteja no escopo desta seção, é importante apontar que essa parceria toma uma dimensão mais aprofundada - e um tanto quanto problemática - quando o Reino Unido se alia aos EUA em 2003 para invadir o Iraque baseado no suposto desenvolvimento de armas de destruição em massa que o Estado iraquiano conduzia.

As duas outras esferas fundamentais que foram diretamente afetadas pelos ataques de 11 de setembro e que posteriormente contribuíram para a implementação das políticas agressivas de segurança nacional são o povo e a mídia. Vale dizer que parece existir uma espécie de retroalimentação desses dois campos, ao passo que o patriotismo que é próprio do povo estadunidense faz aflorar fortes reações aos ataques, sentimento esse que é ecoado pela mídia que, por sua vez, explora esse elemento para cada vez mais escalar a intensidade do debate e apoiar as medidas de retaliação tomadas pelo governo.

Como mencionado anteriormente, a aprovação da administração Bush diante da população estadunidense até agosto de 2001 era pífia. Logo depois de setembro, Bush reverteu seu quadro de popularidade em queda e registrou incríveis 80% de aprovação, calcados na vontade de vingança - neste mesmo momento, 90% dos cidadãos apoiavam a retaliação imediata por parte dos EUA (PECEQUILO, 2005).

A cobertura midiática nos EUA acerca de terrorismo mudou após os eventos de 11 de setembro e teve impacto direto sobre o entendimento do público acerca do tema. Vale ressaltar que é da própria natureza do ataque terrorista a ambição de impactar um grupo grande de pessoas, por isso a narrativa midiática que a segue é tão relevante (MITNIK, 2017).

Segundo Mitnik (2017, p. 32): *"It gives the most prominence to incidents that do not reflect the reality of terrorism, while ignoring typical cases of terrorism entirely. It presents a*

tragedy, and we like them, will not rest until this evil is driven from our world."

⁴⁶ Canadá, Itália, Alemanha, Austrália, Nova Zelândia e Irã.

form of terrorism that is bloody, personal, and Islamic". O medo que se instalou nos cidadãos após os atentos foi rapidamente absorvido e reproduzido pela mídia estadunidense. Esse apoio será fundamental, como veremos na seção seguinte, para a propagação e aceitação da "guerra ao terror" que seguiria.

Entende-se a partir dos pontos elucidados ao longo dessa seção que os eventos do dia 11 de setembro de 2001 evocaram um renovado senso de patriotismo no povo estadunidense, uniu democratas e republicanos, colocou a mídia a serviço da propaganda governamental e trouxe para perto os países aliados que se colocavam à disposição dos EUA e, como veremos mais à frente, mais tarde tornam-se soldados nesta guerra. Serviu, portanto, como catalista para a elaboração e execução de uma estratégia de política externa e segurança nacional nos moldes do ideário neoconservador daqueles que a conceberam. A seguir, discutem-se os pilares dessa doutrina e a construção da narrativa da "guerra ao terror".

II.III - Os pilares da Doutrina: do discurso em West Point à National Security Strategy e a narrativa da "Guerra ao Terror"

O discurso dado pelo presidente em 20 de setembro já preparava o terreno para o que viria a ser uma guerra de caráter permanente e ubíqua ao colocar: *"Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated"*. É o discurso de junho de 2002 em West Point⁴⁷, no entanto, que é amplamente reconhecido como a introdução à Doutrina Bush.

Nele, Bush deixa explícito que os terroristas e os tiranos substituem as grandes potências como o foco de sua estratégia de política externa. O presidente busca criar uma dicotomia entre os 'países civilizados' e aqueles que apoiam ou praticam violência terrorista, portanto convocando seus aliados para o combate a essa ameaça global (DAALDER & LINDSAY, 2003).

Nesse discurso, que foi posteriormente incluído na National Security Strategy (NSS) de 2002, também fica claro o entendimento de que os EUA enfrentavam uma nova realidade na forma do surgimento de grupos terroristas, possivelmente auxiliados por Estados

⁴⁷ A mais antiga e importante Academia Militar dos Estados Unidos.

delinquentes, que poderiam adquirir armas nucleares, biológicas e químicas e portanto provocar uma destruição catastrófica (VARELLA, 2011).

Vale ressaltar aqui que, segundo Varella (2011), a postura unilateralista desenhada nesses discursos e no NSS 2002 já estava presente na “Orientação do Planejamento de Defesa” de 1992. No qual estava determinado que os EUA teriam o compromisso de manter um mundo unipolarizado, o que significou a intenção de não ter nenhum concorrente à altura, ou seja, sem os EUA nenhuma coalizão de grandes potências conquistaria uma posição hegemônica.

Segundo Jervis (2006), a Doutrina Bush apresentou quatro características que viriam a orientar a ação dos EUA: (i) uma forte crença na importância do regime doméstico do Estado em determinar sua política externa, e o julgamento relacionado de que esse é um momento de grande oportunidade para transformar a política internacional; (ii) a percepção de que existem grandes ameaças que só podem ser derrotadas por novas e vigorosas políticas - mais notavelmente guerra preventiva; (iii) uma disposição de agir unilateralmente quando necessário e; (iv) simultaneamente causa e consequência desses três elementos, um senso predominante de que a paz e a estabilidade requerem que os Estados Unidos exerça sua primazia na política mundial. A partir desse entendimento e visão, se desenham os pilares centrais da Doutrina.

Um deles é justamente a liberdade de engajar em ação preventiva, como exposto claramente na NSS 2002: "o único caminho para a paz e a segurança é o caminho da ação". Conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho, preempção e prevenção são importantes elementos constituintes da lógica neoconservadora de política externa. O que a NSS 2002 faz é expandir a aplicabilidade do conceito de preempção, fortemente defendido por Bush em seu discurso em West Point, segundo O'Hanlon, Rice e Steinberg (2002, p.1) "*to encompass preventive war as well, in which force may be used even without evidence of an imminent attack to ensure that a serious threat to the United States does not “gather” or grow over time.*". Os autores ainda chamam atenção para o fato de que os elementos de preempção e prevenção adquiriram protagonismo enquanto garantias sobre as quais as políticas de engajamento se dão por parte dos EUA.

O segundo é o confronto direto para dissuadir ou derrotar o terrorismo catastrófico e aqueles que acumulam armas de destruição em massa. Esse foco específico teve como

desdobramento mais notório a Guerra do Iraque, como destacamos mais em diante. É válido chamar atenção para o fato contraditório - e talvez irônico - de que a categorização de inimigos como aqueles "estados produtores de destruição em massa" também inclui, na prática embora não no discurso, os países aliados aos EUA (FIORI, 2007).

O terceiro é a democracia, suportado pela noção previamente destacada de que os EUA são os guardiões dos valores democráticos do sistema mundial e é seu papel difundir esses valores para os quatro cantos do planeta. Quando combina-se esse elemento com a ideia neoconservadora de "mudança de regime", o governo encontra sustentação para movimentos que servem para ampliar seu poder global: a invasão de países que, de acordo com o governo e agências de inteligência dos EUA, são colaboradores ou coniventes com o terrorismo global para depor seus governantes, "espalhar os ideais democráticos" e promover a reconstrução desses países sob novo regime inteiramente leal aos EUA.

Parte relevante da NSS 2002, ainda, diz respeito à conduta desenhada para lidar com o problema das armas de destruição em massa. Apresentam, para este fim, três ações principais: um reforço da proatividade da contra-proliferação, um redobramento dos esforços de não-proliferação e uma resposta efetiva ao uso de armas de destruição em massa. Assim, os EUA pretendiam detectar e atacar preventivamente os países ou organizações que se movimentassem nesse sentido, usaria diplomacia para combater a proliferação via tratados de controle de tecnologias e armamento sensíveis e, finalmente, minimizaria os desdobramentos do uso de armas de destruição em massa (NSS, 2002, p.14).

Ainda, a estratégia delimitava alguns parâmetros para a prosperidade econômica, pautada, essencialmente, no aprofundamento do livre comércio e na globalização. Segundo o documento (NSS, 2002, p.18-19), nesse sentido, os EUA deveriam buscar tratados bi e multilaterais e apoiar a entrada de China, Rússia e Taiwan na Organização Mundial do Comércio (OMC). Outro instrumento relevante de desenvolvimento econômico destacado no documento que seria capaz de avançar os objetivos estadunidenses é a ajuda externa. Elemento este que já fazia parte da atuação dos EUA no sistema global mas que aqui é reforçado como um imperativo moral - que, como se sabe, é essencial para posicionar o país como o detentor da bússola do "bem".

Até aqui, foram destacados os elementos que guiam a estratégia de segurança nacional e as políticas que delas originaram, mas é fundamental destacar que esses tiveram sustentação

de uma retórica bem construída. A retórica garantiu o apoio das categorias mencionadas na seção anterior - o povo, a mídia, o poder legislativo e os aliados - e, simultaneamente, contou com esses para seu fortalecimento. Ainda, esse discurso justificaria não só o caráter das ações de combate que viriam, mas também o uso quase irrestrito de força militar e todos os outros instrumentos de coerção à disposição dos EUA para alcançar a vitória contra o inimigo.

Sabe-se, como foi desenhado aqui, que os EUA definiram seu novo inimigo bipolar e propuseram uma parceria estratégica com todas as grandes potências para lutar contra o que chamaram de terrorismo internacional (FIORI, 2007). Essa definição do inimigo começou primeiramente com o "Eixo do Mal", grupo constituído por Iraque, Irã e Coreia do Norte. O conceito foi lançado por Bush em janeiro de 2002 e, como aponta Pecequillo (2003), as semelhanças com o "Império do Mal" de Reagan não são meras coincidências e sim uma demonstração da ponte entre os dois projetos. Posteriormente, esse grupo veio a incluir Síria, Líbia e Cuba e o eixo latino⁴⁸.

A própria semântica aplicada a essa denominação revela um aspecto mais abrangente que é refletido na Doutrina, o de que o mundo é separado entre bem e mal. Em outras palavras, aqueles países e organizações que se alinham com e se aliam aos Estados Unidos estão do lado do bem. Aqueles que apoiam, abrigam ou se recusam a combater organizações terroristas, estão do lado do mal. Esse binário é reforçado nos discursos seguintes de Bush.

Posteriormente, passa a fazer mais sentido incorporar uma denominação que não endereça países específicos e sim uma categoria inteira que pode incluir Estados soberanos, pessoas físicas, instituições ou até mesmo regiões inteiras. Assim, surge um termo que parece descrever melhor o escopo do esforço que viria: "guerra ao terror".

A construção da narrativa da "guerra ao terror", portanto, une democratas e republicanos, liberais e conservadores, povo e governo e a missão nacional de defender a liberdade e democracia ganha corpo e viabiliza a construção do projeto neoconservador que busca definir os EUA como nação líder do sistema mundial. A eleição e designação de um inimigo desta natureza - ubíquo e universal - significa aceitar que os EUA declaram guerra a qualquer momento, definem quem e onde está o inimigo, numa guerra que não terá fim e que será cada vez mais extensa, uma guerra permanente e "infinitamente elástica" (FIORI, 2007).

⁴⁸ Venezuela, Cuba e Brasil.

O grande problema é que as características deste novo inimigo bipolar não cumprem com os requisitos fundamentais indispensáveis ao funcionamento do sistema mundial e impõe dificuldades e limites para a estratégia de contenção global dos Estados Unidos (FIORI, 2007).

Os resultados militares diretos dessa nova estratégia foram a invasão do afeganistão ainda em 2001, para depor o regime do Talibã - o qual os EUA acusava de abrigar a Al Qaeda - e a invasão e subsequente Guerra do Iraque em 2003, justificada pela suposto acúmulo e desenvolvimento de armas de destruição em massa do regime de Saddam Hussein.

Embora não esteja no escopo deste trabalho fazer uma análise aprofundada da invasão do Afeganistão e Iraque, esses foram importantes desdobramentos do pós 11 de setembro e expoentes de falhas relevantes na execução da Doutrina. Em 2002, a coalizão liderada pelos EUA consegue depor o governo do Afeganistão - suposto sinal de vitória da guerra iniciada no final de 2001. No entanto, aos poucos os "senhores da guerra" e o próprio Talibã retomaram o controle de quase todo o país e os aliados demonstraram dificuldade de manter ordem até na região em torno da cidade de Cabul (FIORI, 2007).

