



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DUARTE LUCIANO ANTUNES**

**U.S Africa Command: A nova inserção estadunidense na África**

**Campinas**

**2018**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DUARTE LUCIANO ANTUNES**

**U.S Africa Command: A nova inserção estadunidense na África**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador:

Prof. Dr. Paulo Cesar Souza Manduca

**Campinas**

**2018**

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** CAPES, 1505028

Ficha catalográfica Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Am89u Antunes, Duarte Luciano, 1993-  
U.S Africa Command : a nova inserção estadunidense na África / Duarte Luciano Antunes. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Paulo César Souza Manduca.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Comando dos Estados Unidos para a África. 2. Política externa. 3. Estados Unidos - Relações exteriores - África. 4. África - Relações exteriores - Estados Unidos. I. Manduca, Paulo César Souza, 1965-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** U.S Africa Command : the new american insertion in Africa

**Palavras-chave em inglês:**

United States. Africa Command

Foreign policy - Foreign relations - Africa

Africa - Foreign relations - United States

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Paulo César Souza Manduca [Orientador]

Jose Alexandre Altahyde Hage

Eliézer Rizzo de Oliveira

**Data de defesa:** 16-03-2018

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação/Tese de Mestrado/Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em dezesseis de março de dois mil e dezoito, considerou o candidato Duarte Luciano Antunes aprovado.

Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca (Orientador) – Presidente da Banca.

Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas.

Prof. Dr. José Alexandre Altahyde Hage – Universidade Federal de São Paulo.

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

Para Nívea Antunes.

## **AGRADECIMENTOS**

O momento mais difícil de redigir um trabalho científico é, sem dúvida, a seção de agradecimentos; assim, de antemão, peço desculpa caso tenha esquecido ou omitido alguém. Gostaria de estender os agradecimentos iniciais aos meus familiares que ao longo deste trabalho me apoiaram integralmente, com provisões materiais, também com amor, paciência e carinho. Agradeço aos amigos e companheiros de investigação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) de Guiné-Bissau e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas, UNESP-PUCSPUNICAMP; aos Profs. Eliezer Rizzo e Alexandre Hage, as considerações pontuais e riquíssimas; ao amigo e camarada Bruno Cesar Pinto, as boas as conversas e tempo dispensados ao longo do período desta investigação.

Agradeço aos professores do Departamento de Ciência Política da Unicamp; aos professores Wanderley Messias da Costa e André Martin, do Departamento de Geografia Humana da USP, as ótimas aulas e conversas que em muito contribuíram para minha formação.

Agradeço à minha amada e incomparável esposa, Nívea Antunes, o apoio dispensado tanto neste projeto como em tantos outros em nossa vida.

Agradeço especialmente ao Professor Dr. Paulo Manduca a orientação acadêmica e amizade ao longo deste tempo de investigação; sem seu apoio e paciência, dificilmente teria eu terminado este trabalho. Agradeço à CAPES a concessão da Bolsa de Mestrado, que foi fundamental para o custeio e progresso desta pesquisa.

Obrigado a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este sonho se tornasse realidade.

## RESUMO

A emergência de um novo Comando de Combate Unificado em 2007 (U.S Africa Command) lançou novas questões acerca do papel e dos desafios que o continente africano tem na agenda estratégica norte-americana para o século XXI. Investigando-se o fenômeno da formação do Africom, elementos históricos-institucionais e de política externa foram analisados, buscando-se, assim, uma compreensão histórico-estratégica dessa ação do governo norte-americano. Inseriu-se também no debate o papel do softpower (poder brando ou encantador) na relação entre os EUA os países africanos. Concluiu-se que a formação do U.S Africa Command se subscreve na Guerra Global ao Terror, implementada desde 2001, a qual, por sua vez, tem elementos muito particulares, extrinsecamente relacionados a ações da mesma ordem implementadas em outros cenários – como, por exemplo, na Guerra e na ocupação do Iraque após 2003. O U.S Africa Command apresenta uma significativa ruptura do *modus operandi* da política externa militar norte-americana, apresentando elementos de cooperação e fortalecimento dos Estados, bem como transferência de *know-how* militar aos países parceiros.

**Palavras-chave:** Comando dos Estados Unidos para a África. Política externa. Estados Unidos - Relações exteriores - África. África - Relações exteriores - Estados Unidos.

## ABSTRACT

The emergence of a new Unified Combat Command in 2007 (US African Command) has raised new questions about the African continent's role within the North American strategic agenda for the twenty-first century and its challenges. In the quest to investigate the phenomenon of the formation of Africom, historical-institutional elements and foreign policy analyzed, seeking a historical-strategic understanding of the action of the US government. The role of softpower (or charming power) in this relationship between the US and African countries should also be inserted in this debate. It was concluded that the formation of the US Africa Command is subscribed to in the Global War on Terror, implemented since 2001, in turn, has very basic elements with regard to actions of the same order implemented in other scenarios - as in War and occupation From Iraq after 2003. US Africa Command has significantly disrupted the *modus operandi* of US military foreign policy, presenting elements of cooperation and strengthening of states, as well as transfer of military knowledge to partner countries.

**Key words:** U.S Africa Command. Foreign policy. United States - Foreign Relations - Africa. Africa - Foreign relations - United States.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Método Hipotético-Dedutivo de Popper - proposto por Castro (2012) .....	19
Figura 2 - Fatores que influenciam mudanças na política externa.....	42
Figura 3 - A situação geopolítica do mundo em 1957 (La situation géopolitique .....	49
Figura 4 - Gastos Militares Estadunidenses em Defesa. ....	54
Figura 5 - Crescimento percentual do PIB dos EUA - 1981-1989.....	59
Figura 6 - Divisão étnico-religiosa do Oriente Médio .....	66
Figura 7 - Guerres Depuis 1960. ....	71
Figura 8 - Porcentagem da População Muçulmana no continente africano .....	92
Figura 9 - Porcentagem de Muçulmanos por País no continente Africano .....	93
Figura 10 - Polity IV Individual Country Regime Trends - 1946-2013 .....	94
Figura 11 - Incidentes e ataques terroristas na Nigéria - 1970-2013. ....	95
Figura 12 - Viagens do Presidente Bush (2001-2009) para África.....	100
Figura 13 - Viagens dos Secretários de Estado do governo Bush para África.....	101
Figura 14 - Decisão de usar forças militares no Iraque. ....	103
Figura 15 - Deveriam os EUA manter tropas no Iraque?.....	104
Figura 16 - Aprovação do Presidente George W. Bush.....	105
Figura 17 - Gastos Militares Estadunidenses - em % do PIB. ....	109
Figura 18 - Pré-Africom.....	116
Figura 19 - Pós-Africom .....	117

Figura 20 - Bases Militares Estadunidenses pelo Mundo .....	120
Figura 21 - Localização das sedes e locais de comando do AFRICOM na África ..	123
Figura 22 - Conflitos Políticos na África.....	124
Figura 23 - Overview Map - Mali. ....	131
Figura 24 - Boko Haram Attacks in 2012.....	132

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADM	Armas de Destruição em Massa
AFRICOM	U.S Africa Command
CCU	Comandos de Combate Unificado
CENTCOM	U.S Central Command
DoD	Departamento de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
EUCOM	U.S European Command
FTA	Fighting Terrorism in Africa
MEAFSA	Middle East, Sub-Sahara Africa and Southern Asia
NSSR	National Security Strategy Report
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PACOM	Pacific Command
UCC	Unified Combatant Command
UCP	Unified Combatant Plan
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USPACOM U.S Pacific Command

## SUMÁRIO

	<b>Indicador</b>
<b>1 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA</b>	<b>Erro!</b>
<b>não definido.</b>	
1.1 OBJETO DE ESTUDO .....	15
1.2 CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	17
1.3 NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO .....	19
1.4 HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO .....	32
1.5 A ANÁLISE DO DISCURSO.....	32
1.6 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA .....	39
<b>2 AS ESTRATÉGIAS POLÍTICO-MILITARES DOS EUA ENTRE 1945-1991 .....</b>	<b>44</b>
2.1 SECURITIZAÇÃO DOS EUA PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL - 1946-1970 .....	45
2.2 DOS ANOS DE CRISE DO MODELO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL AO FIM DA GUERRA FRIA - 1971-1991 .....	55
2.3 DIANTE DE UMA NOVA ORDEM - O MUNDO POLÍTICO PÓS-GUERRA FRIA .....	63
2.4 A POLÍTICA EXTERNA DE BILL CLINTON: MULTILATERALISMO ALACIOSO? .....	72
2.4.1 Multilateralismo, o que é? .....	72
2.4.2 A política externa de Clinton: entre o discurso e a prática .....	73
2.5 A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA ANTES DO 11 DE SETEMBRO DE 2001: BREVES CONSIDERAÇÕES .....	76

3 DO COMBATE AO TERROR NA ÁFRICA À FORMAÇÃO DO U.S AFRICA COMMAND.....	79
3.1 A SECURITIZAÇÃO DO CONTINENTE AFRICANO: ÁFRICA, ROGUE STATES E GUERRA AO TERROR .....	82
3.1.1 Segurança como construção social-coletiva.....	82
3.2 O TERRORISMO CHEGA À ÁFRICA – O PAPEL DOS EUA NESTE COMBATE .....	89
3.3 PODER BRANDO E PODER DURO.....	106
4 O U.S AFRICA COMMAND .....	112
4.1 A FORMAÇÃO E ESTABELECIMENTO DO U.S AFRICA COMMAND - DESAFIOS E CAMINHOS POSSÍVEIS.....	113
4.1.1 O que é o U.S AFRICOM? .....	115
4.2 U.S AFRICOM EM OPERAÇÃO: COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E COMBATE AO TERRORISMO LOCAL E INTERNACIONAL.....	126
CONCLUSÃO .....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	139

## 1 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Ao longo deste capítulo, apresentamos os caminhos metodológicos e teóricos que esta investigação percorreu. A pesquisa a seguir insere-se em um campo de investigação que converge o estudo de Instituições, História e Política Externa, a saber, no processo histórico em que se inserem essas instituições e suas alterações, modificações, impactos na vida política, como a formulação de políticas públicas para o exterior. Para uma inteira compreensão da pesquisa e uma breve apresentação dos elementos que justificam tal investigação, os subtópicos a seguir apresentarão o necessário para que o leitor entenda a formulação do trabalho e o desenho da pesquisa.

### 1.1 OBJETO DE ESTUDO

Para o estudo realizado, tivemos como objeto de investigação: o processo de securitização da política externa norte-americana para a África; para isso, investigamos como determinadas instituições afetam e são afetadas pela situação histórica; como se modificam ao longo do tempo nesse processo conflituoso; como dentro deste ambiente de conflito (doméstico e internacional) essas instituições produzem políticas, isto é, resoluções que visam a superar demandas. Para avaliar esse objeto, estudamos o caso dos EUA. Propusemo-nos investigar a formação histórica e institucional da agenda de segurança internacional dos EUA para a África, desde a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo compreender as causas que levaram à formação do Comando Militar Estadunidense para a África, o U.S Africa Command em 2007.

O caso estadunidense que foi estudado nesta pesquisa caracterizou-se por compreender como o Estado norte-americano ao longo dos anos – em especial após

a Guerra Fria – desenvolveu sua política de contensão a ameaças terroristas internacionais. Verificou-se que, desde o final da Guerra Fria, emergiu um novo tipo de conflito, assimétrico e mais problemático para a agenda externa norte-americana: o terrorismo *in*. A emergência de novos Estados na periferia global após a queda do projeto soviético impôs uma nova dinâmica de conflitos globais. Os Estados que surgem após quase cinquenta anos de rivalidade americano-soviética inserem-se em um contexto global pautado pela economia capitalista liberal, orientada pelo modelo democrático de governo e do Estado-Nação. Muitos desses novos países, como os africanos, enfrentaram e continuam enfrentando grande dificuldade de se inserirem nessa dinâmica global. Boa parte desses novos Estados fracassou ainda em seu processo inicial de formação – pela incapacidade de formação de um Estado-Nação, dado a diversidade étnica e o baixíssimo índice de legitimidade das elites locais, bem como pela incapacidade das instituições políticas de criar uma interação entre as diversas etnias<sup>1</sup>. Ademais, inexistência de um projeto de nação, que tenha como modelo o ocidental-burguês de Estado nacional, projeto esse consagrado desde o fim do século XVI e exportado para as futuras nações (COSTA, 2013, p. 256)<sup>2</sup>. Esse fracasso lançou novos desafios ao resto do mundo, organizado no modelo vencedor. Surgem, então, estados falidos, sem o modelo estabelecido pelos vencedores e com demandas estruturais graves, e negligenciados pelo sistema capitalista. Emergem nesses Estados grupos que ameaçam a sobrevivência de outros Estados, aflorando

---

<sup>1</sup> Um exemplo acerca deste tema pode ser encontrado nos estudos de Vitor Alexandre Lourenço (2005, 2009). Nestes estudos o autor busca reconstruir historicamente a relação de distribuição assimétrica do poder político pós-Independência em Moçambique a partir de uma abordagem institucional histórica. Lourenço expõe como o processo histórico tem um valor importantíssimo na construção e configuração do poder dentro das instituições que formam o Estado e como a busca pelo controle dessas instituições por parte das várias etnias são construídas dentro de um contexto de luta de classes e diversidade social-econômica pautado pelas regras democráticas.

<sup>2</sup> Wanderley Messias da Costa (2013, p. 254-6) aponta para o impacto do modelo de Estado-Nação construído e consolidado desde finais do século XVI para os debates na Geografia Política. A existência do Estado aos modelos ocidental-burguês, Estado como organismo territorial, tem sido combatido por vários teóricos. Boaventura de Sousa Santos (2007) tem corroborado com a ideia de Estado plurinacional, abandonando alguns preceitos do modelo de Estado-nacional trazidos e defendidos desde seus primórdios.



e disseminando a ameaça do terrorismo internacional<sup>3</sup>. Como os Estados Unidos fizeram para superar o problema e garantir que seu projeto de nação fosse alcançado diante da ameaça terrorista global?<sup>4</sup> Este é o caso a ser estudado à luz do objeto escolhido.

## 1.2 CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Para a realização deste estudo, foi utilizado o método hipotético-dedutivo de Popper, em que, a partir de questionamentos surgidos da observação de um fenômeno, busca-se explicar de maneira científica seu funcionamento, elencando hipóteses que foram testadas ao longo do estudo, promovendo, assim, uma análise dos fenômenos, em nosso caso, políticos. Conforme nos aponta Castro (2012, p. 276):

o experimentalismo dedutivo deve ser orientado pela formulação de um problema que, de maneira objetiva, gerará conjecturas e refutações, acarretando, assim, rejeição ou corroboração (aceitação), por via de testes e verificação. O falseamento também deverá assumir papel importante como erro a ser evitado na elaboração e formulação de novas teorias. [...] A problematização deve ser resultado de eventuais contradições, lacunas e conflitos de expectativas existentes na corrente teórica predominante.

Desse modo, o estudo que se segue surgiu da incapacidade de determinadas abordagens responderem a problemas fulcrais acerca do fenômeno. Em sua maioria,

---

<sup>3</sup> Buscou-se, ao longo deste breve texto, apresentar de maneira sucinta e ensaísta um resumo dos acontecimentos históricos após a queda da URSS. Tentou-se demonstrar como após 1991 emerge um novo cenário global, pautado por dificuldades, as quais os Estados têm de superar. Entre estas dificuldades, abordaremos o terrorismo internacional – para o caso estadunidense – e o caminho empreendido por este para superar tal dificuldade.

<sup>4</sup> Embora essa seja a questão de fundo central, outras questões fizeram parte da pesquisa. Estas serão apresentadas ao longo do trabalho.

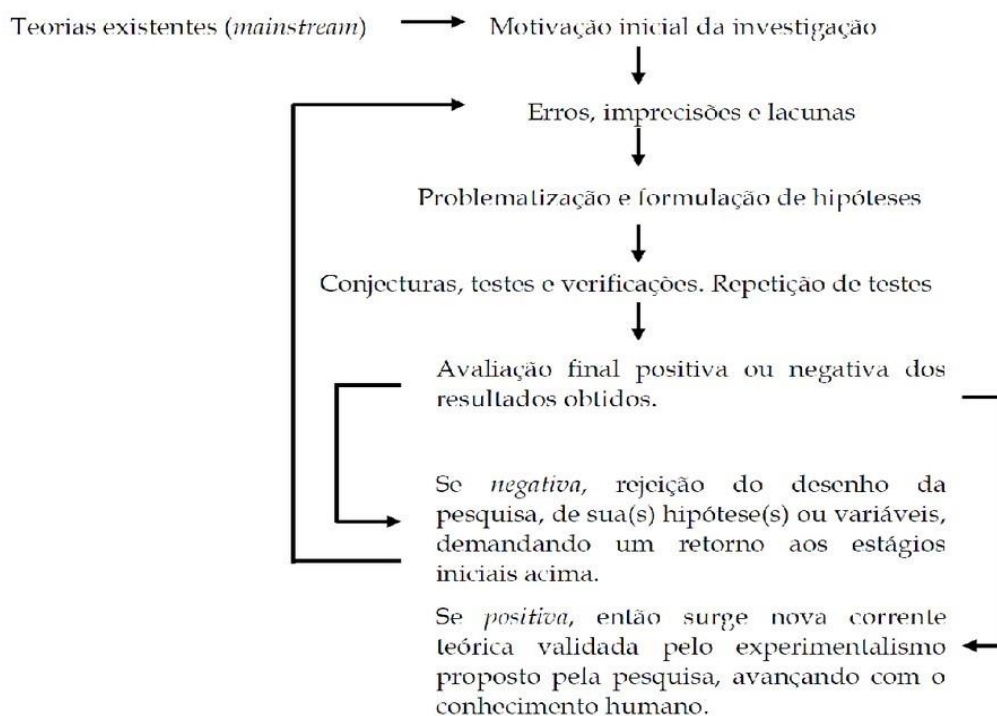
os estudos já realizados sobre o surgimento e funcionamento do U.S Africa Command desconsideram questões acerca das instituições e dos acontecimentos históricos envolvidos no processo de construção do U.S Africom<sup>5</sup>. Para superar esse problema, uma investigação a partir da teoria do novo institucionalismo histórico e da análise de política externa são fundamentais para expandir a investigação e aprofundá-la, conseqüentemente.

Ainda acerca do modo como opera o método de análise de Popper, Castro (2012, p. 277) elabora um organograma didático e explicativo como o método opera em investigações científicas.

---

<sup>5</sup> O estudo desenvolvido por David E. Brown (2013) na Strategic Studies Institute do U.S Army War College é um exemplo de estudo think tank que aborda questões mais gerais e técnicas, deixando em aberto questões que só podem ser investigadas à luz de teorias diversificadas, como as supracitadas. Mesmo assim, o estudo de Brown (2013) é um ótimo ponto de referência e fornece importantes conclusões que serão citadas ao longo desta investigação. Outro exemplo de trabalho think tank é o de Theresa Whelan (2007) que é vice-secretária assistente de Defesa para África, do Departamento de Defesa Estadunidense, e publicara em 2007 um trabalho no Institute for Security Studies acerca do U.S Africa Command. O texto desenvolvido pela burocrata é explicitamente tecnicista e informativo acerca do que seria o AFRICOM. O trabalho de Lauren Ploch (2011) desenvolvido no Congressional Research Service tem o mesmo caráter do trabalho de Whelan (2007) e Brown (2013), sendo mais um relatório técnico para membros do Congresso Estadunidense sobre o U.S AFRICOM. Estes são apenas alguns exemplos de trabalhos sobre o Africom que, embora ricos em questões de informações e conteúdo documental, carecem de interpretação analítica e disciplinar-teórica.

**Figura 1 - Método Hipotético-Dedutivo de Popper - proposto por Castro (2012)**



Fonte: Castro (2012, p. 277).

Ao longo deste capítulo, apresentaremos o bojo estrutural desta pesquisa e os apontamentos fundamentais para sua compreensão. Em seguida, será feita uma apresentação dos questionamentos levantados a partir do campo teórico do Novo Institucionalismo Histórico e, então, uma apresentação das hipóteses da investigação, tendo como base os questionamentos do modelo teórico usado e apresentado a seguir.

### 1.3 NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Conforme aponta Kloppenberg (1995, p. 125), “Instituições não caem do

céu”<sup>6</sup>. Embora essa afirmação pareça redundante em um primeiro momento, ela leva-nos a uma reflexão mais profunda em um segundo momento. Afinal, uma vez que as instituições não surgem espontaneamente ou, como propõe o autor, “ não caem do céu”, a única maneira de explicar o surgimento dessas instituições é por meio de um resgate histórico e material daquilo que definimos como instituições. Assim, o que são Instituições?

Hall e Taylor (2003, p. 196) apontam que os pesquisadores institucionais, a partir da perspectiva histórica, definem Instituições da seguinte maneira:

De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

O Estado, nesse sentido, seria um conjunto de instituições que determinam a vida pública e a condução dos interesses, ditos nacionais. Não cabe aqui uma descrição histórica do surgimento do Estado-Nação, mas vale ressaltar que esse é o modelo institucional emergente pós-século XIX, confirmado após duas grandes guerras (1914-1918 e 1939-1945) como o melhor modelo<sup>7</sup>, no qual é possível a existência de uma forma democrática de governo. Desse modo, o Estado não seria apenas uma abstração, algo que não observamos. É possível observar o Estado pela análise material e imaterial, bastando, para isso, que seus elementos constitutivos (supracitados) sejam verificados. O que pode mudar não é exatamente o que os diversos campos de pesquisa institucional entendem por Estado, mas sim qual a

---

<sup>6</sup> Tradução nossa. Em original, “Institutions do not fall from Sky”.

<sup>7</sup> Segundo a perspectiva dos vencedores e imposta aos vencidos.

função do Estado e como ele se compõe. Essas são questões-problema que diferem de caminho explicativo entre as três principais vertentes do novo institucionalismo. Para uma melhor compreensão acerca de uma dessas abordagens, o novo institucionalismo histórico, em especial; como essa abordagem melhor explica nosso problema de pesquisa? Vejamos o debate desenvolvido a seguir.