No Iraque, os EUA e seus aliados conquistam Bagdá, destroem as forças militares iraquianas e destituem Saddam Hussein. Como mencionado anteriormente, a invasão foi justificada por supostas evidências provenientes das agências de inteligência - nunca apresentadas - de que o Iraque desenvolvia e acumulava armas de destruição em massa, que posteriormente ao bombardeio e ocupação estadunidense nunca foram encontradas. Até hoje, defensores da guerra afirmam que se tratou de uma falha de inteligência e não um movimento deliberado para, nos moldes neoconservadores, atacar preventivamente uma nação soberana e promover uma mudança de regime.

O senador, candidato à presidência em 2008 e importante expoente do partido republicano, John McCain, foi fervorosamente a favor da guerra na época. Em 2018, três meses antes de morrer ele publicou uma autobiografia na qual expressa seu arrependimento: *“The principal reason for invading Iraq, that Saddam [Hussein] had WMD⁴⁹, was wrong. The war, with its cost in lives and treasure and security, can’t be judged as anything other than a mistake, a very serious one, and I have to accept my share of the blame for it.”*⁵⁰

⁴⁹ WMD: *weapons of mass destruction* (armas de destruição em massa).

⁵⁰ Para um relato mais extenso e detalhado dos bastidores das decisões que levaram o país à guerra, ver *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War* (2006), de David Corn e Michael Isikoff.

Os EUA não são capazes de reconstruir o país, tampouco definir precisamente os objetivos de longo prazo das tropas de ocupação do território iraquiano. Aqui, vale endossar a crítica de Fiori (2007, p. 101):

(...) treze anos depois da Guerra do Golfo e do fim da Guerra Fria, o balanço que se pode fazer deste novo tipo de império, do ponto de vista dos objetivos norte-americanos, é bastante negativo. Suas intervenções militares não expandiram a democracia nem os mercados livres; as guerras aéreas não foram suficientes, sem a conquista territorial; e a conquista territorial militar não conseguiu dar conta da construção nacional dos países derrotados. O fracasso no Iraque, depois da vitória militar de 2003, recolocou em pauta a questão do futuro do poder global dos Estados Unidos (...)

Além do aparato militar, o outro instrumento essencial para o exercício do poder estadunidense no âmbito geopolítico é o dólar. Entende-se que os mesmos elementos da Doutrina que destacamos aqui enquanto bases para o exercício do poder bélico, também serviram para validar o uso do poder coercitivo do dólar. A seguir, explora-se mais a fundo como se deu a construção de um aparato institucional para sustentar o exercício do poder coercitivo do dólar.

CAPÍTULO III - A CONSTRUÇÃO DO APARATO INSTITUCIONAL PARA O EXERCÍCIO DO PODER COERCITIVO DO DÓLAR

A utilização da moeda como instrumento de guerra não foi criada pela Doutrina Bush e tampouco é uma novidade no campo da Economia Política Internacional (EPI). No entanto, a escalada da globalização financeira observada nos anos 90, combinada com a posterior construção de um aparato legal e institucional comandado pela Doutrina Bush leva ao fortalecimento do dólar como instrumento de disputa geopolítica.

O caráter preventivo da Doutrina e o peso associado ao financiamento do terrorismo abriu caminho para formulação de programas cuja finalidade era rastrear fluxos financeiros de organizações e indivíduos ligados, ou potencialmente ligados, ao terrorismo.

Este capítulo pretende mostrar como a Doutrina Bush construiu um aparato institucional para facilitar o exercício do poder coercitivo do dólar. Primeiramente, pretende-se demonstrar os fundamentos teóricos para o uso da moeda como instrumento coercitivo e evidenciar as bases do poder monetário dos EUA. Em seguida, discute-se como a Doutrina Bush aprovou legislação que facilitou a exploração desta ferramenta e aparelhou instituições para agir no sentido de enquadrar ameaças - na forma de indivíduos, nações ou organizações -, e também para forçadamente aproximar seus aliados. Aqui são apresentadas e debatidas as estratégias específicas do uso do dólar para coagir inimigos e aliados no contexto da Doutrina Bush e da "guerra ao terror".

II.I - O uso da moeda como instrumento de coerção e o poder monetário dos EUA

Segundo Knapp (1905), a moeda é a contrapartida da tributação. Em outras palavras, é o instrumento usado pela autoridade central para arcar com seus gastos e o instrumento aceito por ela para que cidadãos e instituições que compõem seu território possam liquidar suas dívidas tributárias. Essa capacidade de impor a condição de devedor à população é o que confere à autoridade central o privilégio exclusivo de determinar como essas obrigações devem ser cumpridas.

Vale ressaltar que a legitimidade que permite o exercício deste poder dentro do espaço geográfico é garantida pelo domínio dos mecanismos de violência, que por sua vez são responsáveis por conferir à autoridade central a faculdade da definição do meio de troca, criação da unidade de conta e do reconhecimento social da moeda (KNAPP, 1905)

A moeda, então, tem seu poder derivado do poder do Estado que a controla. Dessa forma, entende-se que a internacionalização da moeda depende do sucesso de esse mesmo Estado em projetar-se para fora de seu território nacional. Assim, a moeda de referência internacional tende a ser a da autoridade estatal mais bem-sucedida nas disputas geopolíticas globais (METRI, 2014).

Ainda, segundo Kirshner (1995, p. 7), o poder monetário é um instrumento da prática econômica Estatal, e o exercício desse poder se dá, necessariamente, no espaço das relações monetárias internacionais. Pode ser usado para punir ou coagir através de manipulação cambial, exploração de relações de dependência ou disfunção sistêmica.

A capacidade dos EUA financiarem a reconstrução europeia através da emissão de sua própria moeda foi fundamental para elevação do poder do país dentro do sistema internacional. Reergueram uma região onde estavam seus maiores aliados e combatentes do comunismo sob o pretexto da promoção da liberdade e desenvolvimento material desses povos, levando em última instância à participação destes países na construção da Organização das Nações Unidas (ONU) (STRANGE, 2015).

Foi, então, após a Segunda Guerra Mundial que os Estados Unidos consolidou o dólar como moeda internacional. Pode-se considerar, ainda, que entre 1945 e 1969, o mundo vive uma bipolaridade também monetária que só se encerra com a entrada do bloco soviético para o guarda-chuva do dólar nos anos 1970-1971. Desde então, os privilégios dos quais os EUA gozaram a partir dessa posição hegemônica foram muitos, de tal forma que tomaram medidas para edificar esta posição.

Dentre os benefícios de expandir o território de dominação da moeda para além da sua nação de origem, ou seja, ser o emissor exclusivo da moeda internacional, pode-se destacar três - todos centrais para o entendimento de poder monetário que sustenta este trabalho. O primeiro é que, na medida em que mais unidades político-territoriais passam a usar a sua moeda para transações com outras unidades, a emissora alavanca sua capacidade de financiamento e gasto, dado que os demais são agora obrigados a acumular ativos denominados nesta moeda para cumprir com suas obrigações (METRI, 2018, p. 523).

Segundo, estes saldos acumulados tendem a ser drenados aos sistemas financeiros nacionais dos países que operam internamente com base na moeda de referência. Dessa forma, quanto mais agentes operarem dentro de um território monetário específico, maior

tende a ser a escala, liquidez e profundidade do sistema financeiro deste espaço nacional. Daí decorrem hierarquias e assimetrias que favorecem as instituições financeiras do país cuja moeda se impõe como a de referência internacional.

Finalmente, ainda de acordo com Metri (2018, p.524), considerando a grande necessidade do acúmulo de reservas na moeda internacional e o simultâneo ímpeto de crescer a economia nacional, os demais países do sistema têm seu crescimento condicionado às vontades do emissor de tal moeda. Em outras palavras, o emissor impõe sobre todos os países o problema da restrição externa. Ao controlar os canais de liquidez da moeda, o país emissor influencia a capacidade de importação dos demais países e, desta maneira, suas trajetórias de crescimento econômico. Em síntese, se for do interesse do país emissor da moeda de referência, ele se fará uso da diplomacia monetária - da forma que achar mais eficiente - para avançar seus objetivos geopolíticos, geralmente enquadrando inimigos e aproximando aliados.

Nesse sentido, faz-se necessário ressaltar uma dinâmica intrínseca às disputas monetárias dentro do sistema interestatal. Metri (2018, p. 524, grifo próprio) resume bem:

Por fim, cabe observar que, por conta das significativas vantagens em se possuir a moeda de referência, as disputas monetárias internacionais adquirem importante status na competição entre as grandes potências. **A projeção bem-sucedida de uma determinada moeda significa um veto a outras iniciativas semelhantes, além da imposição e da generalização do problema da restrição externa.** Portanto, **assim como nas lutas de poder, as disputas monetárias assumem a forma de um jogo sistêmico de posições relativas, no limite, de soma zero, onde a ascensão de um representa a queda de outros.**

Quando olha-se para o histórico do exercício do poder coercitivo do dólar, é essencial olhar para a análise contundente de Maria da Conceição Tavares sobre um episódio que ocorre no final dos anos 70 para promover seus interesses geopolíticos e econômicos.

Em 1979, o então presidente do FED, Paul Volcker, retira-se da reunião do FMI e decide promover um choque de juros contrariando as expectativas da reunião, que buscavam um dólar menos valorizado e a implementação de um novo padrão monetário internacional. O que Volcker faz é um aumento violento da taxa de juros estadunidense que tem repercussões, absolutamente intencionais em nossa leitura, sobre seus aliados e desafiadores.

Segundo Tavares (1985, p. 5-6), a década de 70 foi marcada pela perda de poder dos EUA e ascensão clara de dois desafiadores a sua hegemonia: Japão e Alemanha. A ausência de um claro polo hegemônico causava a desestruturação da ordem mundial implementada no

pós-guerra e descentralizava os interesses privados e regionais. Foi com a intenção de reverter essas tendências e retomar o controle financeiro internacional que os EUA executam a chamada "diplomacia do dólar forte" através do choque de juros. Ainda que esse movimento significasse afundar os EUA numa recessão pelos três anos que seguiram, valeria a pena para retomar o status de nação hegemônica no sistema.

Como consequência desta estratégia, ocorreu uma redistribuição de renda para os mais ricos, queda da inflação, aumento da dívida na América Latina, melhora nos termos de troca para os EUA (queda nos preços das *commodities*), recessão global incluindo uma desaceleração do crescimento do Japão e da Europa. Além disso, a dura política monetária foi instrumental em reerguer o domínio do sistema bancário internacional. Essas graves consequências sobre o resto do mundo são resumidas por Tavares (1985, p. 7) da seguinte forma:

Todos os países foram obrigados, nestas circunstâncias, a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e superávits comerciais crescentes, que esterilizam o seu potencial de crescimento endógeno e convertem seus déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica.

Os EUA foram capazes de enquadrar seus principais desafidores, Japão e Alemanha, tendo caminho mais fácil, portanto, para se estabelecer como líder hegemônico. A política de enquadramento do iene determinou uma desvalorização da moeda japonesa, o que forçou o país a um aprofundamento da recessão já em curso.

Além disso, o choque de juros promovido por Volcker teve enorme impacto positivo sobre a balança comercial dos EUA. Entre 1982 e 1984, conseguiram dobrar seu déficit a cada ano, o que juntamente com o recebimento de juros lhes permitiu absorver transferências reais de poupança do resto do mundo que só em 1983 corresponderam a cem bilhões de dólares. Ainda, suas relações de troca melhoraram, seus custos internos caíram já que as importações que os EUA faziam eram as mais baratas. Dessa forma, com esses recursos, o país conseguiu modernizar sua indústria sem fazer um esforço de investimento ou poupança e sequer tocando em sua estrutura energética, renovando a velha indústria ou reformando sua estrutura agrícola (TAVARES, 1985, p. 8).

É importante complementar esse ponto de Tavares com a observação de que o sistema monetário do pós Guerra Fria aumentou a capacidade dos EUA acumularem desajustes crônicos e estruturais. Nas contas externas, o país só registrou superávits nos anos de 1980, 81

e brevemente em 91 - com uma notável deterioração entre 1991 e 2008. Na conta de capital, os movimentos compensatórios foram praticamente inexistentes, e os investimentos em carteira foram os mais significativos dentre os fluxos autônomos.

Segundo Metri (2020, p. 730, grifo próprio):

É nesse sentido que os déficits em Transações Correntes devem ser entendidos como a contrapartida da capacidade de a economia dos Estados Unidos absorver parte significativa da riqueza financeira mundial, sobretudo na forma de capital de curto prazo (especulativo), para dentro de seu sistema financeiro nacional. Em resumo, a despeito dos déficits crônicos e estruturais em Transações Correntes, não há fuga das posições em dólares ou ataques especulativos. Não existem pressões para que os Estados Unidos ajustem seus desequilíbrios macroeconômicos.

O que ela caracterizou como a "diplomacia do dólar forte" é pautada, portanto, justamente no caráter único do dólar: a capacidade de promover choques para avançar seus objetivos geopolíticos e econômicos de forma autoritária e unilateral e, ainda assim, a consequência disso é uma maior procura pelo dólar e a consolidação de seu status hegemônico. Esse é um privilégio exorbitante ao qual os EUA passam a ter acesso com força renovada a partir deste momento, como nos revela a inovadora e audaciosa interpretação de Tavares.

Vale acrescentar que a iniciativa da “diplomacia do dólar forte” esteve associada a outras duas: a “diplomacia das armas”, que voltada à radicalização da estratégia de enfrentamento da URSS com base numa intensificação da corrida armamentista; e a “diplomacia do petróleo” a fim de derrubar os preços do petróleo nos mercados internacionais na segunda metade dos 1980s, com o propósito de estrangular a capacidade de importação soviética (METRI, 2020, p. 725).

Sabe-se então que a "escolha" da moeda de referência dentro do sistema internacional reflete as relações de poder e força entre as autoridades centrais envolvidas e, com alguma frequência, ocorre o acúmulo de desequilíbrios nas contas externas das autoridades desfavorecidas nessas negociações, e a solução envolve justamente o recurso ao endividamento na moeda expansiva (METRI, 2014, p. 88).

Isso não só significa que o dólar é o maior indexador de dívidas externas do planeta mas, também, que seu poder é tão extenso que, como visto com o exemplo de Tavares, o próprio grau de autonomia da política cambial dos países dependerá diretamente de seus

respectivos estoques de reservas acumuladas na moeda expansiva (METRI, 2018, p. 523).

Então, ao longo do tempo, o dólar adquiriu a característica de "porto seguro" em meio a choques. Ou seja, em momentos em que o sistema monetário-financeiro sofre abalos, ainda que em função do dólar, os agentes econômicos recorrem a ele para buscar estabilização. Isso parece se dar pelo poder monetário dos EUA, derivado do estrutural dos EUA.

Na obra de Tavares, pode-se entender que sua perspectiva sobre poder estrutural, conceito inaugurado por Susan Strange nos anos 70⁵¹, consiste não no poderio militar ou tampouco econômico, mas sim na sua capacidade de enquadramento econômico financeiro e político-ideológico de seus parceiros e adversários. E seus sócios ou rivais capitalistas são compelidos, não apenas a submeter-se, mas a racionalizar a visão dominante como sendo a "única possível" (TAVARES, 1998, p. 28).

Em seu trabalho, Cecílio (2019) faz uma análise de como as medidas de contenção dos efeitos da crise do *subprime* em 2008 renovam a centralidade do dólar no sistema, justamente pelas características destacadas acima. Naquele momento, o ponto-chave da resposta norte-americana foi sua atuação como bombeiro. Evitar o colapso do sistema era a ação mais fundamental, pois assim foi capaz de evitar a erosão da base de sustentação de sua posição. Sem o colapso do sistema, suas amarras estruturantes seguiram firmes (CECÍLIO, 2019, p. 278).

Aqui vale fazer a distinção clara do arcabouço teórico que sustenta os argumentos deste trabalho. Não consideramos que o dólar terá poder meramente pelas sanções financeiras que impõem a outros países dado seu status de moeda internacional. E sim pelas características destacadas acima que garantem o poder dos EUA e permitem o uso desta arma de forma discricionária sem que precise ser um movimento declarado de guerra contra outras nações. E, ainda que a autoridade central responsável pela emissão do dólar seja o agente criador de desestabilização do sistema, sua moeda será privilegiada enquanto moeda internacional. Afinal, o dólar se constitui como um centro magnético do sistema monetário mundial através de sua profundidade, liquidez e suporte estatal (CECÍLIO, 2019, p. 277).

Essa seção tentou ilustrar o privilégio exorbitante do qual os EUA gozam: a capacidade de acumular crônicos e estruturais desajustes em suas contas enquanto podem se

⁵¹ Segundo Strange, poder estrutural consiste no "poder de determinar as estruturas da economia política global dentro da qual os demais Estados, suas instituições, suas empresas e até seus cientistas e profissionais deverão operar" (STRANGE, 2015, p. 8, cap. 1). Para mais, ver Strange (1975).

valer do dólar para promover choques sobre o resto do sistema quando sua hegemonia é ameaçada ou quando simplesmente têm interesse de enquadrar seus desafiantes e moldar o sistema internacional da forma que mais o favorece nas disputas por poder.

É relevante pontuar que essa faculdade de enorme - talvez inesgotável - ampliação do endividamento dos EUA está pautada também, além do dólar, nos *US Treasuries*. Tavares (1984, p. 41) já havia se atentado ao apetite aparentemente insaciável pelos títulos de dívida do governo estadunidense, enquanto esse sistema globalizado estava em seu estágio de formação. A autora relata uma confiança por parte do FED de que, ao lançar novos títulos no mercado, eles seriam quase que instantaneamente absorvidos. Identificando prematuramente, portanto, a dinâmica apontada acima de que o dólar, e seus *Treasuries*, são o *de facto* “porto seguro” do sistema.

A crescente necessidade de acumular ativos líquidos denominados em dólar fez com que, especialmente a partir dos anos 90, a demanda por estes títulos crescesse de forma expressiva. Dada sua alta liquidez e o baixo risco associado a ela - sendo emitido pela autoridade que é exclusivamente responsável pela emissão da moeda internacional -, esses ativos passam a ditar a taxa de juros de referência para a formação de preço dos demais títulos dos mercados privados de renda fixa. O quadro acima descrito caracteriza uma dinâmica poderosa que confere aos *Treasuries* um status de *quase-moeda* (METRI, 2020, p. 728).

Todos os outros países do sistema correm riscos ao acumularem níveis muito elevados de endividamento, mas não o emissor da moeda de referência. São esses desajustes, ou melhor, é a possibilidade de expandir quase que infinitamente seu endividamento - sustentado tanto pelo dólar quanto pelos *US Treasuries* - que possibilita que os EUA financiem seu enorme aparato militar que ocupa o globo e que recebe renovada atenção, e validação para sua contínua ampliação, a partir de 2001.

O argumento que este trabalho defende é de que o exercício deste poder monetário muda de caráter a partir dos eventos de 11 de setembro e com a implementação da Doutrina Bush - torna-se institucionalizado dentro do aparato governamental estadunidense. Entende-se, aqui, que é a partir deste momento que a utilização deste instrumento de guerra ganha corpo na forma de instituições dotadas de maior autonomia para perseguir os objetivos da Doutrina, respaldadas por legislação que amplia o escopo de sua atuação e diminui a

necessidade de justificativa precisa de cada ação. A seguir, são discutidas algumas destas medidas.

II.II - A legislação aprovada e as estratégias do uso coercitivo do dólar sob a Doutrina

Conforme exposto ao longo da seção anterior, o uso do dólar como instrumento coercitivo evidentemente não foi inventado pela Doutrina Bush. No entanto, a urgência criada pelos eventos de 11 de setembro assim como o projeto de dominação imperial ratificado pela Doutrina, precisaram da criação ou fomentação de instituições governamentais capazes de executar os objetivos nela delineados. Aqui, pretende-se discutir alguns desses movimentos que contribuíram diretamente para fortalecer o uso coercitivo do dólar. O primeiro deles é a expansão do alcance do poder executivo.

II.II.I - A expansão do alcance do poder executivo: liderando em tempos de guerra ou ultrapassando seu escopo?

Como é sabido, os eventos de 11 de setembro colocaram os EUA em estado de guerra e como é característico de momentos como este, o presidente e seu gabinete ganham destaque na tomada de decisões acerca da política externa e segurança nacional. O legislativo, movido por um senso de patriotismo que é simultaneamente informado pelo público e pela mídia e também os alimentando, se mostra a serviço da Casa Branca e sua liderança.

Vale destacar que as intervenções do poder executivo a partir de setembro de 2001 não foram apenas no sentido de centralizar o combate ao terrorismo em suas mãos, mas também de aparelhar instituições para que persigam os objetivos desenhados na Doutrina Bush.

Nas semanas após o 11 de setembro, o Departamento de Justiça autorizou uma série de poderes executivos. Dentre eles, foi definida a legalidade das chamadas "técnicas avançadas de interrogação" que, depois de várias denúncias e relatórios apurados e investigações feitas pelo Senado ao longo de anos, foram consideradas tortura. É fácil enxergar, conhecendo a lógica neoconservadora e sabendo das profundas raízes do excepcionalismo estadunidense, como essa conduta era considerada razoável como um meio para um fim todo-poderoso - a derrota do terrorismo global, o passo crucial para consolidação do projeto imperial dos EUA.

É importante ressaltar que a ampliação do poder executivo neste momento não foi exatamente um movimento unilateral autoritário por parte da Casa Branca, e sim uma colaboração entre Congresso e o gabinete da presidência. O exemplo do tribunal militar fechado ilustra bem este ponto.

Logo após setembro de 2001, o presidente pôs em vigor uma ordem executiva que permite que estrangeiros suspeitos de terrorismo sejam sujeitos a julgamentos secretos por tribunais militares, sem direito às proteções legais habituais garantidas pela Constituição. Em outras palavras, qualquer pessoa que os EUA designe como terrorista ou cúmplice de terrorismo pode e deve ser posta sob custódia exclusiva do Departamento de Defesa, sem direito a apelar a tribunais civis.

Em 2006, a Suprema Corte dos EUA julgou o caso *Hamdan v. Rumsfeld*. Nele, a decisão foi de que essas comissões militares eram inconstitucionais porque sua aprovação e funcionamento deveriam ter a permissão do Congresso. Logo depois, o Congresso passou o *Military Commissions Act* que concede tal autorização. Essa dinâmica de cooperação entre o executivo e legislativo foi o que facilitou a expansão do poder executivo mas também, e mais importante, o que concedeu as bases legais para que a atuação do aparato governamental dos EUA tivesse respaldo para perseguir, agressivamente, os objetivos da "guerra ao terror".

Dentre as colaborações entre a Casa Branca e o Congresso, vale destacar a aprovação do *Authorization for Use of Military Force* (AUMF) e de largos pacotes de financiamento para agências e instituições que contribuíram para o cumprimento das diretrizes da Doutrina Bush. Em 18 de setembro de 2001, o Congresso passa o AUMF⁵² que contém linguagem excepcionalmente ampla para permitir que o poder executivo use força contra qualquer indivíduo que “*planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons.*”. Essa linguagem ampla dialoga diretamente com a definição usada pelos EUA de "terrorista", e as instituições ou nações ligadas a tais, e portanto pôde ser interpretada como válida para perseguição de outros objetivos que não o combate à Al-Qaeda.

Finalmente, quando se discute a extensão do poder executivo neste momento é imprescindível chamar atenção para Guantanamo. Altamente controversa, a prisão foi originada a partir do gabinete da presidência e entrou em vigor sem consultar o braço

⁵² Apenas uma pessoa votou contra a proposta no Congresso, a democrata Barbara Lee da Califórnia.

legislativo dos EUA. O presidente assina uma série de ordens executivas que efetivamente criam o centro de detenção de Guantánamo, a despeito de críticas e oposição de setores da sociedade estadunidense. Como vimos ao longo deste trabalho, essas vozes tinham poder limitado diante da urgência e potência das vozes patrióticas em busca de justiça, proteção do solo nacional e afirmação do poder estadunidense.

Esse centro vai passar a abrigar prisioneiros que serão julgados nos tribunais militares dos EUA, eles não terão direito a habeas corpus nem para saber se suas detenções são justificáveis. Os julgamentos seriam conduzidos em segredo e os militares agiriam como interrogadores, promotores, advogados de defesa, juízes e executores quando penas de mortes fossem determinadas (STEYN, 2004, p. 9).