Dentre os muitos campos de pesquisa da disciplina de Ciência Política, insere-se o chamado de Institucionalismo. Este campo tem como principal objetivo estudar o papel das instituições (objetivamente) e dos atores (subjetivamente) no campo do jogo político. A principal via é compreender como as instituições afetam o comportamento dos atores, como são afetadas por eles e como elas moldam o contexto social, histórico, econômico, etc. As pesquisas institucionais preocupam-se com instituições. Para os institucionalistas, as instituições são extremamente importantes para a compreensão dos fenômenos político-sociais. Examiná-las é, pois, o caminho para a apreensão dos fenômenos.

Nas pesquisas Institucionais, existem três campos teórico-metodológicos em que se inserem as pesquisas do institucionalismo, a saber: 1. Institucionalismo da Escolha Racional; 2. Institucionalismo Histórico; 3. Institucionalismo Sociológico ou Comportamental (HALL e TAYLOR, 2003; RIBEIRO, 2012)<sup>8</sup>. Para compreender o surgimento do U.S Africa Command e seu papel na política estadunidense durante os mandatos de Bush e Obama, verificamos que o melhor caminho teórico-metodológico seria a abordagem do Novo (Neo) Institucionalismo Histórico. Para demonstrar o porquê esse é o mais adequado e para uma apresentação do modelo teórico, seguem-se os parágrafos abaixo.

O novo institucionalismo histórico difere-se essencialmente do (antigo) institucionalismo histórico no tocante à diminuição da influência behaviorista

---

<sup>8</sup> Para uma leitura mais detalhada acerca de cada área de estudo do Institucionalismo, ler: HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), e; IMMERGUT Ellen M. (1998).

(RIBEIRO, 2012, p. 90). Para a compreensão do papel do behaviorismo na ciência política, é fundamental uma análise histórica da disciplina e do contexto mundial dos anos 1930-1950.

Conforme aponta Gabriel Almond (1998), o surgimento da filosofia política dá-se entre os gregos no século IV a.C.; entretanto, o processo de cientificação, que torna o pensamento político em uma linha teórico-metodológica, ocorre desde o final do século XIX, sendo consolidado em meados da década de 1920. O debate metodológico de estudos políticos ocorre num contexto extremamente particular dos EUA. Os crescimentos estruturais e superestruturais dos EUA no fim do século XIX lançou-os em uma condição propícia à corrupção em larga escala. Tornou-se, então, necessário pensar e refletir sobre a organização da política e de suas instituições. Os sucessivos casos de corrupção de políticos lançaram bases para artigos e investigações jornalísticas, e a emergência de movimentos de reforma, liderados por operários, fez que o tema Política fosse a tônica dos estudos acadêmicos. No período de entre guerra (1919-1939), é possível constatar um aumento da produção acadêmica, tomando como ponto de partida as primeiras investigações jornalísticas e propondo-se a realizar estudos “empíricos” sobre o tema. Esses primeiros estudos fundamentavam-se em análises empíricas e realistas (ALMOND, 1998, p. 64-66). Uso de teorias da sociologia política, da antropologia e da psicologia embasaram os primeiros estudos. Os estudos empíricos dos processos governamentais e políticos tinham feito algum progresso nas universidades americanas. Mas a maior parte do estudo da política em universidades americanas nessas décadas ainda era essencialmente jurídica, filosófica e histórica em sua metodologia.

Chicago foi uma das cidades que mais sofreu com escândalos de corrupção e, por isso, tornou-se material de pesquisa. Assim é que os avanços trazidos pelos estudos nessa região foram importantíssimos para o amadurecimento científico da disciplina de Ciência Política. Os pesquisadores pioneiros na área concentravam-se em grande medida na Universidade de Chicago, no Departamento de Ciência Política. O início da Segunda Guerra Mundial, em 1939, lançou novos questionamentos para os pesquisadores e também muitas dificuldades.

Nos anos 1930, ocorreu uma ruptura na Universidade de Chicago e boa parte dos professores que lideravam pesquisas afastaram-se dela. Migraram para outras instituições, como Yale e Harvard, contribuindo ali para a disseminação de outras abordagens de pesquisas. A II Guerra Mundial serviu como laboratório para grandes e importantes pesquisas na área da Ciência Política e, em especial, na área de comportamento político. Lasswell, por exemplo, pesquisa as imprensas internacionais, tanto as aliadas com do eixo, nos EUA, por meio de métodos quantitativos; com ajuda de cientistas sociais, realizaram-se pesquisas para investigar os discursos de Hitler e seus impactos morais e políticos na formação da consciência política do povo alemão.

O rápido aumento das pesquisas, durante os anos de guerra, pós-guerra e guerra fria, foi fundamental para interdisciplinarizar as experiências dessas pesquisas. O aumento do número de disciplinas no currículo acadêmico de Ciência Política, bem como no número de departamentos especializados, foi importante para o avanço das pesquisas em áreas até então pouco trabalhadas, como no caso das Relações Internacionais, que passam a ser tratadas como ramo importante da Ciência Política, devido à inserção dos EUA na Guerra Fria. Contudo, foi na Universidade de Michigan – influenciada pelos rumos da história durante da II Guerra Mundial – que mais contribuiu para as pesquisas comportamentais. Tornou-se a principal instituição nessa Revolução Comportamental. Realizou pesquisas e formou professores para essa área, ainda pouco explorada, especialmente em pesquisas ligadas ao consumo dos mercados e o comportamento dos consumidores. Na década de 1970, realizou pesquisas no campo do comportamento eleitoral (ALMOND, 1998, p. 68-75).

Os estudos comportamentais na área da política tinham grande influência da psicologia e buscavam através de métodos quantitativos traçar o perfil das massas votantes e compreendê-las a partir de diversas inferências estatísticas; o grande objetivo desses estudos era entender por que o fascismo foi amplamente apoiado e prever em quais situações isso poderia ocorrer novamente.

Conforme nos aponta Almond (1998, p. 75), foi após a Segunda Guerra

Mundial que a disciplina de Ciência Política passou a ser implantada em diversas universidades na Europa e alcançou um aumento expressivo na produção da área. A guerra foi, conforme advertiu Sartre, “um banho de história”.

Durante alguns anos após o final da guerra e início da Guerra Fria, o campo que mais teve adesão e publicação foi o dos estudos comportamentais. Entretanto, após os anos 1950-60, apareceram campos de estudo que buscavam abordagens menos comportamentais; neles inserem-se os estudos das instituições, tendo as três vertentes supracitadas como as principais; mesmo assim, o caráter comportamental ainda era presente nas abordagens. No entanto, dos anos de 1970 em diante, pesquisas deram novos rumos às vertentes do Institucionalismo, afastando-o do essencialismo comportamental, e propondo para ele, a partir dos anos 1980, abordagens menos behavioristas, para firmá-lo como novo campo de estudos e romper com as antigas abordagens. Os pesquisadores do Institucionalismo passaram a denominar o novo campo de estudos de Neoinstitucionalismo ou Novo Institucionalismo. Conforme nos aponta Hall e Taylor (2003, p.193-194):

[...] esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

O Novo Institucionalismo mantinha as abordagens teóricas e metodológicas anteriores, porém renovava o conteúdo delas. Conforme aponta Ribeiro (2012, p. 91):

[...] dessa forma, o novo institucionalismo emerge como uma condensação entre, de um lado, a manutenção dos traços positivistas do comportamentalismo: objetividade/racionalidade, empirismo, formalizações, método dedutivo (escolhas racionais) e, de outro lado, como apontado, recoloca a primazia, herdada do velho institucionalismo, das instituições na dinâmica das escolhas sociais.

O Novo Institucionalismo, embora reconheça que os atores têm importância



fundamental no processo de caracterização das instituições, visa a compreender como as instituições criam burocracia própria, uma maneira própria de lidar com desafios e como esse *modus operandi* afeta os atores e a sociedade.

Nesse sentido, estudar as instituições é também estudar o campo social em que elas estão inseridas e verificar como são afetadas e como afetam os atores. Para isso, a abordagem histórica do Novo Institucionalismo traz importantes contribuições. Para apresentá-las, segue-se abaixo breve resumo de seu campo teórico.

O Novo Institucionalismo Histórico visa a compreender como as instituições são formadas a partir do tempo e dos espaços, levando em consideração os conflitos sociais e as diferenças econômicas que interferem na construção de organizações e conseqüentemente no seu processo de institucionalização. É esse processo, histórico constitutivo, que a abordagem histórica buscará compreender.

A abordagem histórica das instituições busca responder a questionamentos como os seguintes: (1) Como se constroem as relações entre instituição e comportamento? (2) Como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam? Essas são perguntas centrais na análise neoinstitucional histórica. A partir delas, o investigador consegue compreender em um plano linear histórico como as instituições formam-se, são modificadas e afetam o comportamento de outras instituições e atores.

Um das premissas centrais do Novo Institucionalismo Histórico é o fato de que, conforme vimos no início do subtópico, “as instituições não caem do céu”, antes, elas se formam a partir da intensa luta de classes; seria o fato de que, por serem forjadas a partir da luta entre grupos sociais em uma mesma sociedade (região geográfica compartilhada por pessoas com diferenças meios de vida e visões de mundo), as instituições importam as características do grupo que as criou ou pelos quais são controladas. A divisão de poderes entre as muitas instituições que regem a vida social e política é assimétrica. Essa assimetria de poderes só pode ser compreendida a partir de uma análise histórica e social do processo constituidor dessas instituições e da maneira como elas são influenciadas pelo grupo (ou pelos grupos, dependendo do

tamanho e importância) que as dirigem (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196). A partir dessa teoria, que implica uma metodologia específica, cabe aos investigadores “formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196).

Uma questão central nos estudos do novo institucionalismo histórico é: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Para responder a essa pergunta, existem dois caminhos teórico-metodológicos: perspectiva calculadora e perspectiva cultural. Para a primeira, há uma forte presença do pensamento racionalista-estratégico, do qual a ênfase é dada na maneira como os indivíduos se organizam para superar algum desafio imposto. Esse tipo de abordagem apresenta aos indivíduos de uma determinada instituição uma proposta de que é possível definir a maneira como outros indivíduos agem ou vão agir. Assim, o resgate histórico seria uma clara tentativa de criar explicações a partir dessa fórmula de ação como cálculo. A segunda perspectiva enfatiza o caráter humanista da ação dos atores, reconhecendo que suas concepções de mundo são limitadas por variáveis históricas, não sendo possível uma determinação *a priori* e generalizada da racionalidade dos indivíduos. Essa perspectiva reconhece que as opiniões são formuladas em contextos específicos e podem alterar-se pela mudança de contexto e de indivíduo. Assim, embora todo indivíduo possua uma certa medida de racionalidade – ou seja, um pensamento estratégico de alcançar fins, formulando caminhos para tal – esta racionalidade é limitada a variáveis que às vezes escapam da equação e só podem ser verificadas através de uma análise mais particular menos generalizada (HALL e TAYLOR, 2003. p. 197-8).

Outra questão fundamental é: Que fazem as instituições? Hall e Taylor (2003, p. 198) apontam que os adeptos do Novo Institucionalismo Histórico a partir da perspectiva cultural dizem que

as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação.

O indivíduo ou ator não pode, como propõe a abordagem racionalista ou calculadora, ser compreendido separado da influência das instituições e dos fenômenos sociais ao seu redor. Esses, na verdade, são variáveis que implicam a maneira como o ator se posicionará e definir caminhos - ainda que estratégicos e racionais - para superar os problemas apostos.

A partir do momento que um ator age de uma forma define um modo de agir diante de várias situações problemas. Isso tornar-se quase que uma visão da própria instituição. Essa fossilização das estratégias pode ser compreendida entre várias maneiras – mas a que será abordada ao longo deste estudo – como um produto de ação coletiva. A maneira como um grupo pensa determinados assuntos, sua ideologia coletiva é que definirá como as estratégias serão esboçadas e articuladas. Em momentos de conjuntura crítica, em que a ideologia do grupo é posta em xeque, ocorrerá uma mudança do modo como os atores e a própria instituição se posicionarão, o que definirá sua forma de agir.

A partir da proposta acima, uma variável que pode interferir na construção da ideologia coletiva do grupo é o próprio sistema político americano. O sistema bipartidário pressupõe, em suma, uma dicotomia de posicionamento teórico. Determinados assuntos serão tratados de uma maneira diferente, dependendo do partido no poder executivo. Como o objeto tratado neste estudo é de cunho internacional, a política externa de cada governo pode ser alterada, para além das explicações fenomenológicas da situação macro histórica (guerras, ataques terroristas, pressão popular, etc), por uma mudança significativa dos governos e das orientações de cada governante e seus ministros. Assim, por exemplo, a administração Clinton teria um posicionamento divergente da administração Bush (filho), não apenas pela diferença histórica, mas pela diferença partidária, intrínseca ao sistema político norte-americano.

Nesse sentido, Hall e Taylor (2003, p. 200) nos informam que o estudo de Margaret Weir “mostrou como a estrutura do sistema político favorece a constituição

de certas condições sociais em detrimento de certas outras”. Assim, com relação ao objeto de investigação proposto nesta pesquisa, a alteração da estrutura política, a partir do resultado do sistema eleitoral e sua expressão na dicotomia partidária, refletirá como o poder executivo repartirá certa medida de poder entre certas instituições em detrimento de outras. Por exemplo, a Doutrina Bush dará maiores poderes para instituições militares do que para instituições sociais-culturais. A Guerra ao Terror, como projeto de estratégico-nacional, implicou pesados investimentos na Defesa e Guerra Preventiva em detrimento dos gastos com educação e cultura (gastos não-militares)<sup>9</sup>. Esse fenômeno não é apenas produto de acontecimentos externos (como os ataques terroristas de 11/9/2001), mas também uma ideologia coletiva de superação ao desafio imposto pelos problemas externos.

Para explicar essa questão, Przeworski (2004, p. 529) faz uma comparação simples, porém elucidativa. Imaginemos um jogo de basquete. Para o jogo ser jogado, são necessários dois times; digamos que um seja composto por jogadores extremamente altos e fortes, ao passo que o outro por pequenos e fracos. Embora as regras do jogo sejam as mesmas para ambos os times, o resultado do jogo será quase que definido *ex ante*. O elemento que determina o resultado não são as regras, porém a assimetria de poder repartido pelos jogadores. À luz das regras, as condições para o jogo são as mesmas; o mesmo não pode ser dito em relação à maneira como os dois times desenvolverão o jogo. Se trouxermos para nosso problema de pesquisa essa contribuição de Przeworski (2004), é possível compreender o funcionamento das instituições em democracias, em que os projetos de acumulação definem *ex ante* a maneira pela qual o poder será repartido. Um determinado projeto de nação difere estruturalmente de outro, tanto nas propostas como no modo que o poder é repartido internamente nas instituições, para que o objetivo definido *a priori* seja alcançado. Se, nesse caminho, desconsiderarmos tal fator, é provável que a investigação fique redundante e omita especificidades importantes acerca do funcionamento do jogo

---

<sup>9</sup> NATIONAL PRIORITIES PROJECT. <https://www.nationalpriorities.org/campaigns/how-military-spending-has-changed/>. Acessado em 2 de setembro de 2015.

político em regimes democráticos.

Uma questão que é lançada por Pzeworski (2004, p. 530) é como essa assimetria é definida em termos institucionais. Para o autor, isso se dá a partir das regras que compõem o jogo em regimes democráticos. Desse modo, em uma democracia cujo sistema eletivo seja o voto popular a alteração dos projetos, ou melhor, dos governos e seus projetos, ocorre a partir do sistema eleitoral. Ao passo que são alterados os governos – administrações políticas –, pode ocorrer uma alteração na divisão de poderes, concedendo-o a uma instituição ou grupo organizacional que antes não o detinha em tal escala. Mas, conforme questiona Pzeworski (2004, p. 530) “Mas por que os perdedores vão para casa? Por que eles não invadem o palácio?”<sup>10</sup>. O autor chega à conclusão que essa explicação só pode ser obtida a partir de uma profunda investigação das características endógenas dessas instituições, em face do seu caráter de formação histórico e do seu fator institucional.

Outro elemento importante envolto no debate sobre instituições é a questão da Autonomia do Estado. Skocpol (1995) apresenta um debate sólido em seu artigo *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*. A autora apresenta o conceito de que o Estado – definido por ela como “Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas (Ibidem, p. 103)” – tem a autonomia de determinar o funcionamento das instituições.

Haveria, assim, um certo grau de autonomia dentro das instituições, em especial, do Estado, que permitiria o desenvolvimento de determinadas políticas, em detrimento de outras. Mas o que permitiria essa autonomia? Skocpol (1995, p. 104) aponta que os burocratas<sup>11</sup> permitiriam essa certa autonomia do Estado, em relação

---

<sup>10</sup> Tradução livre. Original: “But why the losers go home? Why don’t they storm the palace?” (PZREWORSKI, 2004, p. 530).

<sup>11</sup> Burocratas são determinados agentes públicos, que servem como operadores das instituições, smodo, podem não ser políticos. Um general, empossado como Comandante de uma determinada Unidade (Instituição Militar), não é um político, mas um operador da máquina institucional. O termo

aos anseios populares e mesmo políticos. Dado que os regimes democráticos têm regras que restringem o tempo de atividade no exercício de uma determinada função política; por exemplo, o cargo de presidente é ocupado por um período de 4 anos por legislatura e prorrogável por mais 4, em caso de reeleição. Assim, um presidente pode ocupar continuamente a função por no máximo 8 anos<sup>12</sup>. Dependendo da agenda proposta e almejada pela administração, 8 anos não são suficientes para alcançá-la. Vale lembrar que a agenda presidencial é também uma agenda congressional, ou seja, partidária. Para um partido garantir que sua agenda seja perpetuada para além dos 8 anos eletivos de um presidente sem a eleição de um novo presidente do mesmo partido, a alternativa é incluir nas instituições burocratas alinhados ao projeto do partido. Assim, burocratas podem permanecer por períodos mais extensos que um presidente ou que o apogeu de um partido. Sendo assim, para garantir que determinados projetos sejam perpetuados por administrações futuras, a formação de um corpo burocrático (pessoal e regimental) é fundamental para garantir a Autonomia desejada.

Ainda que o Estado ou as instituições tenham certa autonomia e um grau de institucionalidade considerável, podem ocorrer mudanças nos projetos políticos e nas políticas públicas em si. Para compreender esse ponto importante, abordemos aqui uma discussão que converge na hipótese central deste estudo, caracterizando-o como Novo Institucional Histórico; é a questão da importância da conjuntura crítica (critical conjuncture) na alteração do próprio conjunto organizativo e orientador dos atores e das instituições no âmbito político. O Novo Institucionalismo Histórico pressupõe que, em momentos de situações críticas, ocorre uma alteração profunda na orientação dos

---

burocrata pode ser também substituído por tecnocrata, dependendo do contexto e do sentido da função e da instituição. Por exemplo, um economista-chefe ou presidente de uma instituição financeira podem não ser apenas um burocrata – ocupante da função atividade – mas também um tecnocrata, especialista do assunto.

<sup>12</sup> É citado sucintamente neste exemplo o caso das regras eleitorais nos EUA para o posto de Presidente.

indivíduos e das instituições em seus projetos de ações.

Em nosso estudo, a nossa hipótese a respeito da conjuntura crítica se fundamenta na premissa que, durante a administração Clinton a opção de uma política externa multilateral, tendo em vista a nova conjuntura que se estabeleceu em diversos países do Terceiro Mundo (crise financeira e econômica, como no caso brasileiro), permitiu que grupos terroristas tivessem um certo espaço de reagrupamento e aprofundamento de suas táticas, desembocando em diversos ataques terroristas desde a metade dos anos 1990, abrindo o caminho para o 11 de Setembro de 2001; sendo o 11/9 o momento crítico que permite aos falcões (ala mais reacionária e intervencionista dos estrategistas americanos), juntamente com o recém-eleito Bush, (re)implementar uma política de intervenção e guerra preventiva em todos os lugares onde o novo inimigo da humanidade – o terrorismo – esteja instalado. Essa política externa de Guerra ao Terror, intervenção e inserção em diversas regiões do planeta, ficou conhecido como “Doutrina Bush”. O U.S Africa Command é decorrência desse conjunto de fatores que reforçaram o aparato militar e a tese da intervenção em rogue states (Estados páreas; Estados delinquentes) na busca de reconstruir suas instituições e, desse modo, combater as ameaças terroristas (ANDERSON, 2015).

Ao longo desta pesquisa, foi utilizada a abordagem Neoinstitucional Histórica para compreender as causas do surgimento do U.S Africom. Convém ressaltar que o Novo Institucionalismo Histórico não tem uma cartilha metodológica, antes, sua pesquisa é variada e diversa. O melhor caminho para constituir bons estudos neste campo é combinar Ciência Política e História. Um estudo histórico é fundamentalmente um estudo do passado. Por sê-lo, é necessário uso de fontes históricas para reconstituição do período em debate.

O subtópico a seguir faz a discussão das hipóteses do estudo em consonância com a abordagem teórica desenvolvida anteriormente.

## 1.4 HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO

Temos como hipóteses para o surgimento de um projeto securitizador institucionalizado e materializado na criação do Comando Militar Africano - U.S Africa Command - as seguintes hipóteses:

- Após os ataques de 11 de setembro de 2001, os governos americanos subsequentes tornam-se mais sensíveis às problemáticas do terrorismo internacional e veem a necessidade de combatê-lo.
- Com o sucesso da Guerra do Iraque, uma expressão do combate ao terrorismo internacional, a dispersão de grupos terroristas para o norte da África e a possível associação destes a lideranças políticas, levam os EUA a mobilizar recursos na busca de criar um Cinturão Sanitário. O grande temor dos estrategistas estadunidenses é que esses grupos tomem o controle de Estados com problemas institucionais crônicos e usem o território deles na cooperação de atividades terroristas.
- Na busca de auxiliar os Estados no combate à ameaça terrorista em seus próprios territórios e fortalecer as instituições em um caminho democrático, exportando o modelo liberal, vencedor do conflito internacional pós-II Guerra Mundial, os EUA lançam o projeto U.S Africa Command. Um Comando Militar que tem como principal objetivo cooperar com os Estados Africanos, ajudando-os a desenvolver treinamentos e transferindo-lhes tecnologia militar para que os Estados nacionais tenham força para combater as ameaças internas, sem a necessidade de que o próprio EUA irem à Guerra.