Ao longo de seus mais de 20 anos de existência, de acordo com o Departamento de Defesa, dos quase 800 homens que estiveram detidos em Guantánamo, apenas 11 foram indiciados por crimes de guerra e apenas 2 foram condenados. As acusações de tortura na prisão são extensas, tanto por parte de ex-detentos quanto de ex-guardas.

Uma categoria de detentos é especialmente alarmante, os chamados *indefinite detainees*. Sua definição é assustadora: são aqueles prisioneiros perigosos demais para serem liberados, mas cujas evidências de seus supostos crimes são fracas demais para construir um caso legítimo de acusação para ser levado à justiça. Em alguns casos, a repatriação desses prisioneiros está fora de questão por seus países de origem, dificultando mais ainda a garantia de direitos básicos destas pessoas. Ficam, portanto, detidos indefinidamente. O *Center for Constitutional Rights* (CCR) declarou Guantánamo uma violação da quinta e décima-quarta emendas da Constituição, que garantem o devido processo, e a Anistia Internacional denunciou o centro de detenção por grave violação de direitos humanos.

O então Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, chegou a afirmar em coletiva de imprensa: *"What is taking place down there is responsible, it's humane, it's legal, it's proper, it's consistent with the Geneva conventions, and after a period, that will sink in"*. Se a existência de Guantánamo e a aplicação de outras medidas extremas, violentas e em direta oposição aos direitos humanos fundamentais, tiveram fôlego para ser sustentadas, argumenta-se aqui que foi por causa de uma combinação de elementos apresentados ao longo deste trabalho: um evento catastrófico em solo nacional inspira um patriotismo e alia a população, a mídia e o braço legislativo do país a uma administração comandada por

neoconservadores que usam esse momento para implementar sua visão violenta e autoritária de política externa e segurança nacional, e institucionalmente equipam os EUA para exercitar seu poder exorbitante sobre o seus inimigos e aliados.

Se as ações de Bush e seu gabinete caem dentro ou fora do escopo do poder executivo - ampliado no momento de declaração de guerra - é alvo de controvérsia. Defensores⁵³ alegam que em tempos de guerra, a liderança do presidente é e deve ser mais livre. Por outro lado, certos movimentos feitos por Bush parecem estar fora do escopo do poder executivo.

Segundo Pfiffner (2008, p. 140), Bush agiu como legislador ao negar o recurso de *habeas corpus* a detentos, poder que a Constituição confere exclusivamente ao Congresso, como executivo ao imprisonar os suspeitos e os negar auxílio de advogados⁵⁴, e como juiz ao determinar enquanto final as deliberações do poder executivo e conter apenas nesta alçada os pedidos de recurso. A criação dos tribunais militares é, de acordo com o autor, outro exemplo do presidente agindo enquanto legislador, indo portanto de encontro à Constituição.

Uma das maiores expressões da ampliação das ferramentas de inteligência à disposição de agências de cumprimento da lei foi o USA PATRIOT Act, que é discutido a seguir. Enquanto a criação de Guantánamo claramente teve como objetivo a detenção de não-cidadãos, a sua própria existência ofereceu repercussões sobre os cidadãos estadunidenses e seus direitos. Segundo Steyn (2004, p. 12), negar justiça a estrangeiros inevitavelmente acabaria erodindo as liberdades civis dos estadunidenses. E é nesse lugar que o PATRIOT Act desempenha um papel fundamental: o de eliminar as barreiras para um Estado policial também direcionado para o âmbito nacional e não só para o exterior.

Esse ato é essencial para entender o quanto os mecanismos de força e violência do Estado estadunidense receberam uma estrutura legal para sustentá-los. Entendê-los é parte importante de compreender a liberdade que se permitiram ao usar a moeda como instrumento coercitivo que fez, e faz, parte desta guerra. Em outras palavras: a mesma sustentação legal que permite o uso de força militar é a que permite o uso do dólar como instrumento de coerção, e é por isso que discute-se ambos aqui.

⁵³ Embora não esteja no escopo deste trabalho, é válido apontar para a teoria do executivo unitário. Baseada numa interpretação específica do direito constitucional que defende que o presidente possui a capacidade de concentrar todo o poder executivo do país. Dick Cheney é conhecido como um de seus defensores. De acordo com essa teoria, essa expansão do alcance do poder executivo seria totalmente aceitável.

⁵⁴ Posteriormente revertido pela Suprema Corte, que tornou obrigatório o acesso dos detentos a advogados e responsabilidade do governo estadunidense de os informarem deste direito.

II.II.II - USA PATRIOT Act

Efetivado em 26 de outubro de 2001, o *USA Patriot Act* foi peça fundamental para garantir que os objetivos da Doutrina tivessem meios legais e institucionais para serem perseguidos. O nome do ato é um acrônimo para: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001*.

Oficializada enquanto lei através de um documento de 132 páginas, o ato é dividido em nove grandes tópicos: intensificando segurança nacional contra terrorismo; procedimentos de vigilância realçados; medidas anti lavagem de dinheiro para evitar terrorismo; segurança das fronteiras; removendo obstáculos para investigar terrorismo; vítimas e famílias de vítimas de terrorismo; aumento do compartilhamento de informações para proteção de infraestrutura crítica; direito penal e terrorismo e inteligência melhorada.

Neste mesmo mês, o presidente Bush já havia assinado uma ordem executiva que autorizava a *National Security Agency* (NSA) a escutar as comunicações telefônicas de cidadãos estadunidenses e estrangeiros em solo norte-americano sem um mandato, conforme ditava a lei vigente. O PATRIOT Act expande essa capacidade.

Para entender as permissões dadas no sentido de vigilância e interceptação de comunicação - e apoio bipartidário que esta medida agressiva teve -, é importante reiterar o quanto o governo estadunidense enfatizou que os ataques de 11 de setembro poderiam ter sido evitados se o país tivesse uma estrutura mais robusta de inteligência. Vale dizer que parece que essas afirmações parecem mais ter sido feitas para justificar o que viria a ser a política adotada pelo governo do que de fato verdadeiras.

Claramente, a administração não queria repetir os erros de complacência do passado conforme apontados no primeiro capítulo deste trabalho e, respaldados por uma ideologia neoconservadora que incentiva a ação preventiva e a centralidade do papel dos EUA para um sistema mundial equilibrado e democrático, adotou postura agressiva para fortalecer as agências de inteligência e de combate ao terrorismo.

No que diz respeito ao rastreamento e monitoramento de comunicação de seus cidadãos, o ato contém uma provisão controversa que consiste numa extensão do *Foreign Intelligence*

Surveillance Act (FISA). Desde que foi aprovado em 1978 até 2001, o ato tinha servido seu propósito original, o de viabilizar investigações de contra-informação de estrangeiros. No entanto, o PATRIOT Act fez emendas a esse ato para que vigilância eletrônica pudesse ser conduzida em qualquer investigação cujo propósito fosse indiciar criminalmente os suspeitos, portanto ampliando drasticamente seu alcance (SIEGLER, 2006, p. 2).

Em última instância, a relevância do ato está em sua abrangência. Na época e até hoje, este incita revolta em cidadãos estadunidenses pelo que alegam ser a violação de seus direitos constitucionais à privacidade, livre expressão e ao devido processo legal que lhes é garantido.

Segundo documento do Howard County History Labs Program⁵⁵, pela ACLU, a *American Civil Liberties Union* - importante órgão sem fins lucrativos que busca defender as liberdades civis estadunidenses -, o ato viola a constituição de três formas diferentes. Primeiramente, vai de encontro à quarta emenda constitucional na medida em que permite que o FBI faça busca e apreensão de registros e informações pessoais de cidadãos. Segundo, viola a primeira emenda ao passo que concede permissão ao FBI para obter informações sobre os hábitos de leitura de uma pessoa, suas afiliações religiosas, suas buscas na internet e outras atividades de expressão pessoal. Terceiro, constitui uma violação da primeira emenda ao impor uma ordem de não divulgação que criminaliza aqueles servidos com as "cartas de segurança nacional"⁵⁶ que comuniquem a qualquer pessoa de que foram confrontados pelo FBI.

Além disso, a ACLU acrescenta um ponto relevante. O fato de que essas medidas não parecem ter gerado muitos frutos no que diz respeito ao seu papel como ferramenta de combate ao terrorismo sob o guarda-chuva da "guerra ao terror" (tradução própria, grifo próprio):

Finalmente, o argumento é que **essa grande violação de direitos constitucionais não foi justificada pelas conquistas na guerra ao terror**. Um estudo da ACLU concluiu que nos primeiros cinco anos da operação do Ato, **as quase 200,000 NSLs emitidas levaram a apenas uma prisão relacionada a terrorismo**, enquanto todas os outros encaminhamentos criminais para indiciamento que vieram das NSLs foram para ofensas não relacionadas a terrorismo, como lavagem de dinheiro (17), imigração (17) e fraude (19).⁵⁷

⁵⁵Disponível em: https://www2.umbc.edu/che/arch/documents/PatriotActPAT_final.pdf

⁵⁶Tradução livre de "National Security Letters", que são ordens administrativas que não necessitam de aval judicial tampouco exige que os indivíduos sob investigação sejam alertados de que estão sob vigilância ou sujeitos a buscas.

⁵⁷ Original: "*Finally, the argument is that this major breach of constitutional rights has not been justified by its accomplishments in the war on terror. An ACLU study has concluded that in the first five years of the operation of the Act, the close to 200,000 NSLs issued had led to only one terror-related conviction, while all other criminal referrals for prosecution that stemmed from NSLs were for offenses unrelated to terrorism, such as money laundering(17), immigration*

Sobre as principais propostas do ato, Doyle (2002, p. 1, tradução própria, grifo próprio) resume bem:

O Ato confere maior autoridade aos oficiais federais para rastrear e interceptar comunicações, tanto para o propósito de aplicação da lei quanto para a coleta de inteligência estrangeira. **Confere ao Secretário do Tesouro poderes regulatórios para combater corrupção nas instituições financeiras dos Estados Unidos para propósitos de lavagem de dinheiro.** Procura fechar mais ainda nossas fronteiras para terroristas estrangeiros e deter e removê-los de nossas fronteiras. **Cria novos crimes, novas penalidades, e novas eficiências processuais para usar contra terroristas domésticos e internacionais.**⁵⁸

Essa passagem é fundamental para esse trabalho. A referida recém adquirida autonomia do Tesouro vem sem o ônus de ter que apresentar evidências, a considerar qualquer instituição financeira, americana ou não, uma ameaça se motivada pela repressão à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. Trata-se de um risco reputacional impossível de ser mitigado, sem que os próprios bancos adotem rotinas internas que excluam ou impeçam a entrada de clientes que eventualmente possam estar envolvidos com atividades ilícitas (TORRES FILHO, 2019).

Esse maior poder do Tesouro é fundamental para a organização de estratégias que se fazem dessa prerrogativa para aprofundar o controle sobre as transações em dólar e ampliar o escopo de seu alcance, novamente sob o pretexto de combate ao terrorismo e atividades criminosas. Uma delas foi a criação, por parte deste órgão, do *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP), cujo escopo será discutido a seguir.

II.II.II - O *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP)

Antes dos eventos de 11 de setembro, o rastreamento de transações financeiras ligadas a atividades terroristas era longe de uma prioridade no esforço de inteligência das agências estadunidenses. Bulloch (2011, p. 77, tradução própria, grifo próprio) explica:

Ao contrário de muitos países Europeus com experiência prévia combatendo

(17), and fraud(19)."