## 1.5 A ANÁLISE DO DISCURSO

Uma análise do passado tem de ser, antes de mais nada, uma análise dos documentos do período pesquisado. Conforme adverte Febrve (1949, ed. 1953, p.



428), “A história faz-se com documentos escritos, sem dúvida”. A análise desses documentos que, segundo o autor, podem ser documentos oficiais, pinturas, construções arquitetônicas, etc. possibilitam ao historiador, ou ao analista em questão, recuperar as narrativas dos personagens em um determinado período (de tempo) histórico que, resgatado, permite-lhe identificar elementos daquele momento histórico. Uma análise documental, se pretende ser uma investigação completa, necessita, entre outras coisas, de uma análise do discurso. Deve-se, pois, investigar o documento e compará-lo com outros do mesmo período, verificando seu discurso e conteúdo, o que permite ao historiador ou cientista recriar uma imagem do passado e/ou do personagem que o confeccionou.

O documento – seja ele textual, iconográfico, audiovisual – é para o historiador um objeto de estudo (FEBVRE 1949, ed. 1953). O documento deve, portanto, ser tratado pelo historiador como uma produção de um grupo social que, através dele, busca externar sua visão de mundo. Cabe ao historiador ou cientista não apenas criticar o objeto enquanto tal, como faz um arqueólogo, mas também decifrar seu significado, ligando sua existência ao grande e complexo contexto histórico. Conforme aponta Bloch (2001), documentos podem ser falsificados, como os certificados de Carlos Magno, citado pelo autor<sup>13</sup>. Deve, pois, o analista histórico verificar sua validade por meio de métodos e técnicas científicas.

Para realizar a crítica ao documento, deve-se, antes de mais nada, tratá-lo como um documento e não um monumento. Le Goff (2003) realiza um debate, distinguindo as características dos dois termos e suas implicações no fazer história. O documento como monumento seria a tentativa de elevá-lo ao *status* de verdade em si. Por exemplo, um quadro de Pedro Américo retratando o momento do grito da independência seria tido como um relato fidedigno do fato e incorporado ao cânon histórico de reconstrução do passado. Um diploma do reinado de Carlos Magno, que

---

<sup>13</sup> Também citados por Le Goff (Op. cit, p. 533). O autor realizara aqui uma reconstrução da história da crítica ao positivismo historiográfico, usando como base os estudos de Marc Bloch (2001).

tem sua assinatura e inveridicamente pertence ao período descrito, deve ser entendido como monumento do passado. Monumento no sentido *stricto* da palavra que o determina como “um sinal do passado” (LE GOFF, 2003, p. 526). Um objeto que deve ser contemplado e que representa em plenitude o período ao qual pertence.

O monumento tem como característica o ligar-se ao poder de perpetuação, voluntária ou involuntária, das sociedades históricas (é um legado à memória coletiva) e o reenviar a testemunhos que só numa parcela mínima são testemunhos escritos (LE GOFF, Op. cit, p. 526).

Caberia ao historiador, a partir da escola positivista de historiografia, apenas apresentar tais monumentos e resgatar a tal “memória coletiva” de uma época. Contudo, desde o século XVII<sup>14</sup>, o documento histórico passa a ser encarado não como uma verdade em si, mas como uma produção de seres humanos em um período histórico definido. A Escola dos Annales resgatará esse conceito e introduzirá o método materialista na sua interpretação; de modo que o documento passará a ser visto como a produção de um povo e que está sujeito a interesses e contradições, tendo de ser cuidadosamente analisado para a compreensão do seu verdadeiro sentido de existir.

É assim que trataremos os documentos históricos neste trabalho. Não apenas como um monumento a ser contemplado, mas também como um objeto a ser investigado, interrogado e decifrado. Um mapa do rumo histórico que em vez de dizer o caminho em si apenas nos dá pistas sobre elementos ao longo dele; cabendo a nós integrá-los e dar sentido à sua existência, diante de uma realidade maior, que é a História, resultado de processos contraditórios.

---

<sup>14</sup> Conforme citado em Bloch (2001) e Le Goff (2003), foi o grande responsável pelo início da crítica ao documento como monumento, mas o documento como apenas documento, passível de erros, falsificações e interesses particulares. Cabe, pois, ao Historiador decifrá-lo, diluindo-o do contexto histórico e verificando seus elementos básicos e suas ligações a outros elementos. O responsável por essa nova forma de compreender o documento e tratá-lo no ofício de Historiador é descrito pelos dois autores como de responsabilidade de Mabillon, em 1681, sob a obra *De re Diplomatica*.

O ato de narrar, descrever e registrar pressupõe, antes de mais nada, o de excluir, excluir elementos que destoariam do sentido que se pretende dar a um objeto de descrição de um fato. Para ilustrar, tomemos de exemplo um acidente de carro. O condutor cujo carro colidir com outro buscará a todo o custo narrar uma história que o isente de culpa e a transfira para o outro condutor. O agente de trânsito deverá recolher as narrativas e descrever os fatos do local e as condições do acidente: como estava a pista, os condutores, posição dos veículos, etc. Deverá registrá-los em seu relatório. Pois bem, cabe aos investigadores, lendo as narrativas e as impressões do agente, conjuntamente com as provas coletadas, determinar quem é o culpado do acidente. Tarefa difícil, porém, fundamental. Cada personagem do acidente fará suas exclusões. Excluirão elementos que possam inviabilizar seu objetivo definido - o de se passarem por inocentes -; mesmo o agente que apenas registra o acidente excluirá do inquérito elementos que, para ele, nada têm a ver com o fato. Desse modo, analisar qualquer documento que seja deve ser feito pela Análise do Discurso, tanto do discurso escrito quanto do não escrito e omitido.

Sendo o discurso parte do documento, é fundamental que o cientista (ou analista) trate-o como documento, ou seja, como um objeto produzido em um determinado tempo, por um determinado personagem que registra informações que lhe sejam preciosas – personagem esse que está inserido na divisão de classes da sociedade de sua época e, portanto, tem interesses distintos aos de outras classes. Assim, diferentemente de um monumento, o documento deve ser “criticado” por seu interlocutor e exposto ao teste de verificação por meio do método de Análise do Discurso. Essa verificação terá como objetivo decifrar como o conteúdo do documento relaciona-se com o período e com o interesse de uma determinada classe, prefigurado e registrado por um de seus membros – ou pelo conjunto deles.

Sendo também o documento um importante veículo de comunicação e disseminação do pensamento de um grupo/classe, é prudente e fundamental, para sua correta interpretação, identificar a “soberania de uma consciência coletiva” contida nas entrelinhas do documento (FOUCAULT, 2008, p. 24). O documento, em especial o escrito e oficial – produzido por uma instituição política – tem um caráter ímpar:

contém a unificação de vários pensamentos, alguns “jamais-ditos”. A partir do momento em que é escrito, o discurso que outrora não estava registrado e existia apenas na consciência coletiva, torna-se elemento nevrálgico para compreender determinado grupo e instituição. Ao analisar, por exemplo, os discursos de parlamentares ou de Comissões acerca de um tema, é possível buscar esse saber, melhor dizendo, essa maneira de conceber o mundo e as coisas e a forma como o discurso determina como tal assunto será resolvido e tratado. Contudo, Foucault (Idem, p. 30-31) adverte-nos:

Vê-se igualmente que essa descrição se opõe à história do pensamento. Aí, também, não se pode reconstruir um sistema de pensamento a partir de um conjunto definido de discursos. Mas esse conjunto é tratado de tal maneira que se tenta encontrar, além dos próprios enunciados, a intenção do sujeito falante, sua atividade consciente, o que ele quis dizer, ou ainda o jogo inconsciente que emergiu involuntariamente do que disse ou da quase imperceptível fratura de suas palavras manifestas; de qualquer forma, trata-se de reconstruir outro discurso, de descobrir a palavra muda, murmurante, inesgotável, que anima do interior a voz que escutamos, de restabelecer o texto miúdo e invisível que percorre o interstício das linhas escritas e, às vezes, as desarruma.

Desse modo, como aponta o autor acima, o que revelará o pensamento de um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos não é apenas um recorte de artigos e documentos contendo seus discursos, antes, porém, será uma avaliação do conteúdo do discurso e sua relação com os demais discursos, buscando, assim, estabelecer elementos em comum, que independentemente de uma continuidade, constroem um saber.

Documentos tais como relatórios de estratégia de um governo, agenda da política externa, etc. são os que, para além de uma análise de validade e/ou invalidade, de monumento e documento, devem ser verificados a partir de seus conteúdos e de como se relacionam com o discurso em voga. Um exemplo disso pode ser visto da seguinte forma: um governo que se propõe liberal deve empreender política a partir do campo ideológico liberal; se houver, entretanto, uma ruptura deste determinismo, deve-se analisar a causa desse fenômeno.

Em se tratando de ação política, o discurso não é somente uma materialização da opinião de um grupo sobre um determinado assunto; o discurso é um mecanismo de convencimento de projetos e objetivos. O ato de discursar pressupõe organizar o pensamento, excluindo ideias que não fazem parte do *corpus* do saber escolhido, para reger o discurso e externá-lo, obedecendo a regras e limites. Conforme aponta Foucault (2015), o discurso tem um papel de exclusão; de um lado, exclusão de elementos nocivos a um determinado saber, e, de outro lado, admissão de elementos de autoafirmação de uma consciência coletiva. O indivíduo, ao expor seu discurso – seja através de documento escrito, oral ou infográfico – buscará excluir elementos que possam levar o ouvinte a divergir do seu pensamento. O discurso também é um elemento da luta pelo poder. Na arena política contemporânea, o discurso torna-se um elemento importante do debate público. Pode-se, desse modo, aludir ao ensinamentos de Jessop (2007), pelos quais o autor nos apresenta a ideia de que o campo político é um intenso campo de conflito. Não conflito armado, mas um conflito de ideias. Ideias representadas por projetos políticos que visam a tornar-se os mecanismos de acumulação estratégicas de uma determinada classe. Conforme nos aponta Antunes (2015, p. 90):

Dentro da dinâmica do poder e da hegemonia, todos os Estados necessitam formular projetos de acumulação na busca de consolidar os rumos dentro do sistema capitalista. De acordo com Jessop (2007, p. 105) “Uma ‘estratégia de acumulação’ define um ‘modelo de crescimento’ econômico específico completo com suas diversas condições extraeconômicas e delineia a estratégia geral apropriada para a sua realização”.

Os projetos de acumulação estratégicas são, desse modo, importantes mecanismos de poder e busca de hegemonia na arena política. O embate através do discurso<sup>15</sup> mostra-se o meio utilizado na arena política-parlamentar, diferentemente

---

<sup>15</sup> A relação discurso e documento é no sentido de que os discursos que tivemos acesso são todos eles documentados (registrados textualmente) e disponibilizados por websites dos países de origem. Assim, a relação discurso-documento pode levar a uma certa confusão semântica, mas a intenção é apresentar o discurso como um documento escrito e disponível na forma textual.

do método usado na sociedade civil para a resolução de conflitos, em que o embate físico, muitas vezes, é preferível ao diálogo-discurso. Assim, quando vemos um discurso sendo proferido por um estadista ou um projeto sendo executado por um governo, podemos concluir que tal discurso e/ou projeto é o que se consagrou vitorioso na arena do debate político<sup>16</sup>. Desde modo, é fulcral verificar o processo de ascensão e queda de projetos ou discursos na busca de determinar as causas do fenômeno.

Essa análise das alterações dos projetos de acumulação estratégica só pode ser feita através de um escrutínio histórico, a partir da abordagem novo institucional histórica, levando em consideração tanto o contexto macro quanto o micro e a maneira como os indivíduos e as instituições se posicionaram em relação ao tema; haja vista suas proposições ideológicas, dadas pela situação institucional e partidária.

Assim, ao longo desta pesquisa serão analisados documentos oficiais dos governos de Reagan a Obama (2015), na tentativa de verificar o posicionamento de suas administrações no que respeita ao Terrorismo Internacional – em especial em relação ao Terrorismo-África – e a maneira como os atores políticos formaram suas opiniões e quais os resultados empíricos dessas opiniões em termos de políticas públicas na área. Ademais, submeter tais documentos a análise histórica, buscando verificar o contexto em que essas discussões se inserem. Feito isso, teremos um perfil do projeto, da instituição e partir disso será possível verificar em que medida a opinião pública e a agenda executiva articulavam o problema comum do terrorismo internacional, usando como mecanismo de ação o U.S Africa Command.

---

<sup>16</sup> Não se pretende ao longo deste estudo examinar os caminhos ou como certos projetos políticos se sobressaem aos de outros. Mas uma leitura recomendada neste sentido é: Cruz (1997). Neste estudo, o autor busca demonstrar como em um momento de crise política e/ou econômica, projetos de acumulação estratégica se sobressaem em contraste a outros.

## 1.6 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Uma análise dos EUA e suas políticas além de suas fronteiras é antes de mais nada uma Análise de Política Externa<sup>17</sup>. Desse modo, analisar uma administração (ou seja, um governo) é recuperar nos documentos produzidos por la, indícios de seu passado e de suas realizações. Uma das grandes realizações dos EUA ao longo de suas muitas administrações políticas é o conjunto de políticas externas que cada governo desenvolveu à frente do controle das instituições políticas norte-americana. Recuperar e debater eses documentos, utilizando-se tanto da análise do discurso como do novo institucionalismo histórico, é uma necessidade. Mas, se feita apenas a partir destas duas metodologias, constituirá um crasso erro. Na busca de complementar o diagnóstico a ser feito no âmbito desta investigação, entendeu-se ser fundamental o uso das contribuições de Charles Hermann (1990) em relação à análise de política externa, no caso, estadunidense. Só seria possível compreender mais amplamente o caminho político e histórico de formação do U.S Africa Command se fossem analisados os rumos da política externa estadunidense em todo aquele período temporal. A seguir, leiamos um sucinto resumo das contribuições de Hermann para esta investigação.

Charles Hermann (1990) propõe que governos podem alterar sua política externa em momentos de fragilidade interna ou externa. Em outras palavras, a mudança da conjuntura – em graus diversos – implicaria diretamente na condução das políticas externas de um determinado país em relação ao exterior. Em quais

---

<sup>17</sup> 17Ao longo deste trabalho utilizamos o termo política externa para referir-se ao conjunto de políticas públicas realizadas por uma administração política (vulgarmente chamada governo) em um determinado momento histórico, a partir da influência de uma determinada ideologia escolhida. Assim, o termo política externa serve mais como produto histórico de uma liderança do que elemento fundador de um grupo. Desse modo, todas as vezes que o termo política externa aparecer, deve ele ser observado como produto histórico; componente fundamental para a compreensão de uma administração e sua caracterização. Política Externa é, aqui, um monumento histórico de uma instituição operada por indivíduos, contendo ideologias intrínsecas.

condições essas mudanças poderiam ocorrer e quais os níveis de mudança que ocorreriam (?) são objetos de seu estudo publicado em 1990 na revista *International Studies Quarterly*, o qual fizemos uso.

Em que condições pode haver uma mudança de política externa por parte de um governo? A resposta de Hermann para essa questão é: alterações domésticas, como a mudança de governos em democracias representativas (como é o caso norte-americano) podem ser hipóteses válidas para a explicação dessas alterações. Outras, em níveis mais acentuados, podem ser alteração da agenda internacional ou da conjuntura internacional. Eventos imprevisíveis como guerras e alguns nem tão imprevisíveis, como crises econômicas, podem ser fatores que levam governos a alterar sua política externa (HERMANN, 1990, pp. 3-6).

Essas mudanças podem ocorrer em níveis diferentes e alterar elementos distintos que compõem o escopo de políticas públicas voltadas aos assuntos exteriores. O autor enumera quatro mudanças que podem ser verificadas em diferentes momentos e em diferentes graus, a saber: (1) Adjustment Changes; (2) Program Changes; (3) Problem/Goal Changes, e (4) International Orientation Changes.

As características que são verificadas em cada um destes termos são as seguintes: (1) Adjustment Changes são mudanças de política externa que concernem sua aplicabilidade, ou seja, o nível de esforço desempenhado para aquela determinada política. Em relação ao segundo nível, (2) Program Changes ocorrem alterações nos métodos ou no significado dado para uma determinada política. São postas em xeque questões como: “o que será feito” e “como será feito”, questões que podem sofrer mudanças<sup>18</sup>. Em terceiro nível, (3) Problem/Goal Changes são questões

---

<sup>18</sup> Hermann (1990, p. 5) nos lança uma informação que é digna de nota. Enquanto as mudanças no nível de Adjustment Changes são em sua maioria quantitativas, as que ocorrem no segundo nível são de ordem qualitativa. Envolvendo questões de cunho estadista (*statecraft* é o termo usado pelo autor) que será desempenhado neste nível de mudanças; por exemplo: ampliação das relações diplomáticas com um determinado país para que um objetivo seja alcançado são de ordem qualitativa e não quantitativa, deste modo, Program Changes são alterações no nível estruturador da agenda. Embora



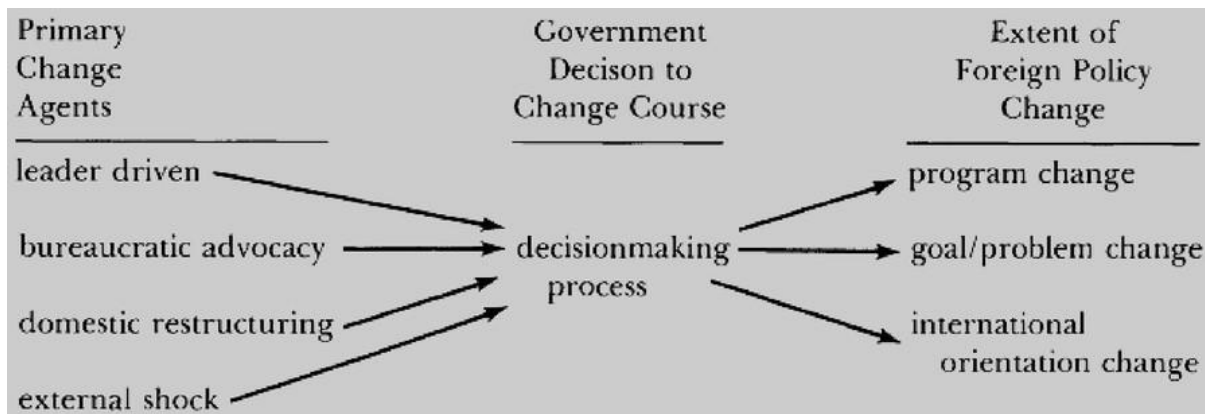
mais profundas em relação à própria agenda sugerida ou executada que podem sofrer alteração na proposição formadora da política. Este nível de mudança é extremamente profundo e, quando alterado, afeta diretamente os níveis supracitados. O quarto nível de mudança, (4) International Orientation Changes, é o nível mais extremo de mudança que pode ocorrer. É a mudança de paradigmas do sistema internacional que impõe uma demanda de alteração da agenda existente. Este nível de mudança, muitas vezes, depende de variáveis que não são totalmente controladas pelos atores, por isso é caracterizada como o nível mais profundo de alteração que uma política pública pode sofrer. Porém, quando essa mudança ocorre, os impactos são verificados não apenas na política externa, como também na política doméstica (interna) dos países (HERMANN, 1990, p. 4-6).

Na busca de compreender em escala mais detalhada as causas que podem alterar a agenda de política externa de um país, Hermann (1990, pp. 10-13) lança quatro fatores que, ao serem alterados, implicam diretamente a formulação ou mudança de uma agenda de política externa. São estes: (1) Leader Driven; (2) Bureaucratic Advocacy; (3) Domestic Restructuring; (4) External Shocks. A partir de mudanças nestas áreas é possível verificar o nível de mudança das agendas. Conforme apresenta Hermann (1990, p. 13), uma ilustração acerca disso, vejamos na Figura 2.

---

a questão mais profunda, que são os motivos ou as proposições do porquê daquela política ocorrer, não sejam alteradas.

Figura 2 - Fatores que influenciam mudanças na política externa



Fonte: Hermann (1990, p. 13).

Por *leader driven*, entende-se a figura do próprio líder, no nosso caso, o presidente; uma alteração de presidente, em se tratando de política doméstica, pode significar não necessariamente uma mudança de processo de decisão e, em última escala, de alteração da política externa. *Bureaucratic advocacy* é uma mudança na organização burocrática do Estado, que pode ocorrer a partir de uma mudança de governo ou a ascensão de novos burocratas a cargos vagos - aposentadorias, dispensas, exonerações, demissões são alguns dos fatores que podem promover uma vacância de função. Qualquer mudança no paradigma burocrático pode implicar diretamente numa mudança de política externa. *Domestic restructuring* refere-se a mudanças domésticas dos grupos sociais que legitimam e sustentam uma determinada agenda de política externa. A mudança das convicções ou das opiniões dos grupos sobre a legitimidade da agenda em exercício pode acarretar um movimento de mudança dela. Por último, *external shocks* são desafios lançados a partir da execução da agenda no plano internacional e os acontecimentos neste ambiente. Mudanças no panorama internacional implicam mudanças na agenda de política externa, para adaptar-se a essas novas demandas. Todos esses fatores de mudança influem em níveis distintos de mudança da política externa de um país.

O estudo a seguir pressupõe que mudanças de governos, dentro do sistema democrático de votação, implicam mudanças na ordem dos três (primeiros) níveis na

agenda dos países. Mas outros fatores domésticos podem alterar as agendas dos países, tais como: (1) fracasso de um projeto (agenda), e (2) opinião pública desfavorável à determinada agenda. Assim, a formação do U.S Africa Command só pode ser plenamente compreendida se verificada em sua inteireza as mudanças na política doméstica dos EUA, a opinião pública americana e sua projeção no sistema internacional de Estados. Desse modo, a análise dos documentos que versam as estratégias de segurança nacional (National Security Strategy Report, NSSR)<sup>19</sup> dos governos e o debate interno acerca dos temas envolvidos são essenciais para compreender o porquê das mudanças em determinadas políticas públicas, em especial, de segurança empreendidas pelos EUA e o nascimento de novas agendas, como a do nosso estudo: o Africom. Embora os NSSR discorram sobre a política nacional de segurança, elas contêm as propostas de relação dos EUA com as mais diversas regiões (e conseqüentemente os países) do planeta, sendo possível verificar a partir desses documentos as “causas e/ou propostas de uma determinada agenda de política externa”. Neste ponto, realizamos a proposta enfadonhamente descrita anteriormente no que tange à metodologia deste trabalho para verificação das hipóteses: unir Novo Institucionalismo Histórico, Análise do Discurso e Análise de Política Externa para compreender as causas do surgimento do U.S Africa Command.

---

<sup>19</sup> Os relatórios para a estratégia de segurança dos EUA são realizados desde 1986 após uma alteração no código americano que impõe a cada presidente a necessidade de formulação de um plano estratégico e sua disponibilização para o Congresso Americano.

## 2 AS ESTRATÉGIAS POLÍTICO-MILITARES DOS EUA ENTRE 1945-1991

No decorrer deste capítulo, far-se-á uma breve exposição dos modelos de política externa americana desde o final da Segunda Guerra Mundial até 1991. A partir dos anos 1970, apresentaremos um debate mais detalhado da ruptura do modelo intervencionista de Nixon, a proposição do modelo multilateral de Johnson, a retomada do projeto securitizador e o combate ao perigo vermelho pela administração Reagan. Desse modo, não se pretende de início debruçar-se profundamente em uma análise detalhada dos projetos que precedem Reagan, mas apenas situar o leitor no caminho histórico percorrido, apresentando-lhe uma reconstrução da História da Política Externa estadunidense. A partir de Reagan, o debate será mais aprofundado; não obstante, certos assuntos serão deixados de lado, em especial os assuntos concernentes ao conflito EUA-URSS. Os documentos centrais que serão analisados e problematizados ao longo deste capítulo são os NSSR - National Security Strategy Report, o relatório histórico acerca dos Comandos de Combate Unificado e outros documentos concernentes à política externa norte-americana. Esses documentos oficiais apresentam o modelo de política externa dos EUA em relação à questão da Segurança Internacional e à sua maneira de lidar com as ameaças internacionais<sup>20</sup>.

Assim, partindo da proposta central de política externa americana em relação à sua estratégia, apresentadas a partir do NSSR, é possível estabelecer um perfil oficial dos governos; com isso, é possível analisar historicamente a condução do projeto na região africana, buscando verificar seus impactos e consequências. Vale ressaltar que Política Externa é um objeto que pertence às instituições políticas que a formulam. Desse modo, investigar a política externa de uma administração é investigar a própria instituição que a formou – ainda que em menor grau de debate acerca da construção e dos embates dentro da instituição para a formulação de uma

---

<sup>20</sup> Os NSS utilizados nesta pesquisa foram coletados em: <http://nssarchive.us/>. Neste arquivo digital, é possível acessar 16 relatórios de segurança; de Reagan até Obama (1987-2015).

determinada política e não de outras.

Após o debate sobre como a administração Reagan desenvolveu sua política de contenção e enfraquecimento do perigo vermelho, apresentaremos o debate sobre como o continente africano se enquadra na estratégia americana antes, durante e depois da Guerra Fria, aprofundando as políticas formuladas para o continente pós-Guerra Fria e o contexto da Tragédia Africana. Nesse sentido, será mostrado como foi construído o discurso de securitização para o continente e como ele foi realizado, tendo em vista a grande estratégia norte-americana para a região. No fim deste capítulo, será possível compreender o contexto e as causas do surgimento do U.S Africa Command, para que nos capítulos subsequentes seja possível esmiuçar o papel do AFRICOM na política externa americana na administração Obama e seus impactos na Nigéria, país escolhido para estudo de caso.

O resgate histórico deste debate, problematizado com base na teoria do Novo institucionalismo histórico, possibilitará verificar se as hipóteses levantadas para explicação das motivações de criação do U.S Africa Command são verdadeiras.

## 2.1 SECURITIZAÇÃO DOS EUA PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL - 1946-1970

Os EUA emergem da Segunda Guerra Mundial como hiperpotência. Sua vitória no campo de batalha não significa apenas que sua coalizão vencera o principal conflito do século XX, mas também a conclusão de um projeto muito anterior, que põe os EUA como representante do mundo ocidental. O projeto de Superpotência alcança seu objetivo. De acordo com o historiador britânico Perry Anderson (2015), que fez investigação detalhada nos documentos estadunidenses com o fim de reconstruir os elementos da política externa norte-americana, o supracitado projeto americano de poder tem seu nascimento ainda no século XVIII sendo aperfeiçoamento no século XIX, sob uma mistura de “universalismo e excepcionalidade”. *A priori*, os termos que são utilizadas para caracterizá-la apresentam uma espécie de contradição; entretanto,

uma análise mais acurada revela que se trata de termos complementares.

A “excepcionalidade” verificada pelo autor fundamenta-se na perspectiva de que o caráter religioso protestante – sobre o qual Max Weber discorre em *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* – corroborou para o surgimento do conceito de que as pessoas que vieram para os EUA e nele alocaram-se formariam o Novo Israel. Um povo escolhido e posto à parte pelo próprio Deus, que teria reservado a prosperidade para o seu povo escolhido. Isso pode ser verificado nas palavras de Anderson (2015, p. 15) “a convicção no primeiro elemento [excepcionalidade] permitiu a crença de que os Estados Unidos poderiam preservar suas virtudes únicas apenas se permanecesse como uma sociedade à parte de um mundo degradado”. Desse modo, o isolamento continental, empreendido pelos EUA como política externa em todo o século XIX serviria para seu desenvolvimento interno. Após afastar-se do “mundo degradado” ao seu redor<sup>21</sup>, os EUA poderiam expandir para o resto do mundo o seu modelo de nação escolhida. A Primeira Guerra Mundial foi um dos palcos pelos quais a primeira etapa de concretização do universalismo norte-americano se lançou. Entretanto, foi apenas com a vitória na Segunda Grande Guerra que os EUA emergiram como protetores do mundo ocidental, do qual eles deveriam ser o modelo<sup>22</sup>.

A partir dessa breve consideração acerca dos elementos fundadores do pensamento político norte-americano com vistas à sua política externa, ou melhor, seu

---

<sup>21</sup> Perry Anderson (2015) apresenta esta etapa como elemento explicativo para os conflitos desempenhados pelos EUA durante todo o século XIX com os países vizinhos. Algo que ficara conhecido como Doutrina Monroe. Assim, em princípio, a política externa norte-americana era isolar-se das nações ao seu redor e desenvolver uma política doméstica que a caracterizasse como Nação-Modelo. A ideia de Nação-Modelo não era apenas um projeto imperialista predeterminado, mas também algo que fazia parte do imaginário cultural dos formuladores da política externa estadunidense.

<sup>22</sup> A expansão norte-americana não é apenas observada em termos territoriais, pode também ser verificada em termos econômicos. Durante o século XIX os EUA fizeram as reformas estruturais necessárias para integrar-se ao mundo industrial. A I Guerra Mundial foi um importante passo para a potencialização da economia norte-americana em detrimento da europeia, em declínio por conta da guerra. Essa expansão da economia estadunidense pode ser verificada nos estudos de Thomas Piketty (2013) e Eric Hobsbawm (2009).

papel no mundo, é possível avançarmos e verificar a hiperpotência que emerge nos anos 1945 e seus desdobramentos para a política externa e geopolítica.

Após a vitória no maior conflito armado do século XX, os EUA findam um projeto de expansão que desde o início do século XX almejavam: a incorporação e submissão do mercado europeu. A destruição provocada pela guerra não fora, obviamente, ação direta dos planejadores da política externa norte-americana, antes, resultado lamentável de um período de intensa luta armada. Essa destruição do complexo industrial e econômico europeu deu aos EUA a oportunidade necessária para sua expansão e anexação dos mercados arruinados. A possibilidade de exportar ao mercado europeu os produtos e os serviços necessários para sua reconstrução significaria o resultado esperado. A Segunda Guerra Mundial foi, pois, uma grande e vital oportunidade para a concretização da expansão americana. A formação do Império americano não seria possível sem este episódio ímpar da História (HOBSBAWM, 1995. p. 254).

No imediato rescaldo da guerra, quando os temores de um possível retorno à depressão, na esteira da desmobilização, eram comuns, a abertura de mercados externos para as exportações dos EUA - uma ideia fixa dentro do Departamento de Estado no período da guerra - era amplamente considerada como vital para a prosperidade futura (ANDERSON, 2015. p. 54).

Juntamente com a vitória estadunidense na Europa Ocidental, não se pode esquecer o rápido e infalível avanço soviético na parte oriental. O Exército Soviético fortaleceu-se e antes e durante o conflito a ponto de ser uma ameaça aos interesses americanos na região. O inimigo, que surgira como aliado durante os anos finais da década de 1940, estava organizado e armado<sup>23</sup>. Surge, assim, um inimigo à altura da

---

<sup>23</sup> Ao usar o termo organizado, referimo-nos à grande capacidade de articulação que o Exército soviético construiu nos períodos de guerra, anteriores à entrada dos EUA na Europa. Até meados de 1943, o Exército soviético era a única força capaz de retalhar a altura as investias de Hitler. Na Frente Oriental, a URSS representava a grande ameaça aos planos de Hitler. O erro de cálculo dos estrategistas alemães na Operação Barba Roxa (invasão da URSS) foi singular para a decadência do

influência estadunidense, mas inferior em questões complexas de ação. A URSS, embora fosse influente na Europa Oriental, tinha sérias limitações materiais para competir diretamente com os interesses estadunidenses.

A Guerra que se segue após a de 1939-1945, embora registrada historicamente como fria – dado sua ausência de conflito armado direto e declarado, entre EUA e URSS –, foi significativa para os eventos que se seguiram. Conforme aponta Hobsbawm (1995), a ausência de conflito armado direto entre as duas potências não diminui o cenário de conflito; ainda assim, é possível falar em termos de uma Guerra. A emergência do conflito Ocidente (EUA - Capitalismo Liberal) x Oriente (URSS- Socialismo Real) representou um grande desafio para os burocratas norte-americanos desenvolverem suas políticas internacionais. Conforme citado, houve, entre os períodos da Segunda Guerra Mundial e o eminente pós-guerra, uma mudança nos paradigmas mundiais, levando os EUA a reorganizarem suas estratégias para o exterior: aquilo que Hermann (1990) denominara de International Orientation Change. Caberia ao Departamento de Estado estadunidense reformular suas estratégias e esboçá-las em políticas públicas de abrangência internacional. Na busca de estabelecer uma superioridade estratégica, ainda sob a liderança do executivo por parte de Truman, os EUA lançaram um plano audacioso, porém muito sofisticado. Com a vitória na Guerra Total e arquitetura de uma economia pós-guerra favorável e próspera, os EUA lançaram o Unified Combatant Plan (UCP). Este projeto tinha como principal objetivo projetar o poderio militar americano por todo o globo, estabelecendo bases em todos os países aliados, cercando e estrangulando ao máximo a possibilidade de infiltração da URSS em qualquer área além dos limites acordados na Conferência de Yalta. Essa divisão territorial e a abrangência da URSS pós-Segunda Guerra Mundial é descrita por Hobsbawm (1995, p. 364) do seguinte modo:

---

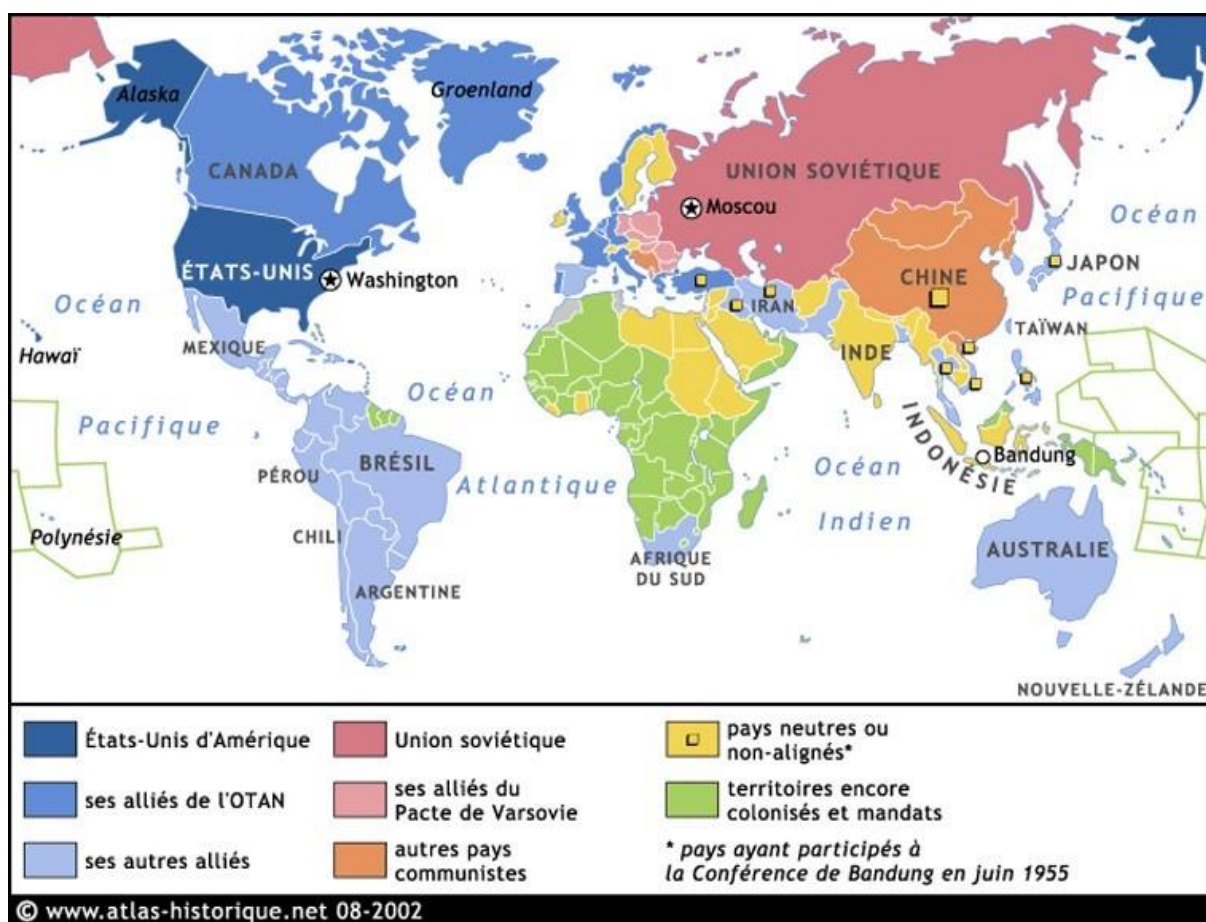
poderio alemão na Guerra. Em relação ao termo armado, referimo-nos ao grande complexo industrial-militar construído pela URSS como esforço de guerra para a vitória no campo de batalha.



Em 1945, as fronteiras da região que se separou do capitalismo mundial ampliaram-se dramaticamente. Na Europa, incluíam agora toda uma área que a leste de uma linha que ia, grosso modo, do rio Elba na Alemanha até o mar Adriático e toda a península Balcânica, com exceção da Grécia e pequena parte da Turquia, que restava no continente, Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Iugoslávia, Romênia, Bulgária e Albânia passavam agora para a zona socialista, assim como parte da Alemanha ocupada pelo Exército Vermelho após a guerra e transformada em uma “República Democrática Alemã” em 1954.

As indicações nominais da extensão da URSS e das dificuldades de contenção dessa ameaça para os estrategistas estadunidenses podem ser vistas na Figura a seguir:

**Figura 3 - A situação geopolítica do mundo em 1957 (La situation géopolitique**



Embora o mapa acima demonstre a situação mundial em 1957, o território sob domínio soviético não sofreu muitas alterações até sua total dissolução em 1991. Desse modo, o quadro cartográfico acima representa a dificuldade com que os planejadores da grande estratégia americana tiveram de lidar pós-1945.

Na busca de estabelecer uma base de ação mundial, os EUA estabelecem os Comandos de Combate Unificado, CCU (UCC - Unified Combatant Commands, no inglês). Estes Comandos tinham a função de apoiar a supervisão militar dos países aliados e garantir a manutenção dos interesses estadunidenses - neste período de conflito ideológico, uma das principais funções dos CCU era impedir a disseminação dos ideais socialistas nos países capitalistas (JOINT HISTORY OFFICE, 1995). Os Comandos criados neste primeiro esboço de projeto mundial de ação militar foram:

- Far East Command;
- Pacific Command;
- Alaska Command;
- Northeast Command;
- Atlantic Fleet;
- Caribbean Command;
- European Command.

Essas organizações militares tinham a permissão de intervir e apoiar militarmente tropas americanas em quaisquer que fossem as ações determinadas pelo DoD (Departamento de Defesa – sigla em inglês) ou pelo Departamento de Estado. A Guerra das Coreias é um exemplo disso. O PACOM (Comando do Pacífico, atual USPACOM) agiu para apoiar as forças americanas na luta contra a Coreia do Norte (IDEM, 1995). O estabelecimento dos Comandos não foi imediato; embora sua criação date de 1946, o estabelecimento de todos os Comandos para operação completa data do fim do ano de 1947. Em 1948, todos os CCU estavam em pleno funcionamento, prontos para garantir o interesse estadunidense através de ações militares diretas.

Em 1953, ocorre uma reorganização do Departamento de Defesa dos EUA, promovida pelo Presidente Eisenhower, que modifica a estrutura administrativa dos CCU. A reorganização dos Comandos implica a participação maciça de civis nas instituições militares. A partir desse momento, os Comandos de Combate Unificado, deixam de ser apenas pontas de lança das ações militares estadunidenses no mundo e passam a ser uma instituição civil-militar de ação política-estratégica (Ibidem, p. 22):

The Eisenhower administration's review DOD organization stemmed from a promise made by General Eisenhower during his successful campaign in 1952. The result was a reorganization plan sent to Congress in April 1953. This Plan had several objectives, one which was to strengthen civilian control of the military forces. [...] This change, according to the President, would strengthen civilian control by fixing responsibility along a definite channel of accountable civilian officials. It would also allow the JCS to concentrate on strategic planning and policy advice by freeing them from operational responsibilities (Idem).

As mudanças requeridas pelo presidente e aceitas pelo Congresso em 1953 foram implementadas em março de 1954. Assim, os Comandos de Combate Unificado tornaram-se instituições não apenas de resposta rápida para operações militares mas também enclaves burocráticos de articulação estratégica.

O momento político que se seguiu pós-1953 mostrou-se desafiador para os planejadores americanos. O conflito político-ideológico acirrou-se em 1953 com a Guerra das Coreias e em 1959 com a Revolução Cubana; soma-se esses a terrível perda de influência na China após a Revolução Socialista de 1949, o que limitou sua zona de interferência a Taiwan. Nesses conturbados períodos da administração Eisenhower, foi necessária uma nova reformulação dos CCU, fazendo que estes fossem organizados de maneira estratégica, com áreas operacionais específicas e maior investimento (Ibidem, pp. 27-29). Para isso, os Comandos foram colocados sob a tutela de Generais experientes e tornaram-se organizações militares de resposta rápida a ameaças extracontinentais.

O conflito político-ideológico entre os EUA e URSS é também um conflito Geopolítico. O palco que determinara essa nova agenda de defesa e segurança para

os norte-americanos e soviéticos foi o final da Grande Segunda Guerra. Os EUA emergem do conflito militar como superpotência marítima-aérea, tendo como seu campo de influência mais longínquo a Europa ocidental e central. A União Soviética, entretanto, desde sua formação como unidade de repúblicas socialistas centralizadas no comitê russo, forma uma grande potência continental, terrestre (MELLO, 2015). Esse antagonismo geopolítico levou essas duas superpotências a um conflito inevitável<sup>24</sup>. Essa é a tese dos estrategistas norte-americanos pós-Segunda Guerra Mundial para justificar o novo cenário e lançar as bases para a formulação de uma nova grande estratégia para os EUA.