⁵⁸ Original: "The Act gives federal officials greater authority to track and intercept communications, both for law enforcement and foreign intelligence gathering purposes. **It vests the Secretary of the Treasury with regulatory powers to combat corruption of U.S. financial institutions for foreign money laundering purposes.** It seeks to further close our borders to foreign terrorists and to detain and remove those within our borders. **It creates new crimes, new penalties, and new procedural efficiencies for use against domestic and international terrorists.**"

terrorismo doméstico e internacional, a estrutura administrativa dos EUA não estava ativamente preocupada com finanças anti-terroristas antes dos ataques de 11 de setembro de 2001. Porque indiciamentos bem sucedidos teriam requerido o rastreamento de fundos de doação para um ataque particular, o Departamento de Justiça tendeu a não trazer acusações sérias contra indivíduos que contribuíram para organizações terroristas, contando ao invés com acusações menores que eles esperavam que trariam interrupção para as operações terroristas.⁵⁹

No ano que antecedeu os ataques do 11 setembro, o *Money Laundering Control Act of 2000* foi colocado para votação no Congresso. O ato pretendia conceder ao Tesouro controle sobre transações bancárias de instituições estrangeiras operando em solo estadunidense. Ele foi rejeitado com veemência pelos congressistas. Exercer um controle mais firme sobre o sistema financeiro internacional já era portanto do interesse de alguns setores dentro do governo estadunidense porém claramente carecia de apoio mais amplo. Apoio esse que, evidentemente, vem depois de setembro de 2001.

O *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP), conduzido pelo Tesouro, surge logo após setembro de 2001. Este tinha e tem, em sua definição, como objetivo "identificar, rastrear e perseguir terroristas - como Al-Qaeda, Hezbollah, Hamas e suas redes.". Agora um programa de conhecimento público e com uma página no site do Tesouro com seus objetivos e breve descrição de seu funcionamento, o TFTP começou de forma secreta. Em junho de 2006, dois repórteres do New York Times foram os primeiros a revelarem a existência de um programa secreto iniciado nas semanas após o 11 de setembro, uma ação conjunta entre a CIA e o Tesouro. Seis dias após a revelação do programa, o Congresso passou uma resolução apoiando a medida e defendendo sua legalidade - e, simultaneamente, condenando a mídia por tornar de conhecimento público uma iniciativa confidencial do governo (BULLOCH, 2011, p. 75-76).

Sabe-se que, com o apoio do legislativo e do executivo e depois da aprovação do PATRIOT Act, seria relativamente simples acessar dados de cidadãos estadunidenses. O maior desafio, portanto, seria garantir acesso a informações de estrangeiros que não necessariamente faziam transações com instituições dos EUA.

Nesse sentido, parte vital para o funcionamento do programa foi obter a cooperação do

⁵⁹ Original: "Unlike many European countries with previous experience combating domestic and international terrorism, the US administrative structure was not actively concerned with anti-terrorist finance before the attacks on 11 September 2001. Because successful prosecution would have required tracing donor funds to a particular attack, the Department of Justice tended not to bring serious criminal charges against individuals who contributed to terrorist organizations, relying instead on minor charges they hoped would disrupt terrorist operations."

SWIFT, *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, uma companhia baseada na Bélgica que é um importante centro gravitacional do sistema financeiro internacional, operando uma rede de comunicação usada para transmitir informações de transações financeiras. De acordo com o Tesouro⁶⁰, sob os termos da intimação feita ao SWIFT, o governo estadunidense só poderia revisar informações que dissessem respeito à prevenção, detecção e investigação de ameaças terroristas.

Como constatado ao longo deste trabalho, essa categoria é extremamente ampla e sua definição é determinada pelo próprio governo - cujas motivações sempre envolvem o avanço da agenda imperial estadunidense. Sabe-se, ainda, considerando a seção anterior, que agora as instituições como o Tesouro tinham maior liberdade e menor responsabilidade de prestação de contas para tomar decisões que perseguem esses objetivos.

É claro que o SWIFT foi confrontado com uma intimação que torna o pedido de cooperação inegável - intimação essa que só se tornou conhecida pelas autoridades européias em 2006 e causou revolta pela violação da privacidade de seus cidadãos. No entanto, como aponta Torres Filho (2019), também existiu um forte componente de coerção que foi além do instrumento puramente legal. Esse componente era o medo da mancha reputacional - elemento primordial para o sucesso de um banco - de não atender as demandas da nação que liderava o combate ao terrorismo global e seus atores.

Parte da intimidação para coagir instituições financeiras a cooperar para a "guerra ao terror", portanto, foi a ameaça de estar no campo do "mal" conforme determinava a visão binária responsável por separar aliados e inimigos no contexto da Doutrina Bush.

Um exemplo direto disto foi a operação "Bad Banks", liderada pelo Tesouro. Consistia, essencialmente, na investigação destes bancos e aplicação de multas. Um dos alvos foi o banco suíço UBS. Como consequência, até 2003 o sistema bancário internacional já havia incorporado a diretiva americana em suas operações, passando a escrutinar e a cortar, por conta própria, o relacionamento com clientes tidos como "perigosos" (TORRES FILHO, 2019, p. 13).

Muito embora os esforços de monitoramento e investigação de transações financeiras tenham sido, ao menos publicamente, liderados pelo Tesouro, eles envolveram todo o aparato

⁶⁰ Fonte:

<https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>

administrativo dos EUA. Segundo Bulloch (2011, p. 82), o Departamento de Justiça criou a *Terrorist Financing Unit*, o FBI criou o *Financial Review Group*⁶¹ dentro de sua unidade contraterrorista e envolvia membros da Receita Federal, reguladores bancários e funcionários do Tesouro. A CIA formou uma nova seção focada em financiamento de terrorismo, coordenando com o Departamento de Defesa, FBI e NSA na coleta de dados e nas tentativas de interrupção destas iniciativas.

O ponto focal destas unidades não era rastrear dinheiro 'sujo' sendo 'limpo' ou recursos ilícitos procurando um lugar para se esconder, e sim identificar "dinheiro limpo que tinha intenção de matar". Assim, os EUA desenvolveram seu regime regulatório não mais para confiscar recursos criminosos depois dos atos e sim um que é capaz de prever, prevenir e apreender potenciais terroristas antes que estes sejam bem sucedidos em suas ambições (BULLOCH, 2011, p. 82).

Fica evidente, portanto, o quanto os eventos de setembro de 2001 configuram uma mudança radical na produção de inteligência acerca de transações financeiras ligadas ao terrorismo e como essas medidas são instrumentos fundamentais para perseguir os objetivos desenhados na Doutrina Bush. Nesse sentido é relevante apontar o quanto o caráter preventivo destas ações parecem ter sido influenciados pela visão neoconservadora que, como sabemos, permeou a elaboração da doutrina de segurança nacional e política externa que orientava a conduta destas organizações.

Sabe-se, ainda, que esses esforços não seriam possíveis se os EUA não fosse o único emissor da moeda internacional. Como discutido ao longo desta seção, o dólar confere aos EUA posição incomparável dentro do sistema e como resultado de sua projeção bem sucedida além de seu território, a concede um poder exorbitante capaz de enquadrar inimigos e aliados e dar sequência a seu projeto de dominação global.

Este trabalho considera que foi a combinação entre o dólar e uma doutrina de segurança nacional e política externa baseada nos moldes neoconservadores que permitiu tamanha abrangência dos esforços na "guerra ao terror". Embora o dólar tenha obtido status hegemônico após a Segunda Guerra Mundial, foi com os eventos do 11 de setembro que obtiveram respaldo para implementação de medidas violentas de opressão em nome da segurança nacional.

⁶¹Posteriormente renomeado *Terrorist Financing Operations Section* (TFOS).

Conforme procuramos demonstrar ao longo desta seção, o exercício do poder coercitivo do dólar passa, a partir deste momento, a fazer parte do aparato institucional estadunidense, gozando de amplo apoio legislativo e contando um executivo agressivo que testa os limites da sua alçada. As leis aprovadas os conferem respaldo legal para violentamente exercer controle sobre os fluxos de capitais internacionais, violar a privacidade de cidadãos estadunidenses e estrangeiros, enquanto também fomentam seu complexo industrial-militar para engajar no nome que inventaram para seu projeto imperial, desta vez com um inimigo ubíquo e um combate de caráter eterno: a "guerra ao terror".

II.III - Uma proposta de reflexão contemporânea: sanções financeiras, mudança de regime e movimentos de desdolarização

Esta seção pretende trazer uma dimensão mais contemporânea para o que foi abordado até aqui, apresentando duas reflexões sobre a postura adotada pelos EUA no tocante ao exercício do poder coercitivo do dólar. Não se trata, então, de uma tentativa de esgotamento do tema e sim de uma proposta de uma linha de pesquisa que se aproveita das bases expostas ao longo deste trabalho.

Como constatado até aqui, o fortalecimento do aparato institucional dos EUA permitiu que o dólar fosse utilizado para coerção com maior frequência e maior sustentação administrativa. Um dos mecanismos mais diretos de coerção através do uso da moeda são as sanções financeiras.

Por um lado, parece que as sanções financeiras impostas pelos EUA no contexto da Doutrina Bush não foram bem sucedidas em promover o corolário neoconservador de mudança de regime e; por outro lado, estas sanções parecem ter criado um *backlash* na forma de um aumento dos esforços de desdolarização do sistema financeiro internacional - questionando a atual balança de poder, construída através dos mecanismos discutidos neste trabalho.

Primeiramente, é interessante definir sanções financeiras. São diretrizes ou restrições impostas por um país ou uma organização multilateral como a ONU para alcançar metas de política externa ou segurança nacional. Estas podem limitar a provisão de certos serviços financeiros ou restringir acesso a mercados financeiros, fundos e recursos econômicos. Sobre

os objetivos da sanções, esse trecho do Departamento de Implementação de Sanções Financeiras do Reino Unido⁶² é elucidativo (tradução própria):

Sanções financeiras geralmente são impostas para: coagir um regime, ou indivíduos dentro de um regime, a mudar seu comportamento (ou aspectos deste) ao aumentar o custo para eles até o ponto em que eles decidem parar com o comportamento lesivo; restringir um alvo ao negá-lo acesso a recursos-chave necessários para a continuidade do comportamento lesivo, incluindo o financiamento de terrorismo e proliferação nuclear; sinalizar desaprovação, estigmatizando e potencialmente isolando um regime ou indivíduo, ou como uma forma de mandar mensagens políticas mais amplas nacional ou internacionalmente; e/ou proteger o valor dos ativos que tenham sido desviados de um país até que esses ativos possam ser repatriados.⁶³

Segundo Torres Filho (2019, p. 9), as sanções estão na escala dos mecanismos de pressão utilizados pelos governos como um conjunto de ações que se colocam entre a mera manifestação de desacordo e de ameaça, realizadas por agentes diplomáticos, e a ação militar propriamente dita. Nesse sentido, seus custos políticos para os países que adotam medidas coercitivas são muito inferiores aos de uma mobilização bélica.

Hoje um tema em voga, parece haver um certo deslumbramento com a efetividade das sanções financeiras. Embora valha pontuar que, segundo Blackhill e Harris (2017, p. 197), sequer há consenso quanto à própria definição e medição de sucesso destas sanções. Isto parece dificultar a interpretação dos resultados das mesmas mas, simultaneamente, abre espaço para sugestão de associações com, por exemplo, o arcabouço mais amplo do neoconservadorismo que mais diretamente orienta as políticas de segurança nacional e política externa dos EUA a partir do governo Bush.

Muito embora a imposição de sanções financeiras seja uma prática antiga e debatida com alguma frequência no campo da EPI, sabe-se que estes esforços por parte dos EUA se intensificam após o 11 de setembro com o foco em rastrear transações financeiras ligadas à atividades terroristas.

Aqui, a ideia é contemplar as sanções financeiras a partir da lente neoconservadora que elege a mudança de regime como objetivo último de combate às nações associadas ao

⁶² UK Office of Financial Sanction Implementation, HM Treasury, General guidance, Dez 2023, p. 8.

⁶³ Original: *Financial sanctions are generally imposed to: coerce a regime, or individuals within a regime, into changing their behaviour (or aspects of it) by increasing the cost on them to such an extent that they decide to cease the offending behaviour; constrain a target by denying them access to key resources needed to continue their offending behaviour, including the financing of terrorism or nuclear proliferation; signal disapproval, stigmatising and potentially isolating a regime or individual, or as a way of sending broader political messages nationally or internationally; and/or protect the value of assets that have been misappropriated from a country until these assets can be repatriated.*

terrorismo - constatação esta, claro, que segue seus próprios parâmetros - e, como um todo, que sejam desafiadoras de sua hegemonia. Segundo eles, trata-se da melhor forma de dominar seu oponente e garantir forçosamente a implementação dos seus ideais sobre esta nação e, a partir da deposição do regime vigente, "democratizar" e reconstruir o país aos seus moldes. Trata-se de uma medida drástica mas amplamente considerada necessária pelos neocons, que defendem que o uso de instrumentos de coerção devem levar à troca do regime.