Na busca de obter superioridade geopolítica, os CCU são usados em consonância com os parceiros militares da OTAN, sendo esta o braço armado da liga de países do mundo capitalista contra o Pacto de Varsóvia e contra a liga militar dos países socialistas. Nesse sentido, o EUCOM assume notável responsabilidade em realizar parcerias entre os EUA e membros da OTAN, realizando treinamento e ações conjuntas, para construir uma parceria sólida e vantajosa para os EUA. Sendo a URSS uma potência continental, conforme exacerbava Mackinder, o objetivo da grande estratégia norte-americana pós-Plano Marshall era o de enfraquecer territorialmente a URSS e forçar suas zonas periféricas a sucumbirem ao pacto geográfico-político

---

<sup>24</sup> Este conceito de potência terrestre vs. Potência marítima não é novo. A construção destas propostas de explicação do papel e da formação das duas superpotências é anterior a seu mergulho de conflito. A construção teórica da superpotencialidade norte-americana nos mares é de autoria do respeitado Capitão Alfred T. Mahan, em seu best-seller, *The Influence of Sea Power upon History* (1890) demonstra a importância dos mares na geopolítica mundial e o papel desempenhado pelas nações em sua tentativa de dominar este campo de ação. Mahan também evidencia a necessidade de os EUA dominarem esta área de influência para consolidarem-se como superpotência. A tese de Mahan é claramente oposta à de seu predecessor, Sir Halford Mackinder, que em seu livro *The Geographical Pivot of History* (1904), apresenta e constata a importância do continente euro-asiático – chamado pelo autor de Heartland – na construção de um poder efetivo e abrangente. Mahan e Mackinder não seriam, entretanto, os teóricos que usariam suas ferramentas analíticas para compreender a situação histórica vivenciada; essa tarefa difícil ficaria nas mãos de outros dois grandes estrategistas militares norte-americanos, Spykman e Brzezinski. Ambos discutiram acerca da aplicabilidade das teorias dos dois grandes teóricos geopolíticos supracitados e usaram estas ferramentas para compreender a situação histórica e geopolítica de seus respectivos tempos. Uma leitura mais detalhada dos debates desenvolvidos por estes dois grandes teóricos e estrategistas norte-americanos pode ser verificado em: MELLO, Op. cit, pp. 89-168.

imposto por Stálin durante a Segunda Guerra Mundial e após esta.

A grande dificuldade encontrada pelos EUA para realizar essa contenção do perigo vermelho (em alusão à bandeira da URSS e às dos demais países socialistas) tornara-se principalmente dura nos anos 1953-1979, em especial pelo aumento de conflitos na periferia global e pelas crises econômicas decorrentes da manutenção do projeto de império (do mundo capitalista) instaurado pelos EUA.

Diante da situação histórica, os conturbados anos 1949-1974, o Comando que recebera maiores atenções foi o USEUCOM (Comando Militar Estadunidense da Europa)<sup>25</sup>. Embora todos os outros Comandos tivessem papel importante no combate ao perigo vermelho e às ameaças aos interesses norte-americanos, o Comando da Europa tivera um tratamento diferenciado, em razão de sua demanda geoestratégica. O Oriente Médio, África Subsaariana e Sudeste Asiático foram acomodadas em uma mesma instituição, MEAFSA (Middle East, sub-Sahara Africa and Southern Asia). Nesse período histórico, é observado nessas regiões o momento em que as Colônias alcançam e/ou intensificam sua luta de libertação colonial<sup>26</sup>. Diversos países, na região Afro-Asiática, intensificaram sua luta de independência entre os anos 1960 e 1970. Este período foi tão importante na história desses (novos) países que recebeu o crivo de “ano africano” (VIZENTINI, 2007). O processo de emancipação política não foi, contudo, dos mais fáceis nem dos mais pacíficos; os conflitos, em alguns países, mostraram-se permanente e pouco resolvidos até a passagem para os anos 2000. Os

---

<sup>25</sup> O EUCOM teve como objetivo funcional no período da Guerra Fria realizar uma ação conjunta com a OTAN e os países europeus, participantes ou não-participantes do pacto militar do Atlântico. Assim, a importância geopolítica que o EUCOM era responsável levava os estrategistas norte-americanos a investir tempo e ideias para dispor sobre seu modo de ação e funcionamento. Os outros Comandos, tiveram certo grau de importância, porém não se pode comparar com o papel executado pelo EUCOM na garantia dos interesses estadunidense.

<sup>26</sup> Um exemplo de luta anticolonial que legou aos EUA pesadas baixas e grandes despesas fora a Guerra do Vietnã, que teve como início uma luta pela libertação frente ao domínio francês na região. A intervenção dos EUA acabou levando a um conflito pesadíssimo e extremamente desnecessário para os estrategistas estadunidenses. Para maiores detalhes sobre o envolvimento político e militar norte-americano em conflitos anticoloniais, ler: Anderson, Op. cit, pp. 70-94.

anos que se seguiram de 1975 a 1990 são denominados de “Tragédia Africana” (ARRIGHI, 2002). Os anos de crise no continente africano serão mais profundamente abordados no subtópico 2.2. É fundamental retomarmos a análise acerca do projeto estadunidense nos anos 1970-1989.

**Figura 4 - Gastos Militares Estadunidenses em Defesa.**



Fonte: Center for Defense Information. Elaborado pelo Autor.

O gráfico acima apresenta os gastos militares dos EUA com sua defesa em todo o período que compreende a Guerra Fria. É possível, com base nesses dados, verificar momentos de aumento e diminuição dos gastos; causa verificada também nos anais históricos. É, desse modo, possível verificar uma certa medida de verdade nas afirmações feitas por diversos historiadores acerca dos rumos econômicos dos EUA durante o conflito político-ideológico da Guerra Fria.

O período de 1946-1951 apresenta um crescimento abrupto nos investimentos em defesa realizados pelos EUA. Os anos que se seguem de 1954-

1964 apresentam uma queda, porém constância. É evidente que os gastos dispensados entre 1963 e 1971 estão intrinsecamente ligados à Guerra do Vietnã; assim como os gastos de 1950-1953, à Guerra das Coreias.

O período que nos interessa analisar é o em que se verifica uma curva decrescente, entre os anos 1971 e 1979. Esse período é caracterizado pelos historiadores como um grande período de crise financeira vivido pelo sistema capitalista global. Acerca desse momento histórico, Hobsbawm (1995) indica a passagem dos “anos dourados” para os “anos de crise”. O fim de uma Era e início de outra. É fundamental analisarmos as características da era que passou e da que havia de iniciar.

## 2.2 DOS ANOS DE CRISE DO MODELO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL AO FIM DA GUERRA FRIA - 1971-1991

O que se pode verificar entre os anos de 1973 e 1989 é uma guinada do paradigma político estadunidense, fortemente influenciado pelos acontecimentos históricos e econômicos, levando a jangada tecnocrata ao mar do Neoliberalismo. Reformas políticas e administrativas foram realizadas durante a administração Ford (1974-1977) e aprofundadas por Carter (1977-1981). Essa mudança nos paradigmas políticos dos governos norte-americanos não ocorreu teleologicamente; para compreendê-lo, é necessário regressar aos acontecimentos políticos e abstrair deles algo acerca disso.

De acordo com Harvey (2008), a mudança de paradigma político observado exacerbadamente durante a administração Reagan – neoliberalismo – teve seu início anos antes. Na verdade, conforme reconstrói historicamente o autor, os neoliberais sempre estiveram ativos e buscando disseminar sua visão econômica e política durante as administrações anteriores. O nascimento desse grupo de teóricos é verificado por Harvey (Idem) e Santos (2004) desde o final da segunda guerra mundial

(1947), estando eles agrupados em círculos acadêmicos que, vez por outra, se reuniam para debater temas ligados à economia, em especial, temas monetaristas. Alguns desses membros foram mundialmente conhecidos, outros nem tanto; Milton Friedman, membro desse círculo e um de seus principais colaboradores recebeu, em 1976, o prêmio Nobel de Economia, Friedrich Hayek e Ludwig von Mises são outros membros bem conhecidos. Esse grupo ficou conhecido como Sociedade Mont-Pèlerin. Esses economistas tiveram tanta influência que em 1973 inspiraram os formuladores da política econômica do Chile de Pinochet (SANTOS, 2004, p. 6).

A ascensão desse grupo de acadêmicos e a aceitação de suas ideias por parte dos formuladores da política econômica e estratégica norte americana ocorreram antes dos anos de Stagflação e da ruína dos ideais keynesianos, do modelo de Estado de BemEstar Social (Welfare State). Conforme aponta Harvey (2008), é esse momento de ruptura que permite a ascensão dos neoliberais, por anos legados aos debates teóricos; com isso, tiveram a oportunidade de voltar ao jogo político e dar as cartas após o ano de 1968. Em 1968 explodiu no mundo um movimento de contestação coletiva, liderada em sua maioria por jovens universitários e com caráter de contestação ao *status quo* e aos efeitos nocivos da Guerra Fria. O movimento de 1968 tivera seu estopim na França e muito rapidamente espalhou-se pelo mundo, chegando inclusive ao Brasil e aos EUA<sup>27</sup>. Ao chegar aos Estados Unidos, logo teve como elemento de contestação a Guerra do Vietnã e os custos humanos, político e econômico deste conflito. O grito de ordem era “liberdade”. Embora o movimento tivesse um alto número de adeptos nos movimentos estudantis, a centelha para os ultraliberais estava lançada. Não demorou para que seus teóricos, aproveitando-se dos clamores de liberdade, disseminassem seus pensamentos políticos e, em especial, econômicos. Além dos problemas conjunturais internacionais – a Guerra Fria e seu principal expoente, a Guerra do Vietnã –, a cidade de Nova York, por exemplo, enfrentava nesse mesmo período problemas econômicos, infraestruturais. A classe

---

<sup>27</sup> Para maiores informações acerca do movimento iniciado em maio de 1968 e suas repercussões pelo mundo, ler: Zappa e Solo (2011).

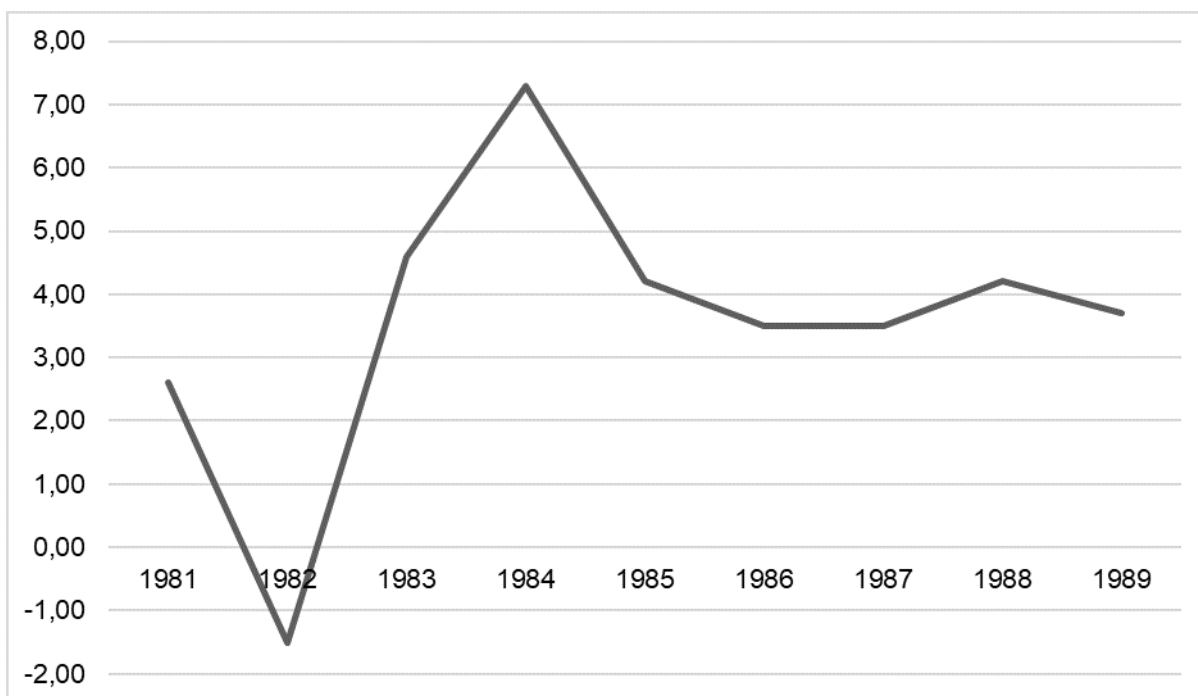


trabalhadora rapidamente passou a viver nesse ambiente problemático e sofrer com seus imediatos resultados (por exemplo, transporte subterrâneo desmantelado e precário, por causa da queda de investimentos no segmento). Rapidamente, o grupo de neoliberais disseminou suas teorias de que o “papel do governo é criar um clima de negócios favorável e não cuidar das necessidades e do bem-estar da população em geral” (HARVEY, Op. cit, p. 58). O problema estaria justamente, segundo esses teóricos, na tentativa do Estado (leia-se, governo) bancar o bem-estar de seus cidadãos ao invés de permitir que o mercado e as empresas em competição livre providenciassem que tais serviços fossem disponibilizados. Aos poucos, a classe trabalhadora, mesmo relutante e por vezes contrária, foi aceitando o discurso neoliberal e aderindo à boa parte suas propostas. Conforme aponta o autor, o que determinou a aproximação dos neoliberais ao governo foi a continua intervenção dos altos empresários da Federação Nacional da Indústria (National Association of Manufacturers) através de lobby com a Câmara de Comércio do Congresso Estadunidense. Esse lobby crescente permitiu que boa parte dos políticos norte-americanos cedesse lugar às ideias neoliberais.

Contudo, foi somente durante a administração Reagan que o Estado norte-americano assumiu um caráter claramente neoliberal e, por vezes, ultraconservador. O modelo de Estado nos princípios neoliberais deveria “favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio” (Idem, p. 75). Este modelo surgira dos escombros do projeto de acumulação estratégica anterior. O modelo de Estado de Bem-Estar Social criado após a crise liberal dos anos 1929-30 e posterior à Segunda Guerra Mundial ruíra devido ao seu alto custo de manutenção e aos inúmeros gastos dispensados pelos governos americanos em conflitos militares. A Guerra do Vietnã e a dívida pública construída por esse conflito dividiram a opinião pública norte-americana e permitiram a entrada de teorias alternativas, tais como a teoria neoliberal. Com a promessa de resgate econômico e retomada do crescimento, diminuição da desigualdade e melhoramento dos serviços básicos, elegeu-se como presidente pelo Partido Republicano, (o Cowboy) Ronald Reagan.

Nesse sentido, é possível verificar uma alteração não apenas na política doméstica norte-americana, mas também uma mudança nos paradigmas internacionais; ocorre uma alteração da política internacional estadunidense. A Guerra do Vietnã esgotou os recursos norte-americanos: seus custos chegaram a quase 1 Trilhão de dólares (na economia atual, cerca de 168 bilhões de dólares em 1975). O cenário de estagflação, os clamores públicos pelo fim da guerra, e em 1973 a crise da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) – que fez as reservas de petróleo do mundo capitalista abaixarem e seus preços no mercado subir demasiadamente – contribuíram para a chegada e retomada da agenda liberal, sob a égide da proposta dos pensadores de Mont-Pèlerin. Foi lançada a pedra fundamental na administração Reagan. No plano da política doméstica são adotadas medidas para conter a inflação e garantir a estabilidade econômica, possibilitando crescimentos econômicos. Há um enxugamento da máquina administrativa do Estado e um processo de abertura econômica, sendo alguns setores postos à privatização e diminuído os gastos correntes do Estado. Nesse sentido, lemos em Meltzer (1998, p. 528) “The four goals featured in the administration’s first program were (1) reduced government spending, (2) lower tax rates, (3) lower inflation, and (4) deregulation.” É sensato supor que nem todos esses objetivos foram alcançados pelo simples fato de Reagan ser presidente e propô-los. Algumas dessas propostas levaram tempo e esforço para serem aceitas e implementadas pelo Congresso como política pública norte-americana.

Embora as medidas defendidas e aplicadas por Reagan e seus tecnocratas tenha levado a economia americana a um crescimento, efeitos estruturais danosos prejudicaram administrações subsequentes (IDEM, p. 527).

**Figura 5 - Crescimento percentual do PIB dos EUA - 1981-1989**

Fonte: World Development Indicators. Elaborado pelo Autor.

É possível notar o crescimento obtido pelas medidas de Reagan; entretanto, logo as promessas messiânicas não mantiveram as altas taxas de crescimento esperadas. Embora na retórica o discurso fosse de diminuição de gastos públicos, o que Reagan encontrou foi um parque industrial altamente mobilizado pelas demandas da Guerra do Vietnã, com tecnologia ociosa (SCHNEIDER e MERLE, 2004). Novos projetos de aviões estavam sendo desenvolvidos, na busca de superar limitações verificadas durante a Guerra vietnamita. Assim, com contratos – muitos dos quais contestados pelo Congresso, contrário aos acordos comerciais realizados pelo Pentágono, sob lobby do presidente aos tecnocratas – foi instituído uma modernização dos aviões de caça de combate dos EUA. Nessa alteração de planta tecnológica militar, foi possível mobilizar um alto número de investimentos, garantir o pleno emprego e estabilizar os ameaçadores níveis de inflação (IDEM). Isso, porém, foi feito à custa de gastos administrados pelo governo, sob o pretexto de

modernização da planta militar-tecnológica e da garantia de que o Estado seria o fornecedor de um ambiente favorável aos negócios.

Neste ponto, é possível verificar um demasiado hiato entre o discurso e a prática. Assim, para garantir a estabilização da economia e os empregos, foi investido pesadamente naquilo que o próprio Reagan e sua campanha haviam contestado: nos pesados gastos em negócios militares<sup>28</sup>. Parte dessa preocupação é justificável do ponto de vista militar e estratégico; afinal, os EUA tinham gastado gordas quantias de capital humano e tecnológico - além de financeiro - numa guerra contra uma ex-colônia francesa, levando a uma deterioração dos seus equipamentos militares e do seu real poder de pleno emprego de força. Enquanto os EUA lutavam e perdiam a Guerra em todos os sentidos, a URSS podia armar-se e assistir de camarote ao conflito. Outrossim, após a renovação do aparato militar-tecnológico norte-americano, com o volume crescente de novos armamentos prontos para serem empregados em combate, não demorou muito para os EUA lançarem-se em novos conflitos. A Guerra Fria não havia acabado; era fundamental garantir a hegemonia dos EUA no mundo ocidental e enfraquecer o máximo o poderio soviético nas zonas socialistas. A região que entrou em foco para os estrategistas do governo Reagan foi outra antiga zona de ex-colônias, o Oriente Médio e a África. Assim, com os canhões apontados no plano internacional para estas novas regiões, faltava-lhes a retórica necessária para convencer os políticos no Congresso e a opinião pública de que era necessário intervir nessas regiões, na busca de garantir a segurança e o posicionamento estratégico dos EUA no mundo.

Essa posição de clara oposição aos regimes socialistas é claramente vista nos Relatórios Estratégicos de Segurança Nacional (NSSR, em inglês). Esses relatórios contêm o estado da arte do pensamento estratégico da administração

---

<sup>28</sup> Como consequência desse pesado investimento em melhorias do aparato militar-tecnológico, é possível verificar um aumento considerável de lojas de armas que vendiam arsenal ocioso, adquirido na histeria da Guerra do Vietnã e estocados após o conflito (IDEM).

Reagan (e das posteriores). Em 1987, ao providenciar o primeiro relatório para assuntos estratégicos ao Congresso, foi evidente a caracterização feita pelo presidente Reagan no tocante às condições do mundo, o sub tópico do segundo capítulo, traz o tema: “U.S Security in a Complex Changing World” (UNITED STATES, 1987, p. 3). O documento traz consigo uma clara dicotomia no debate estratégico, dividindo EUA e URSS acerca do embate global. O texto apresenta um dos principais objetivos da estratégia de segurança norte-americana: deter a ameaça soviética, ainda que o uso da força fosse necessário. “The first element, U.S defense policy, involved forward deployment of military forces as necessary to deter and contain Soviet military expansion” (IDEM). Na busca de conter essa dita expansão soviética, o Pentágono define suas zonas de deployment: Europa e Leste Asiático. O continente africano e o mundo árabe ficam em segundo plano (MATIJASCIC e MATHIAS, 2013). O segundo grande plano estratégico norte-americano é a reconstrução econômica da Europa Ocidental e do Japão. A terceira frente de ação estratégica diz respeito ao Third World, lê-se aqui as regiões com menor grau de importância para os EUA, mas que, mesmo assim, passam por mudanças estruturais, não podendo ser negligenciadas pela grande estratégia estadunidense (por exemplo, o Brasil e sua recente abertura democrática). Desse modo, fica evidente que o principal foco da administração Reagan é o combate ao perigo vermelho, tanta política quanto econômica e militarmente. Tendo em vista a expansão do socialismo e a influência soviética sobre países da periferia estratégica norte-americana, ocorre uma nova classificação desses Estados, que passam a ser identificados como *rogue states*: Estados que do ponto de vista democrático-liberal-estadunidense prejudicam a proliferação da democracia e do progresso humano e científico. Assim, o combate ao perigo vermelho (URSS) desdobra-se para os *rogue states*<sup>29</sup>, tais como as operações militares na Nicarágua e

---

<sup>29</sup> Na tentativa de definir o que são *rogue states*, ou, Estados páreas, delinquentes, Bianchi (2003, p. 104) nos diz, “O que define um Estado delincente é, assim, sua insubordinação, em maior ou menor grau, perante os valores considerados essenciais pela política externa norte-americana e, particularmente, o livre mercado. Assim, são considerados inimigos potenciais todos aqueles países que se colocarem à margem da ordem mundial que os Estados Unidos pretendem construir sob seu comando”.

Afeganistão, e o envio de apoio financeiro para a UNITA em Angola.

O documento de 1987 vai além de identificar o socialismo como a expressão do mal: aponta que a influência soviética é fonte plausível da perpetuação do terrorismo; assim é que lemos: “The evidence of the relationship between the Soviet Union and the growth of the worldwide terrorism is now conclusive”, além de fazer essa afirmação, o documento ainda identifica os países em que é possível verificar a existência de tais movimentos: “The Soviets attempt to disguise such support by using middle men - radical governments such as Cuba, North Korea, Nicaragua, Syria, and Libya, which deal directly with radical terrorists insurgents” (UNITED STATES, 1987, p. 6). O relatório de 1987, o primeiro nesse seguimento, introduz importantes elementos, um dos quais, como vimos, é a caracterização da ameaça terrorista que, embora inicialmente associada à influência soviética e como extensão desta, passa a ser observada como futura importante ameaça aos interesses e à segurança norte-americana. Outrossim, faz-se fundamental a formulação de uma política de contenção dessa ameaça. Essa política, entretanto, fica intrinsecamente associada ao combate à URSS e ao socialismo.

O Relatório de 1988 já em suas páginas introdutórias alerta ao leitor que os tempos são de mudança. Uma transição na agenda de política externa. Como nos aponta paralelamente Perry Anderson (2015), entre os caminhos escolhidos para enfraquecer a influência soviética e atrair aliados importantes para a estratégia geopolítica norte-americana, o escolhido foi a aproximação das relações Sino-Estadunidenses. A aproximação com a China viabilizou uma importante oposição à hegemonia soviética no leste asiático. O que há de realmente importante para nosso debate acerca da política externa de Reagan para a África está nesse documento, sob o tópico: Strategy for Africa. É visível a guinada estratégica adotada pelo governo e a introdução da África em suas diretrizes geoestratégicas. A primeira justificativa para essa guinada está contida visivelmente no primeiro parágrafo, onde lemos, “Africa is an important source of strategic minerals and potential growth market for U.S exports” (UNITED STATES, 1988, p. 32). O curioso é verificar que no documento de 1987, um dos pontos de defesa dos EUA em face do Third World era o apoio a decolonization.

Após determinar que o interesse primário da política externa norte-americana para o continente africano residia na sua potencialidade natural-mineral e comercial, o documento aponta, como elemento importante, porém subalterno em relação ao primeiro:

A number of domestic and external pressures pose threats to our interests in African security. The Soviet Union and its surrogates have made the Horn of Africa an arena for East-West competition. They have sustained a costly civil war in Angola which has shattered the country's economy and seriously degraded the quality of life for innocent civilians. The Soviet Union has viewed southern Africa as an opportune area for its expansionist policies. And it has been the preeminent military supplier for Libya's Muammar Qaddafi, whose southward aggression threatens Chad and other sub-Saharan African countries (UNITED STATES, 1988, p. 32).

Novamente, percebe-se a recorrente associação aos problemas militares contidos no continente africano como um efeito casuístico da aproximação dos países africanos com a União Soviética. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Guerra do Afeganistão (1979-89), tão vívida na mente dos congressistas norte-americanos, era o inicial pano de fundo para associar o terrorismo ao mundo árabe pró-URSS, fazendo uma clara distinção entre mundo árabe pró-EUA, como a Arábia Saudita, por exemplo, e o anti-EUA. Assim, o mundo árabe ligado ao terrorismo internacional será aquele que, durante a Guerra Fria, associou-se diretamente à URSS. Outro importante elemento discursivo contido, ora objetivamente, ora subjetivamente, foi o fato de a política externa e a formação da política estratégica norte-americana associarem os problemas do terrorismo aos Estados, caracterizando-os como problema.

### 2.3 DIANTE DE UMA NOVA ORDEM - O MUNDO POLÍTICO PÓS-GUERRA FRIA

A grande questão é: quais foram as mudanças na política estratégica dos EUA com a eleição de Bush (pai) para a presidência? Ocorreram mudanças significativas na política externa norte-americana, em especial para a África? Não. O continente

africano permaneceu como área de menor importância para o planejamento estratégico estadunidense. Salvas exceções em que problemas armados levantavam a inquietação dos tecnocratas norte-americanos, o continente permaneceu como zona secundária, vítima do conflito global, sendo sua história apenas reflexo casuístico do embate EUA-URSS.

Em seu primeiro NSSR (1991), George H. W. Bush (pai) dedica apenas uma página para apresentar sua política de segurança para o continente africano. No plano estratégico o continente se mostra como emergente terreno para a democracia, mas reconhece a fragilidade do continente no início da nova dinâmica global. Em 1991, ano que marca o desmantelamento do aparato estatal soviético e o seu fim, em termos políticos, o mundo político, passa por uma profunda e turbulenta mudança nos paradigmas geopolíticos internacionais. Ocorre, em 1991, uma alteração abrupta na agenda internacional ou, como vimos, International Orientation Change (HERMANN, 1990). Essa mudança, já era esperada desde 1990, e a observação do colapso político, econômico e territorial da URSS foi antecipada por um evento digno de nota. Em 1990, o Iraque lançara uma ofensiva ao Kuwait, anexando este território e suas fontes de petróleo. Essa intervenção iraquiana no Kuwait é digna de nota por pelo menos dois motivos: 1. Lança uma cisma no mundo árabe de sua época; 2. Cria uma oportunidade para organizar a comunidade internacional, no Conselho de segurança da ONU, sob a liderança dos EUA. A primeira questão é importante, pois reafirma o nascimento de um ódio a um tipo de fazer política no mundo islâmico, chamado PanArabismo<sup>30</sup> (Pan-Arabism, em inglês), lançando a agenda estadunidense não apenas a uma Guerra a um Estado islâmico, mas a um projeto de nação islâmica, orientado por um modus operandi muito particular de povos dessa natureza. O projeto idealizado e defendido por Gamal Abdel Nasser (ex-presidente do Egito) durante os

---

<sup>30</sup> O conceito de Pan-Arabismo é simplificada e definido como: “A crença básica que subjaz ao discurso pan-arabista é a de que todos os árabes, como uma comunidade imaginada, compartilhariam a mesma língua, cultura e história, e que, por isso, deveriam unir-se em um único Estado-nação, sob um governo central, formando a tão sonhada “Grande Nação Árabe” (FERABOLLI, 2007, p. 63).



anos 1950 não se restringia à intenção de criar um mundo Árabe unido; antes de tudo, Nasser buscava um fazer política de modo árabe, afastando da mesa de debate o ideal religioso em si, deixando o islamismo político como uma atividade pouco produtiva no campo prático. Nasser usava seus feitos no Egito, em especial suas vitórias contra as forças imperialistas, como argumento central do sucesso deste modo de agir politicamente. Embora o foco aqui não seja discutir detalhadamente a filosofia política envolta do Pan-Arabismo, a ideia é que A invasão do Kuwait por parte do Exército de Saddam aniquila, de uma vez por todas, qualquer proposta de união do mundo árabe. Saddam, ao atacar outro Estado árabe, torna-se um vilão entre seus pares.

O mapa abaixo apresenta a divisão étnico-religiosa na região, algo que é fundamental na compreensão dos desdobramentos geopolíticos.

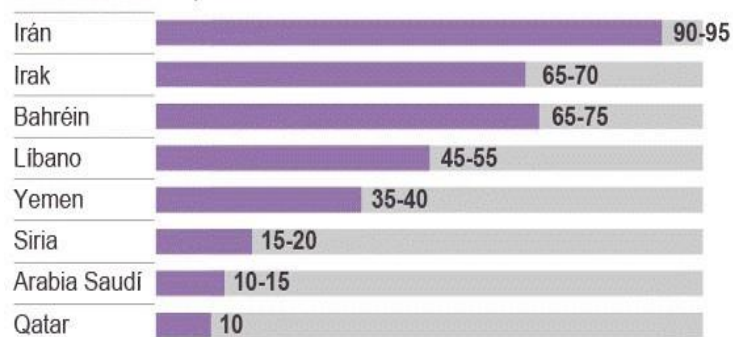
**Figura 6 - División étnico-religiosa del Oriente Medio**

**SUNÍES Y CHIÍES EN ORIENTE PRÓXIMO**



**POBLACIÓN CHIÍ POR PAÍSES**

% de chiíes sobre la población



Fuente: PewResearchCenter.

EL PAÍS

Fonte: Pew Research Center, El Pais.

A Guerra do Golfo apresenta uma mudança no paradigma de segurança: o perigo vermelho, derrotado, é substituído pelo perigo verde – alusão à bandeira do Irã –, referência ao mundo islâmico não alinhado aos interesses norte-americanos. Em relação ao continente africano, vê-se que o fim do conflito americano-soviético lançou uma nova dinâmica nos Estados pró ou contra EUA. Os países que por algum tempo foram beneficiados diretamente pela União Soviética (Angola, por exemplo), tinham agora que recorrer às fontes de financiamento internacionais, como o FMI e Banco Mundial. Isso permite ao poder americano expandir-se não apenas geograficamente, através das fronteiras físicas, mas também metafisicamente, através das fronteiras econômicas. De acordo com Wohlforth (1999, p. 5), “The collapse of the Soviet Union produced the greatest change in world power relationships since World War II. [...] United States emerged as the sole surviving superpower”. Ao longo do artigo, Wohlforth (1999) sustenta que a super potencialidade norte-americana se dá não apenas em termos militares-bélico, mas também - citando a partir de Kenneth Waltz - nos seguintes campos: densidade demográfica e geográfica, abundância e variedade em recursos naturais, capacidade econômica, poder militar e competência.

A emergência dos EUA nesse novo cenário unipolar traz para este demandas estratégicas específicas. Wohlforth (1999) discorre sobre fato, justificando que o ciclo de demandas decorre do pressuposto de que a formação da *new order* é dirigida pela concepção política adotada pelos EUA; sendo esse sistema construído ao seu redor e para-si, as demandas convergem em-si. A nova ordem projetada pelos estrategistas norte-americanos e implementada diretamente pelo presidente George W. H. Bush (pai) lança o desafio de formular uma nova política externa, voltada ao novo cenário político mundial. Em seu NSSR de 1991, o presidente Bush e seus estrategistas apresentam seu conceito de “Nova Ordem”. Para eles, antes de ser um fato, a Nova Ordem seria uma janela, uma oportunidade para emplacar uma agenda política internacional que emplacasse os EUA como centro do mundo político internacional. A principal argumentação de que o país teria tal qualidade para liderar o mundo democrático ocidental era a grande e inigualável liderança exercida pelo país durante a Primeira Guerra do Golfo. Ressurge no discurso de Bush elementos do pensamento

wilsoniano de política externa. Esses elementos estavam havia muito tempo hibernados; mas, com a mudança da ordem política internacional, a possibilidade de reabilitá-los ganha cena. A ideia de formar uma Nova Ordem que tenha como protagonista os EUA, associado a uma comunidade de Estados democráticos e organizados, reaparece no debate político.

Para conseguir alcançar tais objetivos, é fundamental a formulação de uma política externa que crie uma agenda para esse fim. Essa agenda é muito bem esboçada no documento supracitado, publicado em agosto de 1991.

Na histeria do fim do conflito americano-soviético, muitos foram os que se equivocaram ao dizer o que se seguiria seria uma nova ordem pacífica e alinhada ao bem da humanidade. Claro que não se pode cometer o erro de julgar tais fatos usando de métodos teleológicos e julgar tais erros tendo como base o conhecimento do posterior, afirmando que inexoravelmente tendia ao fracasso. Um desses casos é o de Fukuyama (1991) ao proclamar o “Fim da História”. Sua tese baseava-se na crença de que com o fim, ou melhor, contestação de falência do modelo soviético - leia-se socialista e estatista - emergiria uma ordem em que o grande conflito ocidente-oriental ou socialismo (entendido aqui como modelo que caracteriza o máximo do conceito de estatização) e capitalismo (lido aqui como modelo político em que o mercado e as liberdades ganham espaço em relação ao Estado, que deve ser mínimo) estaria superado. O vencedor do conflito deveria a partir desse momento expandir seu modelo vencedor e garantir ao mundo a possibilidade de torna-se vitorioso. Seria, para Fukuyama, um ato racional e lógico apegar-se ao modelo vencedor e abandonar o modelo vencido, afinal, democracias não atacam outras democracias; a nova ordem a partir do conceito liberal seria uma superação ao caminho proposto por realistas, de que a somente a unipolaridade e superioridade bélica levaria a um constrangimento dos atores a ponto de desestimulá-los ao conflito. Embora a crença fosse otimista, carecia de realidade.

Conforme observa Waltz (2000, p.13), “Peace is the noblest cause of war”. Embora a citação seja sucinta, evoca uma reflexão importante acerca do papel dos

EUA na nova ordem mundial. No NSSR de 1991, a proposta de agenda estratégica seria a expansão do modelo democrático para além das fronteiras conhecidas. Ou seja, exportar o modelo democrático para zonas e regiões pouco democratizadas. O Leste europeu, asiático, o Oriente Médio e a África eram essas regiões. Seria fundamental na construção da superioridade norte-americana expandir tal influencia para aquelas regiões. Em relação ao continente africano, o documento nos informa que, “The end of the Cold War should benefit Africa in that it will no longer be seen as a battleground for superpower conflict” (UNITED STATES, 1991, p. 10). Na busca de garantir o progresso dos países no continente, a ajuda humanitária seria um método eficaz. Entretanto, para prestar ajuda humanitária ou financeira, seria fundamental a aderência desses países ao modelo e as instituições democráticas. O documento continua:

In a continent as diverse as Africa, democracy - as it emerges, reemerges, or begins its development - may take different forms, and its progress will be uneven. But we need not be inhibited in supporting values that have proved universal - political and human rights, democratic limits on the powers of government, judicial independence, free press and free speech (UNITED STATES, 1991, p. 10).

Qual a fórmula segundo os EUA para alcançar a excelência democrática? Segundo o documento indica, diminuindo o “tamanho” do Estado, permitindo uma diminuição do poder do Estado e conseqüentemente dos burocratas, abrindo caminho para uma mudança do modelo institucional. O problema aqui era que a fórmula era apenas retórica e ideal. A ajuda prestada pelos EUA só seria humanitária e econômica, caso fosse detectada um certo grau de institucionalização e democratização destes países. Assim, a possibilidade de “criar” Estados não passava pelo crivo norte-americano.

O caminho escolhido para garantir a manutenção da superioridade estadunidense foi não a guerra convencional, cara e por vezes ineficaz, mas, antes, o constrangimento internacional. A criação do NAFTA (Tratado Norte-Americano de

Livre Comércio), em 1994, aperfeiçoamento da GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), criando a OMC (Organização Mundial do Comércio, em 1995), e tantas outras organizações de Estados globais permitiram aos EUA utilizar seu poder político (diplomático, através da ONU) e econômico<sup>31</sup> (financeiro, através do FMI, BID, BM, etc.; comercial, NAFTA, OMC) para constranger os demais atores, não recorrendo ao poder das armas.

O constrangimento aos países subdesenvolvidos ou, do terceiro mundistas, foi do mais agressor possível. Arrighi (2002) mostra como as imposições do FMI aos Estados africanos recém-emancipados, visando à formação de instituições democráticas – como, por exemplo, exigência de eleições, transparência, respeito a direitos fundamentais e aos direitos humanos, etc. – levaram esses países não a um processo de democratização, antes, exacerbaram antagonismos e conflitos, levando a Guerras Civis e rupturas institucionais (ARRIGHI, 2002; ANTUNES, 2016).

Não era percebível nem aceitável diante dos projetos políticos vigentes, a ideia de fortalecimento e criação de Estados. Conforme observa Fukuyana (2004), tempos mais tarde, o que impediu a ideia de construir instituições foi a influência direta do conceito neoliberal de Estado mínimo. Assim, conceitos que estivessem envolvidos em teorias de state-building não ganhavam espaço nos debates políticos no Congresso nem permeavam a Agenda internacional norte-americana. A grande crença era a de que o modelo, a fórmula democrática, exportada pelos EUA através de suas instituições, deviam ser aplicadas integralmente. Voto, Transparência, Partidos Políticos, etc. eram para muitos dos estadistas estadunidenses um sinônimo de democracia. O problema é que, ao constranger Estados historicamente frágeis em suas instituições e impor-lhes a necessidade de aderência ao modelo norte-americano e as diretivas para obtenção de ajuda e reconhecimento internacional, o resultado não foi o pretendido. O que se vê durante os anos 1990 no continente africano é uma série

---

<sup>31</sup> Deve ser feito aqui uma separação entre influência econômica no âmbito de mercado-comércio e financeiro.

de Guerras Civis e rupturas democráticas em todo o continente. O mapa abaixo apresenta guerras civil no continente africano desde 1960.

**Figura 7 - Guerras Depois 1960.**



Fonte: Guerras Depois 1960. Disponível em: [http://www.statistiques-mondiales.com/afrique\\_guerres.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/afrique_guerres.htm).

A emergência de conflitos e a desaprovação do projeto de Bush inviabilizam sua reeleição. Assim, após quatro anos de uma política externa que visava a reconstruir a balança de poder no cenário internacional abalado pelo fim da Guerra Fria convencional, em que os EUA buscavam estabelecer-se como potência unipolar, elege-se para a Casa Branca um democrata que promete alterar profundamente os

paradigmas da administração política, seja interna ou externa. Entra em cena o presidente Bill Clinton e sua proposta multilateralista.

## 2.4 A POLÍTICA EXTERNA DE BILL CLINTON: MULTILATERALISMO ALACIOSO?

A questão que fazemos inicialmente é: foi a política externa do presidente Clinton efetivamente multilateralista? Na busca de responder a essa questão, primeiro revisitemos a proposta multilateralista para a política externa; depois, analisemos nos NSSR se existe efetivamente essa proposta de multilateralismo e, por fim, comparemos com eventos concretos enfrentados pela administração Clinton e seu posicionamento em face desses desafios. Para assegurar a análise de nosso objeto geográfico, enfoquemos na política externa clintoniana na região do Oriente Médio e África. Qual o papel da política externa clintoniana para essas regiões?

### 2.4.1 Multilateralismo, o que é?

Propõe-se como multilateralismo o conjunto de políticas externas que visem a priorizar ações no campo econômico, diminuindo conflitos e contribuindo para a ordem democrática no plano internacional (COX, 1992). O discurso multilateralista exacerba o potencial do mercado como mecanismo de resolução de conflitos e manutenção da ordem. A teoria multilateralista deriva do conceito economicista de “comércio e pagamentos multilaterais” (COX, 1992, p. 161). Assim, a ação de atores estatais numa dinâmica de poder internacional, pautado pela intermediação, ou não, de instituições reguladoras, visando através do debate diplomático à resolução de demandas e/ou conflitos, poderia ser bem caracterizado de multilateralismo.



O período pós-Segunda Guerra Mundial e os debates entre Estados Unidos e Inglaterra acerca do futuro da Europa seriam o marco fundador do jeito de fazer política que viria na esteira conjunta da expansão capitalista. Nesse contexto de mudanças, “political multilateralism meant the institutionalized arrangements made at that time and in those conditions for inter-state cooperation on common problems” (COX, 1992, p. 162). A criação de organismos internacionais que visassem à resolução de conflitos comuns através do diálogo, como a ONU, seria característica de uma política externa multilateral. É possível, desse modo, inferir que multilateralismo e o pensamento wilsoniano convergem em forma e conteúdo.

Conforme aponta Robert Cox (1992) os anos 1970-1990 são anos de crise para o projeto multilateralista de política externa. A retomada do modelo de ação só é verificável após 1990, em especial, após o declínio da União Soviética e os problemas do Golfo, entre 1991-1992. Assim, nestes eventos, já analisados, reemerge o discurso multilateralista na pauta norte-americana. O discurso de Bill Clinton, em dar ênfase a questões econômicas, fosse na política doméstica, fosse na externa, pressupunha uma agenda mais multilateralista.

Uma política externa multilateral pressuporia uma diminuição na participação de conflitos armados, nos gastos em defesa, com um considerável aumento de participação em atividades comerciais, queda de tarifas alfandegárias (vulgarmente referindo-se a taxas de importação), incentivos à exportação e ao debate diplomático. Como se saiu o governo Clinton nestes quesitos?

#### 2.4.2 A política externa de Clinton: entre o discurso e a prática

Conforme exposto, este subitem tem como proposta analisar o discurso e a prática da política externa do governo Clinton. Em seu primeiro NSSR, de 1994, o

governo expõe a situação que enfrentará ao longo de sua administração. “Ethnic conflict is spreading and rogue states pose a serious danger to regional stability in many corners of the globe” (UNITED STATES, 1994, p. i. Grifo nosso). Um dos primeiros problemas enfrentados pelo governo Clinton foi o conflito civil-étnico em Ruanda. Conforme aponta Bianchi (2003), a ação dos EUA em relação ao conflito é nula. Apenas discursos são emitidos; ações para frear a matança e o derramamento de sangue não saem do papel. A retórica americana de exportar a democracia é somente um discurso que visa a alertar aos próprios países que se enquadrem no modelo democrático, caso contrário, terão seus empréstimos cancelados aos bancos internacionais. A ideia de liderança da comunidade internacional na passa de discurso. O caminho escolhido para disseminar a democracia é via abertura de mercados. Conforme o próprio documento aponta, “A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies” (UNITED STATES, 1994, p. 5), o projeto é proteger democracias frágeis, mas o documento omite-se quanto a apoiar diretamente na formação de novos regimes democráticos. A palavra “democracia” é constantemente associada ou acompanhada da palavra “mercado”, mostrando o viés economicista e liberal de sua proposta de política externa.

No tocante às relações estratégicas com o continente africano, o NSSR de 1994 propõe intervenções pacíficas por meio das tropas de manutenção da paz da ONU (UN peacekeepers). A proposta é apoiar o fortalecimento dos Estados, amenizando conflitos. No NSSR de 1995, mais robusto em tamanho em relação ao anterior, aponta-se que a intervenção no Iraque em 1993 fora de caráter antiterrorista, visando a resguardar a vida do ex-presidente Bush. O documento ainda lista outras operações militares lideradas pelos EUA. Na íntegra:

U.S. Marines evacuated Americans from Monrovia, Liberia in August of 1990, and from Mogadishu, Somalia, in December of that year. In 1991, U.S. forces evacuated nearly 20,000 Americans from the Philippines over a three-week period following the eruption of Mount Pinatubo. Last year, U.S. Marines coupled with U.S. airlift, deployed to Burundi to help ensure the safe evacuation of U.S. citizens from ethnic fighting in Rwanda (UNITED STATES, 1995, p.11. Grifo nosso).

A política externa de Clinton, embora tenha apresentado uma proposta multilateral, baseada na “diplomacia econômica”, fundada na crença do espontaneísmo de mercado levados ao palco das ações políticas, entra em choque com as diversas intervenções iniciadas ou lideradas pela administração dele. O dilema do projeto clintoniano é o de afirmar os EUA como superpotência no cenário internacional, realizando uma política de apaziguamento dos conflitos e aumento dos diálogos, fortalecendo as instituições e diminuindo a autonomia dos atores estatais.