Como constatado ao longo deste trabalho, essa prática se torna parte integral da doutrina de segurança nacional e política externa, ou seja, não se trata de um corolário teórico e sim de um elemento central do projeto imperial estadunidense. Nesse sentido, quando avaliamos a eficiência dos instrumentos coercitivos à disposição dos EUA, aqui argumentamos que deve-se fazê-lo à luz de quanto estes contribuem para o alcance deste objetivo final: a mudança de regime.

Vale pontuar, ainda, que nos parece que é o pilar neoconservador do direito de preempção e prevenção que possibilita o uso da ferramenta de sanções. A percepção de uma ameaça, que não precisa ser comprovadamente concreta ou iminente, por si só já garante aos EUA o direito de agir violentamente com o instrumento que achar mais cabível para conter essa ameaça. Na maioria dos casos, as sanções são impostas sem um ataque direto aos EUA ou ameaça de um. Esse direito já parecia ser sustentado pelo excepcionalismo que sempre caracterizou a prática da política externa dos EUA mas ganha força e respaldo com a ascensão dos neoconservadores à Casa Branca.

Muito embora o processo de imposição de sanções financeiras não seja muito discutido enquanto meio para um fim de mudança de regime, existem alguns indícios na literatura existente que apontam nessa direção. Haas (2005, p. 67) que, é importante acrescentar, foi presidente do conselho de relações exteriores e diretor do Policy Planning Staff do Departamento de Estado entre 2001 e 2003, ressalta que defensores da mudança de regime enquanto estratégia de enfrentamento parecem ser céticos sobre instrumentos de coerção que envolvam engajar em negociações com os países alvos, uma vez que: *"(...) o processo de interação ou engajamento pode de alguma forma apoiar o governo infrator"*⁶⁴.

Segundo o autor, o processo de evolução do novo regime deve envolver alguma espécie de *"give and take"*, porém a deposição do regime problemático deve ser feita de

⁶⁴ Original: *"(...) the process of interaction or engagement somehow buttress the offending government"*

maneira incisiva através de invasão militar. Haas (2005, p. 71, tradução própria, grifo próprio) afirma que o uso de ferramentas indiretas pode sim ter um lugar no arsenal de combate dos EUA enquanto o novo regime evolui, porém também com ressalvas:

Usando mais ferramentas indiretas para conduzir a evolução de um regime, ao invés de mudança, pode sim funcionar mas pode demorar anos, senão décadas. Alcançar a evolução de regime requer o uso estratégico de televisão, rádio e da internet. A admissão para a Organização Mundial do Comércio (OMC) pode ser oferecida em troca de reformas econômicas fundamentais, que são, por sua natureza, também políticas. Suporte retórico por mudança também pode ajudar, assim como assistência direta para organizações não governamentais e outros elementos da sociedade civil. **Incentivos econômicos e políticos devem ser feitos disponíveis para o país-alvo se este está disposto a adotar políticas que reduzem ameaças e criem mais liberdade e espaço para atividades econômicas e políticas independentes.**⁶⁵

Dessa forma, as sanções financeiras não poderiam contribuir para a mudança de regime. Nesse sentido, vale lembrar que um dos maiores alvos das sanções financeiras impostas pelos EUA no contexto da Doutrina Bush foi o Irã. É interessante, então, detalhar um pouco mais a estratégia usada contra o Irã que, como é sabido, tinha uma relação contenciosa com os EUA há décadas e era encarado pelo Estado norte-americano como um *rogue state*.

As primeiras medidas contra o Irã sob a administração Bush foram tomadas em 2006 após alguns anos de estudo para implementar uma pressão gradual sobre a economia do país. O objetivo final era fazer com que Teerã questionasse se valia a pena continuar fomentando seu programa nuclear a despeito do isolamento e dos impactos econômicos provocados pelas sanções (ZARATE, 2013, p. 295).

Contas de cidadãos iranianos em bancos estrangeiros foram fechadas e os bancos do país foram gradualmente sendo desconectados do sistema bancário internacional, concentrando as operações externas no banco central do Irã - que passou a atuar como um "veículo financeiro de última instância". Até que, em 2012, esta autoridade monetária foi finalmente desconectada do sistema, aprofundando a crise econômica do país (TORRES FILHO, 2019, p. 17).

⁶⁵ Original: *Using more indirect tools to bring about regime evolution, instead of change, might well work but would take years, if not decades. Achieving regime evolution requires the strategic use of television, radio, and the Internet. Admission to the World Trade Organization (WTO) could be offered in return for fundamental economic reforms, ones that are, by their nature, also political. Rhetorical support for change can also help, as can direct assistance to nongovernmental organizations and other elements of civil society. Economic and political incentives should be made available to the target country if it is willing to adopt policies that reduce threats and that create more freedom and space for independent economic and political activity.*

Em paralelo, o governo estadunidense tomava medidas para debilitar o setor privado iraniano, mirando setores estratégicos da economia como empresas de transporte marítimo - buscando enfraquecer o comércio exterior - e empresas internacionais de petróleo - barrando a entrada ou saída de projetos.

Apenas depois de 2012 os EUA obtiveram apoio de países europeus em sua cruzada contra o Irã e os efeitos sobre a economia alvo foram graves. Produtos de necessidade básica se tornaram escassos, a inflação saiu do controle, e a moeda local, o ryal, se desvalorizou aceleradamente. Sustentaram esta pressão até 2015, quando concordaram em limitar seu programa nuclear em troca da suspensão de algumas medidas das sanções (TORRES FILHO, 2019, p. 18).

Esses esforços se renovaram em 2018, com os EUA saindo do acordo firmado em 2015 e implementando restrições maiores à obtenção e capacidade de transação em dólar por parte de agentes iranianos - indivíduos, empresas privadas e governo. O impacto sobre a inflação e o câmbio foi violento, assim como sobre a estabilidade dos mercados, tanto na ponta da produção quanto do consumo.

Hoje, o que se tem de resultados das muitas sanções impostas ao longo de quase duas décadas é uma economia iraniana extremamente enfraquecida e que posa pouca ameaça para o *status quo* do poder global e um programa nuclear iraniano menos dinâmico. O regime político, no entanto, não sofreu qualquer tipo de alteração. A República Islâmica do Irã segue com o mesmo sistema político estabelecido a partir da Revolução Iraniana de 1979.

Pode-se argumentar que as sanções teriam sido mais efetivas se o Irã fosse mais profundamente integrado ao sistema financeiro internacional, já que, segundo Blackhill e Harris (2017, p. 197), a eficiência das sanções financeiras têm relação direta com o nível de integração financeira do país alvo. Não só não existe como comprovar essa hipótese como em outros casos em que o país alvo era mais integrado isso ainda assim não contribuiu para a mudança de regime - como por exemplo na Rússia.

Fica evidente que a imposição de sanções financeiras não resultaram na mudança de regime do Irã. Sabe-se, ainda, que também não foi esse o caminho com os outros Estados sobre os quais impuseram esse tipo de repressão mesmo depois da administração Bush, como a Coreia do Norte e a China. Em nenhum desses casos os EUA foram capazes de promover mudanças de regime. Nos casos em que o governo estadunidense foi bem sucedido neste

objetivo, a via utilizada foi de invasão militar e dominação física do país em questão com suas tropas ou via o financiamento de grupos políticos e armados de oposição ao regime corrente.

É razoável, portanto, sugerir que as sanções financeiras são pouco ou nada eficientes na promoção de mudança de regime - muito embora possam ser eficientes na alienação do país alvo e na periferação de seu sistema bancário e financeiro, contundindo sua economia.

Vale acrescentar que o apontamento desta aparente ineficiência não implica em um endosso da mudança de regime como boa estratégia de política externa e segurança nacional. Se as experiências do Afeganistão e Iraque mostraram alguma coisa nesse sentido, foi a constatação de que os EUA foram nelas tão fracassados quanto em tentativas anteriores de deposição de regime e subsequente transformação destes países. A inabilidade de ditar os contornos da vida política em outros Estados soberanos é algo com que muitos presidentes estadunidenses lidam e todos parecem superestimar sua capacidade nesse sentido (BAILEY & IMMERMANN, 2015, p. 287). A dicotomia entre esses fracassos e o aparente crescimento contínuo do poder estadunidense são bem definidos por Fiori (2021)⁶⁶: "as estranhas derrotas de uma potência que não para de se expandir e acumular poder".

Vale lembrar que nos anos 80, em meio a sua disputa com a União Soviética, os EUA se aliaram a Saddam Hussein na guerra contra o Irã e financiaram grupos armados no Afeganistão que travavam batalhas contra os soviéticos. Quase 20 anos depois, um grupo armado extremista se responsabiliza pelo 11 de setembro e dois anos depois os EUA invadem o Iraque para depor Hussein sob falsas alegações de acúmulo de armas de destruição em massa. Exemplos bastante pertinentes do efeito pendular que a postura imperial violenta dos EUA pode proporcionar.

A proposta de reflexão que apresenta-se aqui desenha um questionamento à mudança de regime enquanto um dos pilares centrais do neoconservadorismo. Alcançar esse objetivo envolve investimentos significativos ao longo de anos - às vezes décadas -, e subsequente aumento relevante do déficit federal e, além disso, o financiamento de organizações extremistas pode apresentar um risco relevante no longo prazo, como constatado anteriormente.

A segunda parte da reflexão que aqui pretende-se propor é de que as sanções

⁶⁶ Artigo disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2021/07/as-estranhas-derrotas-de-uma-potencia-que-nao-para-de-se-expandir-e-acumular-poder-por-jose-luis-fiori/>

financeiras impostas pelos Estados Unidos como forma de aumentar seu poder dentro do sistema internacional, acabaram por causar um efeito contrário, de desdolarização.

Vale sublinhar que os EUA têm, como visto, por causa do dólar, uma capacidade extraordinária de impor esse tipo de sanção - que nenhum outro ator no contexto global tem. Isso se dá por sua posição central nos mercados financeiros globais, pela centralidade de sua moeda e sua capacidade única de formular e impor as regras de operação do sistema financeiro internacional. Segundo Torres Filho (2019, p. 21), essas características tornam seu poder incontestável, ao menos neste momento.

O que pretende-se mostrar aqui vai de encontro a isto ao ilustrar alguns movimentos de contestação - de maior ou menor eficácia. No entanto, parece claro que o esforço continuado de enfraquecimento destas economias e o asfixiamento de suas possibilidades de independência criaria um desejo, e necessidade, de pensar em alternativas ao dólar. Essa iniciativa, se bem sucedida, reduziria o poder da moeda no que diz respeito a sua centralidade no sistema internacional.

É claro que as sanções financeiras não são exclusivamente responsáveis por esse movimento. Sabe-se que os EUA implementaram um número extenso de iniciativas para expandir seu império global desde o fim da ordem bipolar. Dentre eles, vale ressaltar o patrocínio à ampliação da Organização do Tratado do Atlântico do Norte (OTAN) sobre a Europa Central. Esse movimento teve como objetivo promover um cerco à Rússia ao incluir na organização - sobre a qual exerce enorme influência - países anteriormente sob controle soviético (METRI, 2020, p. 730).

Além disso, as participações em ações militares têm sido praticamente contínuas desde então: Guerra do Golfo (1990-91); Guerra da Bósnia (1992-95); Guerra do Kosovo (1996-99); Guerra do Afeganistão (2001-hoje); Guerra do Iraque (2003-11); Guerra no Líbano (2006); Intervenção Militar na Líbia (2011); Guerra da Síria (2011-hoje); além de participações indiretas como na Guerra da Ucrânia (2014-hoje) e na Guerra do Iêmen (2015- hoje).

O alcance impressionante do aparato militar estadunidense é refletido também na quantidade de bases militares espalhadas pelo globo. Segundo o *Chicago Council on Global Affairs*, os EUA têm 750 bases em mais de 80 países. O Al Jazeera alerta, no entanto, que esse número pode chegar a 800 tendo em vista que o Pentágono não divulga todas as bases ativas.