Enquanto na política doméstica Clinton buscou sanar demandas econômicas deixadas por seus antecessores (em especial, George H. Bush), a sua política externa mantinha-se como “misteriosa”. Sua ênfase na política doméstica e seu recorrente obscurantismo em relação à sua visão de mundo (*worldview*) para a projeção de um modelo de política externa renderam-lhe a pecha de desorientado.

As diferentes fases da política externa clintoniana foram apresentadas por Jewett e Turetzky (1998); são elas: 1. 1993-1994 - Expansion of Global Commerce; 2. 1994-1995 - Worldview in Transition; 3. 1996 - Pursuing Global Security and Commerce. Entre 1993-1995, a política externa de Clinton está passando por profundas metamorfoses; sua reformulação ocorre em razão dos *feedbacks* negativos recebidos por causa de suas ações em meados de 1993-1994, tais como: sua ênfase exacerbada em questões econômicas, acreditando que a economia liberal levaria os países a um contexto democrático determinadamente, e os erros estratégicos em relação às ações na Bósnia, Ruanda, Somália. Todos esses episódios, às vezes negativos, às vezes positivos, serviram para formação de uma política externa mais madura pós-1996. Embora sua política externa fosse, em conteúdo, mais sofisticada do que as propostas e ações de 1993, os episódios que se seguem entre 1996-2000 não são totalmente tranquilos, nem seu projeto totalmente claro. A opção de uma política externa de orientação (mas não em todo o tempo e em todos os casos) multilateral rendeu-lhe pesadas críticas pela oposição republicana. O aumento de ataques terroristas, tanto em solo americano como em embaixadas fora dos EUA, foi usada pela oposição para sustentar um discurso de falência do projeto de política externa multilateral adotado por Clinton.

Nas eleições de 2000, despontam novamente os discursos de securitização da política externa americana e um retorno ao projeto com maior destaque ao poder americano no sistema internacional. Neste contexto, elege-se como sucessor do democrata Clinton, o republicano e linha-dura George W. Bush.

## 2.5 A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA ANTES DO 11 DE SETEMBRO DE 2001: BREVES CONSIDERAÇÕES

Os primeiros anos da administração Bush foram pautados pela busca de reavivar uma política externa agressiva e expansionista. Quais fatores, no entanto, o levaram a alterar tão drasticamente os rumos da política externa americana? É consensual no meio acadêmico que os ataques de 11 de setembro de 2001 foram a “espoleta de disparo” de uma alteração profunda nos rumos da Grande Estratégia norte-americana no alvorecer do século XXI.

João Roberto Martins Filho (MARTINS FILHO, 2003) apresenta um olhar diferente acerca dos ataques de 11 de setembro de 2001. O autor busca encontrar uma explicação para o fenômeno a partir de elementos prévios. Para Martins Filho (IDEM), as causas dos ataques foram uma série de políticas malsucedidas no Oriente Médio aos finais da década de 1980 e início dos anos 1990. O autor apresenta o conceito de *blowback* ou, segundo ele, “tiro pela culatra”. Conforme citado, os anos 1980 sob a presidência de Reagan foram uma década de retomada do armamentismo estadunidense, acompanhado de um reaquecimento dos conflitos locais envolvendo as duas superpotências. Observou-se que o Oriente Médio, em específico o Afeganistão, fora palco deste embate estratégico entre ambos. O conceito de “tiro pela culatra”, apontado por Martins Filho (IDEM) como fator determinante nos ataques de 11 de setembro, reside no tocante ao modo como os EUA agiram na região para combater a emergência soviética. O financiamento de grupos paramilitares, ligados a movimentos religiosos, como alternativa ao combate direto, fomentou e financiou o surgimento do grupo que posteriormente seria responsável pelos ataques às torres

gêmeas.

Ainda segundo o autor, os momentos finais da década de 1990, envolvendo inúmeros incidentes (alguns já citados ao longo deste capítulo), seriam uma série de alertas para o que de fato viria a ocorrer em 2001. Assim, embora seja teleológico afirmar, os estrategistas norte-americanos poderiam prever o eventual ataque de larga escala que nos apareceu nas televisões em setembro de 2001. Mas qual o impacto dos ataques na agenda de política externa do governo de Bush? Para Martins Filho, o ataque às torres desencadeou uma série de pulsões historicamente reprimidas. Democratas e Republicanos tinham o mesmo interesse, o evento comovente, que permitiu uma convergência de agendas. O objetivo era identificar os culpados e exterminá-los. A maneira como esse desejo e essa convergência foi articulada por Bush e seus estrategistas é que é digna de nota.

Segundo o jornal *The New York Times*<sup>32</sup>, durante a campanha para as eleições de 2000, Bush apresentava uma agenda pautada na cooperação estratégica, caracterizando-o como um “internacionalista relutante” (*reluctant internationalist*, em inglês original). As propostas da agenda de política externa apresentadas por Bush no debate com o democrata Al Gore não pareciam ter muita substância ou um caráter intervencionista, ao contrário, nele, o próprio democrata colocou a si mesmo como um intervencionista. A chamada Doutrina Bush, caracterizada como uma política externa agressiva e intervencionista, executada por Bush e sua administração após os ataques de 2001, não estava intrinsecamente presente antes deste triste evento. Assim, as políticas de Guerra ao Terror, através da Guerra Preventiva e Preemptiva, surgem na agenda internacional estadunidense pós-11 de Setembro.

O termo Doutrina Bush serve para caracterizar todo o conjunto de política externa executado pelos EUA sob a liderança do presidente George W. Bush. A

---

<sup>32</sup> *The New York Times*, 12 de outubro de 2000. [http://www.nytimes.com/2000/10/12/us/2000-campaign-foreign-policy-delicate-dance-interventionist-reluctant.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2000/10/12/us/2000-campaign-foreign-policy-delicate-dance-interventionist-reluctant.html?_r=0). Acessado em 1 de outubro de 2016.

Guerra ao Terror, ou Guerra Contra ao Terror (GCT), seria parte desse conjunto de ações perpetradas pelo governo Bush. Elementos dessa nova agenda pós-11 de Setembro foram apresentados oficialmente no NSSR de 2002. Neste documento, pode ser observado claramente o conjunto de propostas intervencionistas, inexistentes antes dos ataques terroristas e agora “carros-chefe” no novo cenário. O tema África é citado 19 vezes, todas elas associadas à ideia de atraso político, autoritarismo e terreno fértil para grupos terroristas, como a al-Qaeda.

A Doutrina Bush refere-se à agenda que é viabilizada após ataques terroristas. Uma agenda que restitui o conceito de guerra justa (*justum bellum*), caso seu objetivo seja proteger o avanço que a modernidade e o modelo nação democrática legou ao mundo sob a liderança dos EUA. O NSSR apresenta os EUA como líderes nessa GCT e líderes do ocidente. Os ataques de 11 de setembro de 2001, para além de um ataque aos EUA, culminando com invasões no Iraque e Afeganistão, é um evento que viabiliza o discurso de hegemonia dos Estados Unidos no contexto antiterror.

O próximo capítulo (3) analisará o processo de GCT na África e a formação do Comando Militar Africano, o U.S Africa Command; também se pretenderá, nele, refletir sobre o impacto do modo de ação do Africom, uma ação pautada no softpower, dentro de um contexto de intervenção militar, mais voltado ao cenário do século XXI, como resposta aos equívocos cometidos nas operações anteriores contra o terror.

### **3 DO COMBATE AO TERROR NA ÁFRICA À FORMAÇÃO DO U.S AFRICA COMMAND**

Durante a administração Bush e após os ataques às torres gêmeas, é liberada uma espécie de libido antes contido na ala mais conservadora do partido republicano. Esse fenômeno pode ser apontado devido aos sucessivos progressos obtidos no plano internacional e à ausência de um inimigo específico para os planejadores norte-americanos, desde o fim da União Soviética, e também aos sucessos obtidos na resolução do Kwait. Após os ataques diretos ao povo americano, reconhecidos abertamente por um grupo de extremistas religiosos, provenientes de um passado escuso em relação ao seu alvo, dotados de poder bélico e estratégia de guerra pouco conhecida pelos agentes federais e tecnocratas da guerra norte-americanos, era importantíssimo elaborar um plano mais moderno e reflexivo quanto a essa nova ameaça ao poder global estadunidense. Embora a morte de cidadãos americanos causasse horror e espanto, ela abriu caminho para a formulação de uma agenda antes não aprovada, a do expansionismo militar como garantia do poder global dos EUA.

O nome dado a essa nova investida da agenda externa norte-americana foi: Guerra Contra o Terror, ou, Guerra Global Contra o Terror (GCT, GGCT). Ressuscitar o perfil intervencionista foi o caminho adotado por essa agenda.

As primeiras ações desse combate internacional ao terrorismo<sup>33</sup> é a vinculação entre Terrorismo e Islã. Após Bin Laden (líder da al-Qaeda) ter assumido, em vídeo, a autoria dos ataques, a aproximação, caracterização do terrorismo e sua

---

<sup>33</sup> Uma questão importante envolta neste debate do projeto antiterror empreendido pelos Estados Unidos é sua excessiva determinação que o Oriente Médio é o berço do terrorismo internacional. Ausentes as ameaças do conflito antissoviético, nasce na agenda externa norte-americana um novo inimigo, o perigo verde. Assim, o terrorismo é intimamente ligado ao movimento islâmico e aos povos de origem islâmica. Todo e qualquer cidadão ou não-cidadão de origem étnica árabe é um alvo em potencial ou possível colaborador da rede internacional do terror. Torna-se evidente que o combate ao perigo Terror não é apenas um assunto de segurança nacional, mas também uma agenda política, com objetivos políticos específicos.

associação à religião e às regiões islâmicas tende a confirmar e exacerbar essa vinculação. Segundo Huntington (1993), o choque de civilizações seria entre Ocidente e Oriente, um ocidente calcado no modelo norte-americano de nação – democrático, liberal, capitalista – contra um modelo oriental islâmico (iraniano-iraquiano) – cerceamento das liberdades, teocracia, economia dependente do petróleo e pouco desenvolvida tecnologicamente, com fortes traços de práticas medievais. A Guerra que se estabelece após os ataques do 11 de setembro de 2001 é, para além de combates militares, combates culturais e ideológicos.

Entre 2001 e 2003, vê-se uma pressão extrema dos políticos estadunidenses pela irrupção de uma guerra justa contra seus agressores. A ONU, cercada e pressionada, nada pode fazer para conter a fúria e as ambições de Bush. Atacar o Afeganistão e o Iraque interessa tanto para os americanos como para os britânicos, que lideram, na Europa, essa vertente intervencionista, que desagradava a outros países europeus, como a França e Rússia. A incapacidade de convencer todos os membros do Conselho de Segurança levou EUA e Grã-Bretanha a intervir no Afeganistão e no Iraque sem o consenso ou aprovação da ONU. Em 2009, Hans Blix<sup>34</sup>, burocrata norte-americano, apresentou o discurso de que havia grande incerteza entre Blair e Bush quanto à existência de Armas de Destruição em Massa (sigla, ADM) no Iraque de Saddam Hussein nos idos de 2002-2003 quando a ONU obrigou a destruição do arsenal iraquiano. A crença era a de que o Iraque não tinha cumprido a determinada ordem e que estaria planejando usar seu arsenal em conjunto com forças da al-Qaeda e do Talibã. Diante desse quadro, era primordial a invasão e destruição das ADM. As incertezas quanto à existência das ADM no Iraque foram apresentadas não apenas em jornais, revistas especializadas e investigações sérias, mas também no cinema, que apresentou sua versão artística dos fatos. O filme Zona Verde (Green Zone), dirigido por Paul Greengrass, encena quais seriam as reais intenções da invasão na região.

---

<sup>34</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,invasao-do-iraque-sem-autorizacao-da-onu-foi-um-erro,484948>. Acessado em 18 de outubro de 2016.



O editorial de julho de 2016 do The New York Times afirma acerca da invasão do Iraque:

Thirteen years later, after voluminous studies and books and wave upon wave of terrible consequences, it would seem there is no doubt that these leaders created a false case for invading Iraq and then utterly mismanaged the occupation<sup>35</sup>.

Hans Blix aponta em suas conclusões sobre os interesses de Blair e Bush em relação à invasão que seus possíveis interesses era, sobretudo, a deposição de Saddam Hussein. Apostando na existência de ADM, tanto Blair como Bush apostavam na legitimação *a posteriori* da invasão das ações. Uma jogada arriscada, mas que se mostrou falsa e teve um alto custo na política externa de ambos os governos.

Com o início das operações sem o aval do Conselho de Segurança, EUA e GB tinham agora a árdua tarefa de provar ao mundo a existência de tais armas químicas e as aspirações de Hussein ao Terrorismo Global. Nenhuma das hipóteses encontrou elementos empíricos suficientes para sua sustentação; mesmo assim, através de manobras políticas e midiáticas, Afeganistão e Iraque foram invadidos e ocupados preventivamente e Hussein foi deposto, condenado e executado.

A guerra contra grupos extremistas e caracterizados como terroristas não diminuiu após a conclusão dos objetivos anglo-americanos. O que se verifica é uma intensificação da ocupação e uma radical militarização desta, tornando-se *front* de guerra para os EUA. Não se pretende aqui apresentar detalhadamente os acontecimentos sobre a Guerra do Afeganistão e Iraque. O que é digno de nota é que foram gastos mais de 9 trilhões de dólares com esses conflitos e, o mais grave, milhares de vidas anglo-americanas foram perdidas. A Guerra ao Terror tornou-se a

---

<sup>35</sup> <http://www.nytimes.com/2016/07/08/opinion/iraq-war-lies-13-years-later.html>. Acessado em 18 de outubro de 2016.

máquina retórica da agenda política internacional dos EUA no início de século XXI. O que será apresentado a seguir é como o continente africano foi gradativamente sendo inserido no contexto de GCT e recebendo recursos e militares, ao ponto de em 2007 ser criado um Comando de Combate Militar para o continente, dentro dessa grande estratégia estadunidense. Alguns documentos serão apresentados; buscou-se reconstruir o trajeto histórico dessa securitização do continente na política antiterror norte-americana.

### 3.1 A SECURITIZAÇÃO DO CONTINENTE AFRICANO: ÁFRICA, ROGUE STATES E GUERRA AO TERROR

O processo de securitização do continente africano ocorreu de maneira gradual e muito influenciada pelo combate ao terrorismo islâmico internacional. Desse modo, o caráter militar nas relações entre os EUA e os países do continente exacerba-se no florescer do século XXI. Conjuntamente com o combate ao Terror, a construção e fortalecimento dos Estados africanos em regiões assoladas por guerras e problemas estruturais ganha um aspecto militarista. Embora o objetivo seja o fortalecimento dos Estados no sentido de fortalecer as instituições democráticas, em muitos lugares – como na Nigéria, Somália, Sudão, Chade –, ocorrem através do empoderamento da classe militar que controla em muitos lugares a própria política institucional dessas nações. Será exposto a seguir uma narrativa teórica do tema de securitização e o processo pelo qual o continente tem passado desde 2001.

#### 3.1.1 Segurança como construção social-coletiva

O debate acerca da Segurança é, antes de mais nada, um debate humano e coletivo. Não faz sentido pensar segurança fora de um cenário de ações coletivas e

inter-relação humana. O que debatemos atualmente, seja na academia ou nas conversas informais a respeito de acontecimentos internacionais ligados a segurança, só faz sentido porque vivemos em redes de relações interligadas, na qual garantir a segurança significa viver bem e melhor (ESTRADA E MATTOS, 2014).

Importante centro de estudos relacionados a questões de segurança, ou International Security Studies (ISS, em inglês), a Escola de Copenhague tem se destacado em investigações acerca de temas relacionados ao segmento das RI. O professor Barry Buzan e a professora Lene Hansen (2009) publicaram importante livro acerca dos aspectos disciplinares de ISS.

Suas contribuições permitiram o amadurecimento da investigação que foi desenvolvida neste trabalho. Em especial, a conceituação relacional que o livro aborda permite tratar do tema Segurança, transitando entre teorias liberais e realistas, desviando-se às vezes de uma abordagem estritamente racionalista, behaviorista, podendo, assim, entender a formulação de ações políticas para a Segurança, a partir de uma abordagem estruturalista. Embora política possa ser entendida como um jogo, com regras e jogadores, elementos desse jogo não podem ser facilmente elencados como variáveis, alguns são complexos e intercambiáveis, tendendo a uma confusão quando equacionados de maneira incorreta.

A formação dos Estados Nacionais nos idos do século XVI levantou um tema de fundamental importância, muitas vezes tratada abertamente por teóricos da época. O tema levantado e discutido por diversos autores, levando a diversas abordagens ideológicas e teóricas, é o papel do Estado na garantia da segurança pública. Para alguns, a segurança plena só seria alcançada a partir da inexistência de Estados, em uma sociedade universal e ética – esses teóricos são quase sempre ligados à corrente idealista. Outros, mesmo divergindo em conteúdo, concordam na forma: a segurança só pode ser alcançada pela ação direta e incisiva do Estado. Desse modo, está no cerne da temática: o que é segurança para esses teóricos? Segurança é um estado de coisas que permite a vida em comunidade, em sociedade. Paz, por sua vez, seria um estado consequente do jeito como as políticas securitárias dos Estados são

executadas; mas, quase sempre, Paz é associada a Segurança, sendo a primeira uma espécie de momento sublime, ausência de guerras.

Para os teóricos de Copenhague (BUZAN E HANSEN, 2009; BUZAN & WÆVER, 2009), segurança pode ser definida como uma terminologia linguística, que assume diferentes aspectos em diferentes agrupamentos sociais. Contudo, percebe-se que, nos estudos atuais, o termo refere-se a diminuir conflitos que possam colocar em xeque as bases estruturantes de uma sociedade. Assim, assegurar a vida dos cidadãos seria manter a ordem vigente, o *status quo*.

A Segurança Pública torna-se papel primordial dos Estados emergentes no século XVI. É responsabilidade direta e inexorável do Estado garantir o bem e paz comum. Contudo, é também privilégio do Estado, para garantir o bem e a paz comum, o monopólio da violência. Desse modo, a única violência permitida é a que se exerce pelo Estado, na busca de garantir o interesse do coletivo.

Nas sociedades democráticas modernas, Segurança Coletiva é também assunto da política. Assim, a legislação tem como premissa desenvolver leis que visem à manutenção da paz em seus territórios e fora deles. Sendo a segurança um tema também da política, esta é influenciada por dinâmicas do próprio jogo político e suas regras. Assim, faz-se necessário um olhar para dentro do Estado, em seus teóricos e legisladores, sua organização política e partidária, parlamentar, a fim de compreender os rumos de um determinado projeto de segurança, tanto nacional como internacional.

Poder, Capital e Segurança são temas tanto das políticas públicas nacionais como internacionais. Políticas internacionais, como vimos, são formuladas a partir de uma rede complexa de fatores e em graus distintos de importância e abrangência (HERMANN, 1990). O que será analisado a seguir é a segurança em seu caráter exterior, visando a um projeto internacional de nação. Com base em Anderson (2015), pressupomos que o projeto estadunidense desde o final da Segunda Guerra Mundial é um projeto de nação líder no cenário internacional de atores. Apontou-se isso, ao longo do capítulo 2, em variados momentos da História; buscou-se também

apresentar momentos de fragilidade e rupturas. O debate caminhou até 2001 quando dos ataques do 11 de Setembro e a formulação de uma nova estratégia para os EUA permanecerem na liderança global.

No campo da política externa norte-americana, há diversos teóricos, alguns dos quais ocuparam cargos políticos estratégicos, que buscaram criticar ou produzir determinada fonte de influência intelectual para governos ou projetos políticos em execução. Anderson (2015) debate alguns desses teóricos, apresentando seu sumo teórico. Podemos citar como teóricos centrais da política externa norte americana, Mead, Fukuyama, Mandelbaum, Friedman, Albright, Rice, Kissinger, Kerry, Nye, Brzezinski, Kagan, Kupchan, Barnett, Slaughter, Ikenberry, Art<sup>36</sup>. Ao apresentá-los, o autor demonstra como o pensamento desses importantes teóricos relaciona-se com a matriz intelectual dos pais fundadores do pensamento internacionalista norte-americano, tais como Wilson, Jefferson, Hamilton e Monroe.

Kagan, Kupchan, e Fukuyama são autores que estão mais para um wilsonismo otimista. Acreditam que a superioridade estadunidense no cenário interacional será alcançada a partir de um projeto de liderança coletiva, no qual os EUA assumam sua responsabilidade no mundo, em especial, na exportação dos valores ocidentais e democráticos. Assim, os EUA seriam tanto o representante como o líder nessa política salvacionista. Estes enquadram-se na base de pensamento pioneira, demonstrada por Anderson (2015) no início de seu livro e caracterizado como pensamento missionário-messiânico. Os como nação escolhida de Deus para liderar um mundo pagão ou inferior.

Assim como em 1941 o papel dos EUA foi o de expurgar do mundo o totalitarismo nazi-fascista, pois este ameaçava diretamente as formas democráticas (elevadas) ocidentais, o aparecimento do terrorismo e dos tratos medievais em

---

<sup>36</sup> Não se pretende realizar um debate exaustivo acerca do pensamento de cada um destes autores. Para uma leitura completa acerca deste assunto, ler: Anderson (2015, pp. 146-200).

relação ao modo de vida nas regiões islamizadas implantou nas mentes norte-americanas o mesmo sentimento que o de 60 anos atrás. Para manter-se segura e ainda no topo, era fundamental extirpar do globo o terrorismo, onde quer que este estivesse e com quem quer que tivesse relação. A cruzada ocidental seria uma cruzada com o terrorismo.