Para ter dimensão da escala relativa, esse número é três vezes maior que as bases do resto do países do mundo combinadas. Dentre as nações com maior presença militar fora de seus territórios estão Reino Unido com 145, Rússia com 24-36, China com 5 (VINE, DEPPEN, BOLGER, 2021).

É interessante notar onde estão concentradas as bases estadunidenses: Japão com 120, o terceiro é a Alemanha com 119 e Coréia do Sul com 73⁶⁷. No que diz respeito às tropas, os EUA têm, de acordo com dados publicados no *Conflict Management and Peace Science Journal*, 173 mil tropas distribuídas por 159 países. O custo desse esforço é impressionante: Vine, Deppen & Bolger (2021, p. 3) estimam que este onera o governo em 55 bilhões de dólares anualmente, sustentados pelo contribuinte e pela anteriormente discutida capacidade imensa de endividamento de seu Estado.

A presença massiva militar e as muitas guerras que os EUA ajudaram a realizar notoriamente provocaram resistência dos países alvos. A ocupação de outros territórios causou resistência na forma de ampliação da influência de grupos extremistas contrários aos ideais estadunidenses - especialmente nos casos das ocupações de longa duração. No Iraque, como aponta o "ex" neoconservador Francis Fukuyama (2007), a administração Bush "criou uma profecia auto-realizável: o Iraque agora substituiu o Afeganistão como um ima, um centro de treinamento e base operacional para os jihadistas, com muitos alvos estadunidenses para atingir"⁶⁸. Em outras palavras, os esforços agressivos que buscam conter e coibir atividades terroristas - muito embora sabemos que esta é apenas um dos pilares de um projeto mais amplo de dominação - acabam por criar um efeito reverso de fomentação dessas organizações e das ideologias que as sustentam.

As sanções financeiras parecem seguir uma dinâmica parecida. Instrumentos também violentos de repressão, estas vem causando um *backlash* no âmbito do sistema monetário internacional. E parece natural que esse seja liderado pelos maiores alvos da repressão estadunidense. Este paralelo entre as consequências das ações militares e monetárias é central para essa discussão: ambos instrumentos de violência empregados pelos EUA em seu projeto imperial causaram relevantes efeitos contrários, desafiando a eficiência destes instrumentos e, em última instância, posando ameaças concretas à hegemonia estadunidense.

⁶⁷ Al Jazeera: <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/10/infographic-us-military-presence-around-the-world-interactive>

⁶⁸ Tradução livre de: "the Bush administration created a self-fulfilling prophecy: Iraq has now replaced Afghanistan as a magnet, a training ground and an operational base for jihadist terrorists, with plenty of American targets to shoot at."

Em um notável e raro momento de autocrítica, o próprio Tesouro reconheceu o advento desse *backlash* e ponderou seus possíveis desdobramentos - no relatório *The Treasury 2021 Sanctions Review*. De acordo com o documento, os EUA enfrentam ameaças de ataques cibernéticos, competidores econômicos estratégicos, uma força de trabalho e estrutura técnica sob crescente pressão de uma complexidade financeira e demandas conflitantes entre formuladores de política e agentes do mercado. Para mitigar tais riscos, o Tesouro sugere que os EUA precisam modernizar suas formas de utilização das sanções - se adaptando a um sistema financeiro global que está mais sofisticado e complexo.

O trecho a seguir do relatório⁶⁹ é o crucial reconhecimento de que membros do sistema internacional estão se movendo na direção da criação destas alternativas:

Adversários americanos - e alguns aliados - já estão reduzindo seu uso do dólar americano e sua exposição ao sistema financeiro dos EUA mais amplamente em transações inter-fronteiras. Enquanto tais mudanças têm múltiplas causas para além das sanções financeiras dos EUA, nós devemos ser conscientes dos riscos que essas tendências podem erodir a efetividade de nossas sanções.⁷⁰

O ex-secretário do Tesouro, Steven Mnuchin, sublinha a preocupação (tradução própria): "Eu realmente penso que temos uma responsabilidade de usar sanções para assuntos de importância de segurança nacional. Mas precisamos pensar sobre os impactos de longo prazo na moeda internacional"⁷¹.

Em suma, a violência imposta pelos EUA sobre seus adversários na forma de sanções financeiras pode colocar em risco a posição de hegemonia do dólar no sistema internacional. Nesse sentido, vale apontar algumas iniciativas de desdolarização que observamos que, como esperado, tem como origem países alvo de sanções estadunidenses.

Primeiramente, deve-se destacar a disputa pela moeda de cotação do petróleo comercializado internacionalmente. Por razões diferentes, China, Turquia, Irã, Rússia, Venezuela e Índia - todos alvos de sanções financeiras dos EUA - têm interesses convergentes. Em 2012, o Irã passa a exportar petróleo em renminbi para a China. Em 2018,

⁶⁹ US Department of the Treasury. *The Treasury 2021 Sanctions Review*. October 2021, p.2. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

⁷⁰ Original: *American adversaries—and some allies—are already reducing their use of the U.S. dollar and their exposure to the U.S. financial system more broadly in cross-border transactions. While such changes have multiple causes beyond U.S. financial sanctions, we must be mindful of the risk that these trends could erode the effectiveness of our sanctions.*

⁷¹ Original: *I do seriously think we have a responsibility to use sanctions for important national security issues. But we need to think about the long-term impact on the global currency.*

a China lançou na bolsa de Shangai contratos futuros de petróleo denominados em renminbi, competindo diretamente com as bolsas de Nova York e Londres, onde são negociados estes contratos denominados em dólar. Rússia e Venezuela, por sua vez, vem aumentando a quantidade de transações denominadas em outras moedas que não o dólar. O país latino, inclusive, em outubro de 2018, decidiu usar o Euro como moeda para transacionar petróleo com o resto do mundo (METRI, 2020, p. 732).

Além disso, instituições multilaterais vêm adotando uma postura de enfrentamento à atual hierarquia do sistema monetário internacional. O Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS⁷² tem sido protagonista neste sentido, diretamente questionando o FMI e Banco Mundial que desde 1944 determinam que o dólar deve ser a moeda das transações internacionais. A intenção de usar outra moeda para transações comerciais entre seus países-membros está bem documentada, mas o momento e forma da implementação permanecem elusivos.

Em caso de sucesso e projeção global, as instituições financeiras dos BRICS ganham potencial para eventualmente pressionarem a própria hierarquia monetária internacional estabelecida, por meio da difusão do uso de uma moeda diferente do dólar - que sustentará um volume transacional alto, vale acrescentar. No entanto, essa iniciativa ainda dá seus primeiros passos e é dependente da consolidação do bloco do BRICS e de suas instituições financeiras. Algo que provavelmente levará anos se não sofrer percalços pelo caminho (METRI, 2020, p. 733). Ainda, é pertinente pontuar que em 2023, 95% das transações comerciais entre China e Rússia foram feitas sem o dólar⁷³. Segundo o Ministério Russo de Desenvolvimento Econômico, entre janeiro e outubro de 2023, 68% do comércio internacional russo foi feito usando as moedas russas e do país com o qual negociaram.

Juntos, os países membros do BRICS representam 24% do PIB mundial e são responsáveis por 16% do comércio mundial, o que sublinha o potencial de disrupção que esse grupo tem sobre o sistema. A primeira análise sistemática da coalizão dos BRICS para desdolarização do sistema foi publicada apenas em 2022. Esta identifica os líderes e seguidores destas iniciativas, avalia a robustez das mesmas e discorre sobre as formas de mobilização que usam em países fora do bloco.

⁷² Bloco composto por: Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Egito, Etiópia, Irã, Emirados Árabes.

⁷³ Brasil de Fato:

<https://www.brasildefato.com.br/2023/12/21/de-dollarization-95-of-the-trade-between-china-and-russia-didn-t-use-the-us-dollar>

O trecho a seguir contém um apontamento fundamental por Liu e Papa (2022, p. 65-66, tradução própria, grifo próprio):

Certamente, o dólar americano ainda é a moeda dominante em quase todos os aspectos do atual sistema financeiro global, e é improvável que outra moeda o substitua no curto prazo. No entanto, **a história nos lembra que o status dominante do dólar não deveria ser assumido como durando para sempre. A desdolarização é uma tendência secular** que envolve a acumulação de muitas iniciativas políticas incrementais com objetivo de encorajar transações sem o dólar. O processo de desdolarização é improvável de ser pontuado por políticas abrangentes como parte de uma grande estratégia de desdolarização que marca um reconhecível ponto de inflexão na queda da hegemonia do dólar (...) **Uma futura retrospectiva sobre o processo de longo prazo de desdolarização pode demonstrar que a coalizão dos BRICs desempenhou um papel significativo em estabelecer uma alternativa ao sistema não dólar que precipitou uma mais ampla desdolarização global.**⁷⁴

Embora detalhado e extremamente enriquecedor para o debate acerca das possibilidades e caminhos para a desdolarização, este *paper* não faz uma investigação mais profunda das motivações que levam a esse movimento - para além do fato consagrado de que as nações do mundo estão fartas de viver sob o pulso firme do dólar. É essa agenda de pesquisa que pretende-se sugerir aqui: um estudo sobre os movimentos de desdolarização como resposta direta às condutas violentas dos EUA enquanto detentor do poder monetário estrutural, com foco especial no uso de sanções financeiras.

Portanto, essa seção teve como objetivo propor uma reflexão sobre os efeitos reversos causados pelas sanções financeiras e sugerir possíveis desdobramentos destes, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto. Entende-se que, até agora, os esforços de desdolarização não causaram um rombo significativo no poder asfíxiante que o dólar exerce sobre o sistema monetário e financeiro internacional. Estes esforços, no entanto, parecem crescentes e, pela dimensão relevante das economias que os empenham, têm potencial para causar uma disrupção significativa. No momento, os EUA ainda parecem ter uma posição hegemônica consolidada muito embora sob crescente pressão.

Esta seção buscou propor dois caminhos para análise de tipo de sanções

⁷⁴ Original: *To be sure, the US dollar is still the dominant currency in nearly every aspect of the current global financial system, and it is unlikely that another currency will replace the dollar any time soon. However, history reminds us that the US dollar's dominant status should not be assumed to last forever. De-dollarization is a secular trend that involves the accumulation of many incremental policy initiatives targeted at encouraging nondollar settlements. The process of de-dollarization is unlikely to be punctuated by sweeping policies as part of a grand de-dollarization strategy that marks a recognizable inflection point in the fall of the US dollar hegemony. (...) A future retrospective on the long-run process of de-dollarization might demonstrate that the BRICS coalition played a significant role in establishing an alternative nondollar system that precipitated broader global de-dollarization.*

implementadas pelos EUA. Um é estudá-las como ferramenta de opressão geopolítica que busca, em última instância, promover mudanças de regime nos países-alvo para posterior democratização aos moldes que melhor servem os EUA. As evidências até agora parecem apontar para a ineficiência delas para o cumprimento deste objetivo. Vale o questionamento, então, de qual propósito elas servem dentro do arcabouço neoconservador e quão efetiva elas são para o projeto imperial dos EUA.

O outro é um olhar para a imposição de sanções financeiras impostas pelos EUA como fator causador de um movimento de desdolarização por importantes agentes do sistema internacional e que parecem cada vez mais se organizarem e se unirem nessa direção. O desmantelamento da hierarquia monetária internacional tão firmemente dominada pelo dólar não é uma tarefa simples, tampouco pode ser atingida em pouco tempo. Parece, no entanto, que a única via possível é através de esforços conjuntos e com a liderança de países com protagonismo no contexto global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apontado pelo marco teórico apresentado ao longo deste trabalho, a ofensiva estadunidense pelo mundo sob o pretexto de defesa da democracia e combate ao terrorismo é componente fundamental da estratégia de controle do sistema mundial através do domínio econômico, militar e monetário, e de desestabilização das ameaças à sua hegemonia.

Esta ofensiva ganha um caráter diferente quanto passa a ser desenhada, mais diretamente, por neoconservadores que compuseram o gabinete do presidente republicano George W. Bush no início dos anos 2000. Esta corrente não coesiona seus defensores e, a rigor, sequer chega a constituir uma escola de pensamento, com princípios e cânones; tampouco informa ou organiza uma agenda eleitoral que explicitamente defende o neoconservadorismo, seus adeptos sequer usam o termo para se identificar.

No entanto, a visão deste grupo acerca de política externa é um tanto quanto coeso e consegue apresentar pilares que o estruturam. O aspecto mais fundamental do pensamento neocon para a discussão deste trabalho é a defesa da preempção. A defesa do direito de ataques e guerras preventivas parece ser a perfeita tradução do unilateralismo neoconservador levado às suas últimas consequências. A prerrogativa de iniciar conflitos militares pode ser encarada como exercício último do poder hegemônico sustentado por um complexo militar-industrial de proporções globais sob o pretexto, facilmente manipulado, de proteção nacional e difusão da democracia.

Essa prerrogativa é incorporada na estratégia de política externa e segurança nacional do governo Bush e, por causa dos eventos de 11 de setembro, ganha força e virtualmente elimina qualquer tipo de resistência, interna ou externa, à abrangência do escopo de atuação dos EUA no mundo.

A peça central da Doutrina Bush, argumenta-se aqui, é a criação da "guerra ao terror", que passa a ser o norte do *policy making* estadunidense neste momento. A eleição e designação de um inimigo desta natureza - ubíquo e universal - significa aceitar que os EUA declaram guerra a qualquer momento, definem quem e onde está o inimigo, numa guerra que não terá fim e que será cada vez mais extensa, uma guerra permanente e "infinitamente elástica" (FIORI, 2007).

Após os eventos de 11 de setembro, o financiamento de atividades terroristas surge como ponto de entrada para ação da inteligência estadunidense prevenir o próximo ataque e, em última instância, desfazer o que eles chamam de "redes internacionais de terrorismo". Essa constitui uma grande oportunidade para os EUA exercerem maior controle sobre o sistema financeiro internacional, se valendo, claro, de um instrumento que só eles têm: o dólar.

O exercício do poder coercitivo do dólar não é apenas pontual e direcionado, e sim faz parte da institucionalidade do governo estadunidense, ganhando força e suporte bipartidário depois do 11 de setembro. É um dos instrumentos à disposição dos EUA enquanto travam essa guerra "infinitamente elástica". Se valem do status hegemônico do dólar, e de suas características únicas, para coagir o sistema financeiro internacional a cooperar com o seu monitoramento e investigação de alvos considerados ameaçadores.

A Doutrina Bush, ao organizar claramente os objetivos de política externa e segurança nacional altamente influenciados pela visão de mundo neoconservadora, cria as bases para que o dólar se torne uma arma tão relevante quanto o poderio militar. E nos moldes neoconservadores, este exercício do poder coercitivo do dólar é, como vimos, na maioria dos casos, usado de forma preventiva.

A necessidade de prevenção recebe amplo apoio de todas partes da sociedade estadunidense, assim como respaldo da comunidade internacional. Essas medidas ganham sustentação com a aprovação do *USA PATRIOT Act* que essencialmente quebra as barreiras que usualmente protegem a privacidade de seus cidadãos e que sustenta o estado de direito. Essa legislação confere maior liberdade para agências governamentais agirem no interesse - de forma quase irrestrita - da segurança nacional. O Tesouro é uma dessas instituições que recebe maior autonomia, e passa a configurar o centro gravitacional das políticas que usam o dólar para avançar os objetivos da Doutrina. Este conta com o apoio de uma estrutura administrativa que agora prioriza o monitoramento e rastreamento de transações financeiras.

A efetividade destas armas é debatível. Mais especificamente se a visão neoconservadora de mudança de regime e ação preventiva tiveram efeito para o avanço da agenda geopolítica dos EUA como imaginavam. As experiências no Afeganistão e no Iraque parecem indicar que não tiveram sucesso na concretização daquilo que elaboraram longamente em seus *think tanks*. Esta avaliação, contudo, está fora do escopo deste trabalho.

O que parece mais evidente, no entanto, é que ao violentamente submeter o resto do

mundo ao pulso firme do dólar, os EUA reforçam sua posição como emissor exclusivo da moeda internacional e edificam seu status hegemônico - por outro lado, não sem criar um movimento contrário que esboça esforços de uma desdolarização do sistema internacional. O caráter permanente da "guerra ao terror" por sua vez sustenta um Estado em constante alerta, que necessita de um orçamento federal oneroso para sustentar uma estrutura administrativa mais complexa e que segue alimentando um complexo industrial-militar altamente lucrativo.

Em suma, este trabalho buscou evidenciar como a Doutrina Bush, ao organizar as diretrizes do que denominaram como "guerra ao terror", oferece maior sustentação legal e institucional para o uso do poder coercitivo do dólar e este passa a compor, em caráter permanente e administrativamente estruturado, o arsenal de armas dos EUA para avançar seus objetivos geopolíticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAILEY, B.; IMMERMANN, R. **Understanding the U.S. Wars in Iraq and Afghanistan**. Dec, 2015.

BINDER, S.; REYNOLDS, M. **20 years later: The lasting impact of 9/11 on Congress**. Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/20-years-later-the-lasting-impact-of-9-11-on-congress/>

BLASKO, A. **Reagan and Heritage: A Unique Partnership**. June 7, 2004. Disponível em: <https://www.heritage.org/conservatism/commentary/reagan-and-heritage-unique-partnership>

BLOCH-WEHBA, H. **Global Governance in the Information Age: The Terrorist Finance Tracking Program**. 45 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 595 (2013). Disponível em: <https://scholarship.law.tamu.edu/facscholar/1406>

BRZEZINSKI, Z. **The Grand Chessboard**. Basic Books, 1997.

BULLOCH, D. **Tracking Terrorist Finances: The Swift Program and the American Anti-Terrorist Finance Regime**. 2011

CECILIO, M. B. **As Transformações no Sistema Monetário e Financeiro Internacional após a Crise de 2008 e a Nova Centralidade Norte-americana**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.

CURTISS, R. H. **The Pentagon's Dynamic Duo: Richard Perle and Paul Wolfowitz**. Washington Report on Middle East Affairs, pages 14-15, April 2003. Disponível em: <https://www.wrmea.org/003-april/the-pentagon-s-dynamic-duo-richard-perle-and-paul-wolfowitz.html>

DAALDER, I.; LINDSAY, J. **America Unbound: the Bush revolution in foreign policy**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.

DOYLE, C. **The USA PATRIOT Act: A Legal Analysis**. CRS Report for Congress Received through the CRS Web, Order Code RL31377. Congressional Research Service, The Library of Congress, April 15, 2002.

FIORI, J. L (org.). **O Poder Americano**. Coleção Zero à Esquerda, Editora Vozes, 3 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, 2007.

FUKUYAMA, F. **O Dilema Americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo**. Editora Rocco, 2006.

GOLDBERG, R. **'Who Profited from the Crime?' Intelligence Failure, Conspiracy Theories and the Case of September 11**. In: Intelligence and National Security, Vol.19, No.2, Summer 2004, pp.249 – 261.

HAAS, R. **Regime Change and Its Limits**. Foreign Affairs, Vol. 84, No. 4 (Jul. - Aug., 2005), pp. 66-78.

HALPER, S.; CLARKE, J. **America Alone: the neoconservatives and the new global order**. Cambridge University Press, September 5, 2005.

KAGAN, R.; KRISTOL, W. **Introduction: National Interest and Global Responsibility**. In **“Present Dangers.” iBooks**. Present dangers: crisis and opportunity in American foreign and defense policy. Encounter Books, 2000.

KAGAN, R.; KRISTOL, W. **Toward a neo-reaganite foreign policy**. Foreign Affairs, July, 1996.

KHALILZAD, Z. **From Containment to Global Leadership? America and the World After the Cold War**. Rand, 1995. Disponível em https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR525.html

KIRSHNER, J. **Currency and coercion: the political economy of international monetary power**. Princeton University Press, 1995.

KNAPP, G. F., **The State Theory of Money**, Simon Publications, San Diego/CA, 2003.

KRAUTHAMMER, C. **The Unipolar Moment**. Foreign Affairs, Vol. 70, No. 1, America and the World 1990/91 (1990/1991), pp. 23-33 Published by: Council on Foreign Relations. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20044692>

LEFFLER, M. **Politics and National Security**. **Diplomatic History**, Volume35, Issue3, June 2011.

MATEO, L. **The changing nature and architecture of U.S. democracy assistance.** Revista Brasileira de Política Internacional, 63(1): e010, 2020.

MEDVETZ, M T. **Murky power: 'think tanks' as boundary organizations.** Abril, 2012. Disponível em: [http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/S0733-558X\(2012\)0000034007](http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/S0733-558X(2012)0000034007).

METRI, M. **Poder, Riqueza e Moeda na Europa Medieval**, FGV Editora, Rio de Janeiro, 2014.

MITNIK, Z. **Post-9/11 Media Coverage of Terrorism.** 2017. Disponível em: https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=jj_etds

O'HANLON, M.; RICE, S.; STEINBERG, J. **The New National Security Strategy and Preemption.** Dez 2002. The Brookings Institution Policy Briefing, issue 113. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/pb113.pdf>

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos.** Editora UFRGS, segunda edição ampliada e atualizada, capítulos 8 e 9, 2005.

PIFFNER, J. **"The Contemporary Presidency": Constraining Executive Power: George W. Bush and the Constitution.** Presidential Studies Quarterly, Vol. 38, No. 1, Mar, 2008.

POGGIO, C. **Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50 (2): 80-96, 2007.

SIEGLER, A. **The Patriot Act's Erosion of Constitutional Rights.** American Bar Association, Vol. 32, No. 2, FREEDOM, Winter 2006.

SKIDMORE, D. **The Unilateralist Temptation in American Foreign Policy.** Routledge, 2011.

STEYN, J. **Guantanamo Bay: The Legal Black Hole.** International & Comparative Law Quarterly, Volume 53, Issue 1, January 2004.

STRANGE, S. **International Economics and International Relations: a case of mutual neglect.** International Affairs, v. 46, n. 2, p. 304-315, 1970.

_____. **States and markets**. Second Edition, Continuum, 1988.

_____. **The persistent myth of lost hegemony**. International Organization, v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987.

VAISSE, J. **Why Neoconservatism Still Matters**. Foreign Policy at Brookings, Policy Paper n. 20, 2010.

VARELLA, A. **Governo George W. Bush (2001-2004): Análise dos documentos que produziram a estratégia de segurança do século XXI**. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.17 n.2 p.187-1121, jul/dez 2011.

VINE, D.; DEPPEN, P.; BOLGER, L. **Drawdown: Improving U.S. and Global Security Through Military Base Closures Abroad**. September 20, 2021.

TAVARES, M. C. **A retomada da hegemonia norte-americana**. Revista de Economia Política, Vol. 5 No. 2, Abr-Jun, p.5-15, 1985.

THE UNITED STATES SENATE JUDICIARY COMMITTEE, Subcommittee on Terrorism, Technology and Homeland Security. **“Tools to Fight Terrorism: Subpoena Authority and Pretrial Detention of Terrorists”**. Testimony of Rachel Brand, Principal Deputy Assistant Attorney General, Office of Legal Policy, U.S Department of Justice, June 22nd, 2004.

THE White House. **The National Security Strategy of the United States, 2002**. Disponível em: <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2002/>

TORRES FILHO, E. **Guerra, Moeda e Finanças**. In: Fiori, J (org). Sobre a Guerra, Vozes. 2018.

_____. **A Crise do Sistema Financeiro Globalizado Contemporâneo**. Revista de Economia Política, vol. 34, no 3 (136), pp. 433-450, julho-setembro, 2014.

_____. **A Bomba Dólar: paz, moeda e coerção**. Texto para Discussão 026, Instituto de Economia, 2019. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

US DEPARTMENT OF JUSTICE, OFFICE OF THE INSPECTOR GENERAL AUDIT DIVISION. **The Federal Bureau of Investigation's Terrorist Watchlist Nomination Process.** May 2009.

US DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Statement of Under Secretary Stuart Levey on the Terrorist Finance Tracking Program.** June 23rd, 2006.

_____. **Terrorist Finance Tracking Program- Fact Sheet.** January, 2019.

WALT, S. **Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy.** The MIT Press. International Security, Vol. 26, No. 3, Winter, 2001.

WELLAUSEN, S. **Terrorismo e os atentados de 11 de setembro.** Tempo soc. 14 (2). Out 2002.

ZARATE, J. **Treasury's war: The Unleashing of a new era of financial warfare.** New York. Public Affairs. 2013.