Não estava claro ainda que relação existia entre Estado e Terrorismo. Para alguns, Estados como Iraque, Afeganistão, Líbia e Sudão eram Estados terroristas. Para outros, os Estados seriam vítimas de grupos insurgentes em seu próprio território sem que os primeiros pudessem os conter. A definição de Terrorismo é didaticamente apresentada por Pecequilo (2003). Citando Halliday (2002 apud PECEQUILO, 2003), a autora aponta quatro dimensões do fenômeno, a saber: 1. O terrorismo de grupos específicos e motivações políticas direcionadas com ações nacionais e internacionais; 2. Terrorismo nacional, podendo comparar-se a guerras tribais-civis africanas; 3. Terrorismo de grupos, como o caso da al-Qaeade; 4. Terrorismo praticado pelo Estado contra seus cidadãos. É possível destacar que o fenômeno do terrorismo pode ser nacional ou internacional, também estatal ou não estatal. No caso do continente africano, por exemplo, em muitas regiões encontram-se essas quatro dimensões. Em alguns casos, o Estado torna-se vítima de grupos paramilitares locais, como o Boko Haram na Nigéria.

Em outros, o próprio Estado é o agressor a minorias políticas, como no caso da Guerra Civil em Ruanda em 1994. Pecequilo (Op. cit, p. 58) aponta que

Muitos Estados têm sido apontados como santuários para o estabelecimento e financiamento do terrorismo internacional, fornecendo meios e condições para seu desenvolvimento e ação. Tal visão tem sido colocada, particularmente, pelos EUA através de relatórios do Departamento de Estado e de Defesa, sendo estes Estados classificados como nações “bandidas”, os chamados rogue states.

Os valores políticos ocidentais, em especial os valores estruturantes – Território, Povo, Capital e Cultura Nacional – se lançam em oposição às propostas de diversos grupos políticos em países como Afeganistão e Iraque, Líbia e Nigéria, etc.

Qual deveria ser o papel dos EUA nessa cruzada internacional? Como conter o avanço desses grupos e garantir a posição destacada tanto dos valores norte-americanos como dos ocidentais em detrimento da emergência de grupos armados e ideologicamente opostos? A via americana após 11 de Setembro de 2001 foi a Guerra Global ao Terror.

Conforme aponta Mead (2004), após os ataques às torres gêmeas, a formulação de uma guerra contra Estados ou organização terroristas fazia-se necessária para a proteção da soberania nacional. Assim como em dezembro de 1941 o ataque japonês a Pearl Harbour desencadeou uma série de pulsões contidas e permitiu a entrada dos EUA na grande guerra, os ataques ao World Trade Center permitiram o rompimento com o projeto político e estratégico formulado desde o final da Guerra Fria, no qual, para muitos, as hordas insurgentes seriam meros fantasmas da história do conflito com a União Soviética<sup>37</sup> e, dalo por diante, ver-se-ia não mais o conflito entre Ocidente e Oriente ou entre capitalismo e marxismo: a humanidade caminharia para uma ordem superior. Huntington, entretanto, apontava para outras direções; em seu artigo e posteriormente livro *O Choque de Civilizações* (1996), evoca uma discussão diferente da lançada por Fukuyama; para Huntington, a desagregação da União Soviética permitiria a emergência de conflitos de cunho cultural, tendo em vista a inexistência de uma “grande cultura” no Oriente. O Ocidente, liderado culturalmente, segundo ele, pelos EUA, enfrentaria a emergência de diversos pequenos grupos que diante de um vácuo de representatividade poderiam apresentar ao mundo suas reivindicações.

Conforme apresentado anteriormente, a desagregação do bloco soviético fez

---

<sup>37</sup> Insistimos aqui na argumentação proposta por Francis Fukuyama (1991): que com o fim da ameaça soviética, ocorreria o “fim da história” ou a desagregação de todo um complexo militar-político-socialeconômico desenvolvido no pós-1945 e que havia escrito as páginas da História recente. Assim, para Fukuyama a vitória dos EUA representava uma onda otimista em relação ao futuro da História, no qual a crença central que “democracias não guerreiam entre si” suplantaria os conflitos e permitiria à humanidade caminhar para uma paz duradoura e eterna, onde o livre-mercado, a liberdade e a democracia ditariam as regras.

eclodir diversos grupos antes inclusos na dinâmica da Guerra Fria, como a al-Qaeda e o Talibã; desde meados dos anos 1996, a iminência de ataques terroristas em solo americano aumentava substancialmente. A crença da inviolabilidade do território americano, dado seu alto grau de tecnologia preemptiva, foi testado em 1993, mas de maneira mais contundente e horrorizada em setembro de 2001. Visto que o território americano havia se tornado alvo de um ataque terrorista, fazia-se necessário uma cruzada internacional contra grupos e Estados que apoiassem o terrorismo, visando antecipadamente a suprimir a ameaça (MEAD, 2004).

Ainda segundo Mead (Idem), ocorreu no centro dos debates americanos uma divergência quanto ao papel e a forma como os EUA combateriam a ameaça terrorista. Segundo as velhas formas, baseadas no conflito antissoviético, a dinâmica adotada era a de “contenção” – dado que tanto os EUA como a URSS baseavam-se em estratégias expansionistas, sendo assim a contenção do avanço seria o melhor caminho para evitar uma guerra direta –, ao passo que alguns apoiavam a tese da “reversão”, um ataque direto e incisivo aos grupos ou Estados que promovem ou compactuam com a agendas terroristas. A invasão do Afeganistão e do Iraque faziam parte dessa premissa, assim como tentativas posteriores de contenção de ameaças terroristas em outras partes do globo, como na Líbia, Egito, Sudão, Nigéria, mais recentemente.

Apontamos que essas mudanças partem da premissa que ocorrerá em 1991 e 2001 dois eventos importantes que imprimiram aos políticos e aos burocratas americanos as seguintes demandas: 1. Em 1991, International Orientation Change; 2. Em 2001, Program Changes. A ideia primeira, de uma “Alteração da Ordem Internacional” se mostra em relação à necessidade de formulação de uma nova Agenda, pautada no novo cenário internacional em face do desmoronamento do bloco soviético, requerendo uma formulação de um novo projeto de acumulação estratégico, associado a uma nova grande estratégia. Em relação a isso, já apontamos exaustivamente os elementos que conduziram essa nova estratégia. Porém, cabe debater ainda a mudança na ordem global, lançando os EUA a uma reformulação de como manter-se no topo sistema internacional sem abrir mão de bandeiras



importantes, como democracia e direitos humanos, livre mercado e autodeterminação.

Partindo da hipótese que a GGT é uma alteração no programa da política externa americana, conforme apontado por Hermann (Op. cit), surgem perguntas como: “o que será feito?” e “como será feito?”. Em relação a esses questionamentos, verificou-se que a GGT em cunho “reversivo” foi a resposta que os EUA deram ao invadir países considerados páreas ou apoiadores de movimentos terroristas. Mas como esse Program Change afetou as relações dos EUA e dos países africanos diante deste cenário de combate ao terror? A seguir apresentaremos este debate.

### 3.2 O TERRORISMO CHEGA À ÁFRICA – O PAPEL DOS EUA NESTE COMBATE

A emergência do terrorismo no continente África pode ser datada de períodos anteriores aos dos ataques em solo americano, em 2001. Nas décadas de 1960 e 1970 os grupos paramilitares, de orientação socialista, surgem num contexto de combate ao poder governamental; segundo apontou Halliday (Op. cit) e Rizzo (2003), ataques contra o poder vigentesão considerados pelo Estado como ataques de grupos terroristas. Assim, os grupos de guerrilha formados nas décadas de ouro foram considerados tanto pelos EUA como pelos governos locais grupos terroristas. A maior parte deles conseguiu tomar o poder em estabelecer novos regimes políticos, desintegrando e rearticulando novas estruturas institucionais, formando novos Estados<sup>38</sup>.

Uma diferença importante entre o terrorismo dos anos anticoloniais (1950-1980) aos atuais pode ser verificada na forma e no conteúdo dos movimentos. A forma refere-se à abrangência do movimento. Nos conflitos anticoloniais, o inimigo

---

<sup>38</sup> Para uma leitura mais detalhada acerca da formação do Estado Moçambicano pós-Independência, ler: Antunes e Pinto (2016).

era comum: a presença colonial em solo africano e a busca pela libertação e desocupação destes. Na maioria dos casos o conflito era regional, local, não aspirando a uma luta internacional anticolonial. Embora alguns movimentos tenham migrado regionalmente e influenciado outros que estavam eclodindo no continente, não aspiravam a uma aliança internacional que visasse a uma guerra anti-imperialista. Em relação ao conteúdo, era demasiadamente político e de viés socialista. Um socialismo nem sempre marxista ou soviético. Em alguns casos um socialismo muito particular ao movimento e à região, como no caso do movimento egípcio, liderado pelo coronel Nasser. O terrorismo atual muda nestes dois aspectos. Em relação ao principal grupo terrorista, citado pelos documentos estadunidenses, a al-Qaeda tem uma aspiração internacional, um objetivo político, uma espécie de imperialismo-teocrático. A formação do Califado pressupõe a desagregação de qualquer organização que aponte hostilidade e oposição ideológica. Seu conteúdo é religioso e tem características que superam divergências étnicas e regionais, herdadas do período colonial. O movimento internacional jihadista tem um fôlego maior e mais ousado que os movimentos anticoloniais. Este tipo de terrorismo não ameaça apenas o equilíbrio do mercado capitalista. O novo terrorismo enfrentado pelos EUA põe em risco a vida dos cidadãos americanos e da superioridade regional norte-americana (VIZENTINI, 2007; LOURENÇO 2005, 2009; (DAVIS et al., 2012).

Nos anos 1980, a emergência do neoliberalismo e suas concepções no mundo político, conforme fora apresentado no capítulo 2, levou muitos países africanos a abandonar uma economia-política de caráter dirigista e adotar formas e modelos neoliberais. O dilema dos anos 1980 era: “menos Estado, mais Mercado”. Essa filosofia levou diversos países a implementar políticas neoliberais em contextos ditatoriais, aderindo às práticas ocidentais e democráticas em regiões sem um histórico ou maturidade para tal. Conforme apontam Antunes e Pinto (2016), em Moçambique, a exigência de realizações de eleições, para que o FMI e os EUA continuassem fazendo vistas grossas ao regime ditatorial de esquerda, lançou o país numa séria guerra civil, que só veio a apaziguar-se quase 20 anos depois, ao custo de milhares de vidas.

Conforme aponta Fukuyama (2004; 2006), o grande problema nos anos 1980 e 1990 era que os governos, em especial os EUA, estavam preocupados com a fórmula mágica proposta pelos teóricos de Mont Pèlerin, esquecendo-se de questões cruciais que permeiam o debate institucional. De acordo com os teóricos, a existência de Estados gordos (Estados extremamente burocratizados e dirigistas) inviabilizava a existência de uma instituição sadia e eficiente, capaz de fornecer aos cidadãos bons serviços e o tão desejado progresso econômico e social. O que Fukuyama critica é que, para resolver os problemas de Estados ineficientes, a melhor das soluções era investir nessas Instituições, levando-as a pensar como as instituições modelo (estadunidense) pensam. Esse pensamento, entretanto, só entrou em vigor ou influenciou o pensamento dos estrategistas norte-americanos após os ataques do 11 de setembro de 2001 e as investidas contra o Iraque em 2003.

Desde a invasão do Iraque, relatórios norte-americanos sobre segurança e terrorismo apontavam para o crescimento de grupos radicais islâmicos no continente, em especial da al-Qaeda (U.S DEPT. OF STATE, 2004, 2005, 2006, 2007). A invasão provocou uma dispersão do grupo terrorista. Este, por sua vez, conseguiu encontrar forte apoio e legitimidade em regiões de credo islâmico. Desse modo, o processo de expansão do jihadismo e formação de grupos paramilitares aumentaram em solo africano desde os ataques do 11 de setembro de 2001, em especial, após a invasão do Iraque.

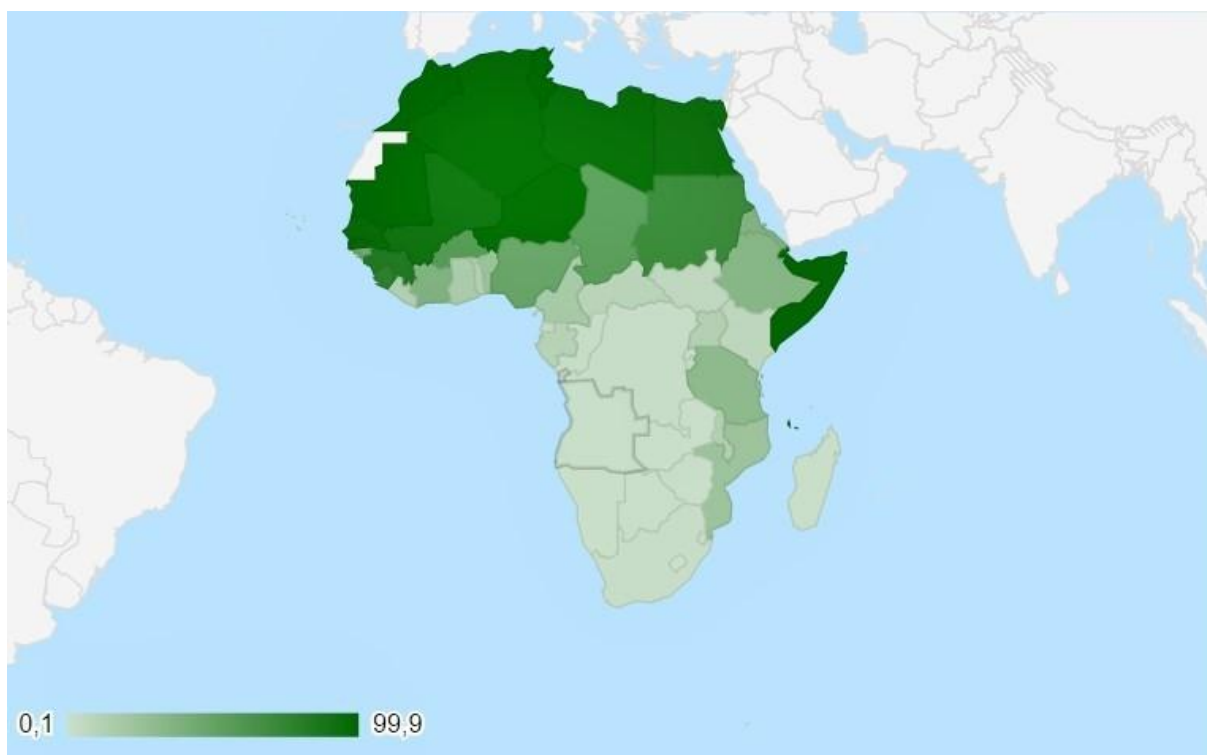
A migração de grupos terroristas para o continente africano, foi exposto em janeiro de 2002, por um relatório do Congressional Research Service, da seguinte forma:

Some African countries are reportedly sharing intelligence and are coordinating with Washington to fight terrorism in Africa. The governments of Kenya and Ethiopia are working closely with U.S. officials to prevent fleeing Al-Qaeda members from establishing a presence in Somalia (CSR, 2002, p. 1).

Os dois mapas a seguir apresentam a proporcionalidade da população

muçulmana no território africano e as regiões onde se pôde constatar a emergência de ataques terroristas provocados pela al-Qaeda ou por grupos aliados ao movimento, desde 2002.

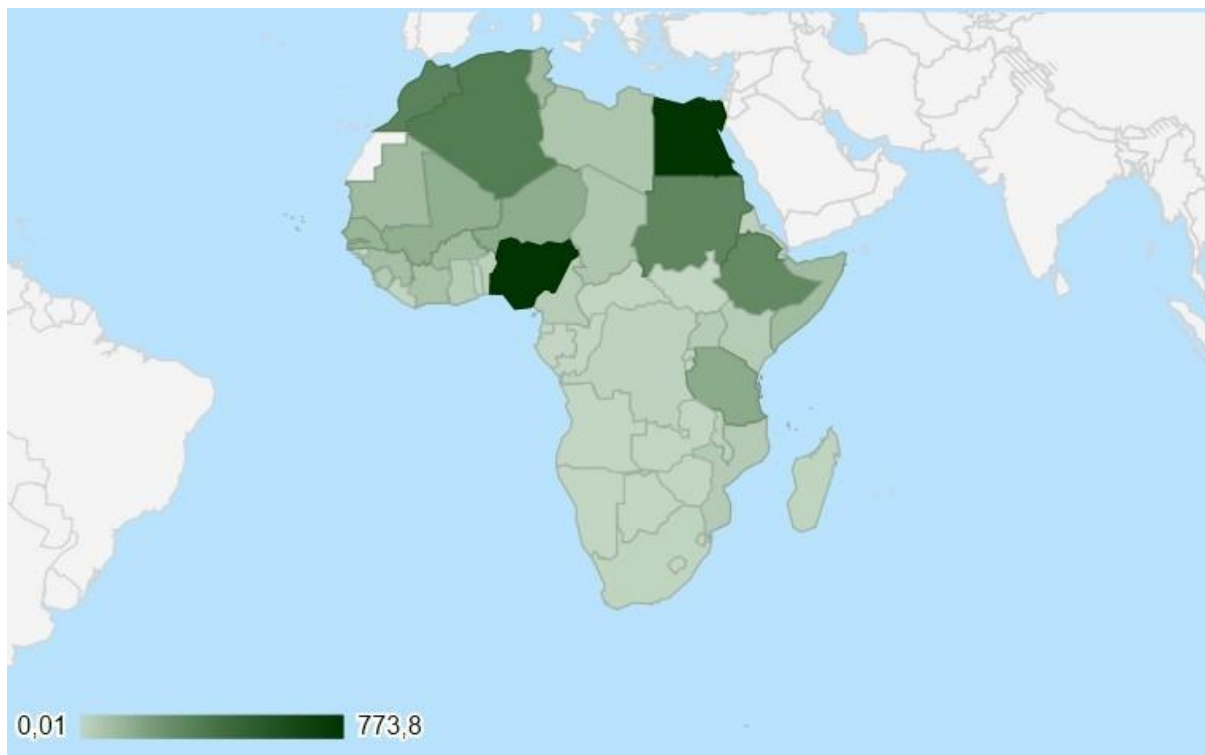
**Figura 8 - Porcentagem da População Muçulmana no continente africano**



Fonte: <https://www.americansecurityproject.org/four-maps-that-explain-islam-in-africa/>

Depreende-se que o conceito North Africa e Sub-Saharan Africa, para além de motivos geográficos, é usado pelos documentos oficiais norte-americanos para distinguir uma África muçulmana de uma África não muçulmana, ou seja, uma África potencialmente perigosa e uma não tão perigosa. O mapa abaixo apresenta, dentro desse contexto religioso, o tamanho das populações muçulmanas por países.

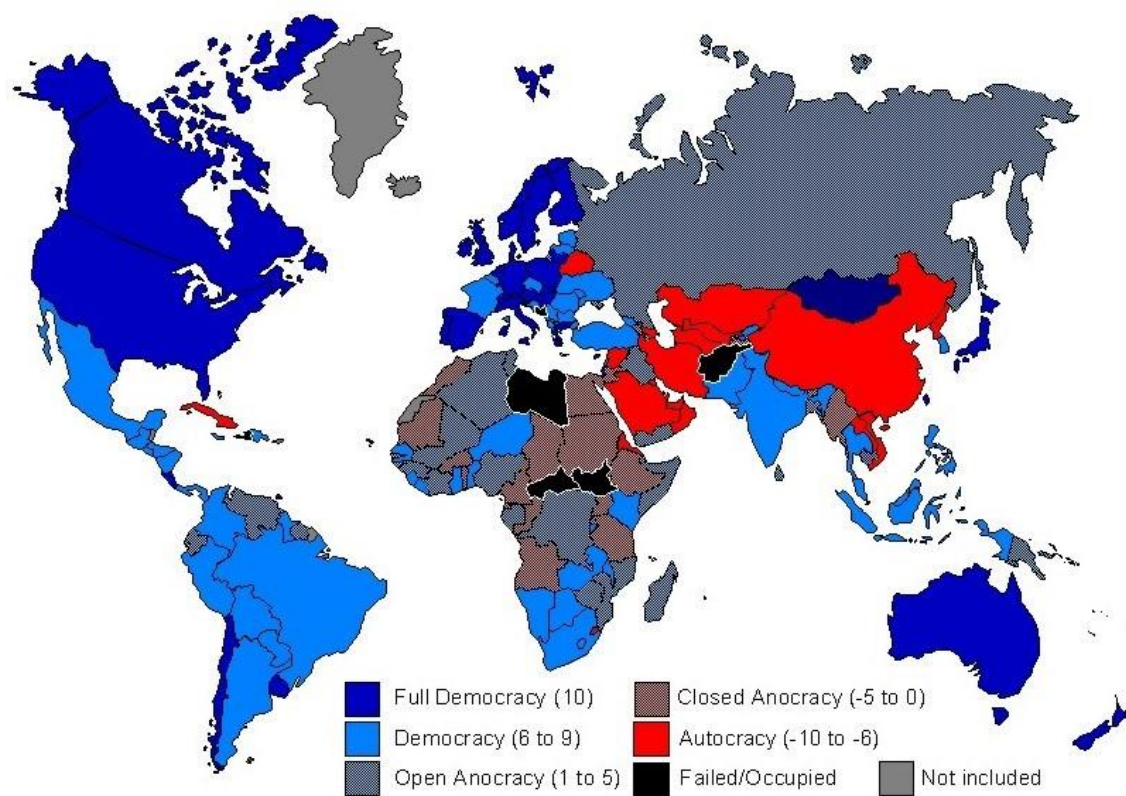
**Figura 9 - Porcentagem de Muçulmanos por País no continente Africano**



Fonte: Idem.

A relação entre os países de maioria muçulmana e os apontados como prioridades para o combate ao terror por parte dos EUA estão ligados diretamente. A emergência dos movimentos jihadistas encontrou nos países com menor grau de eficiência do Estado um terreno fértil para sua expansão e recrutamento. O mapa a seguir apresenta os países e seus tipos de regime.

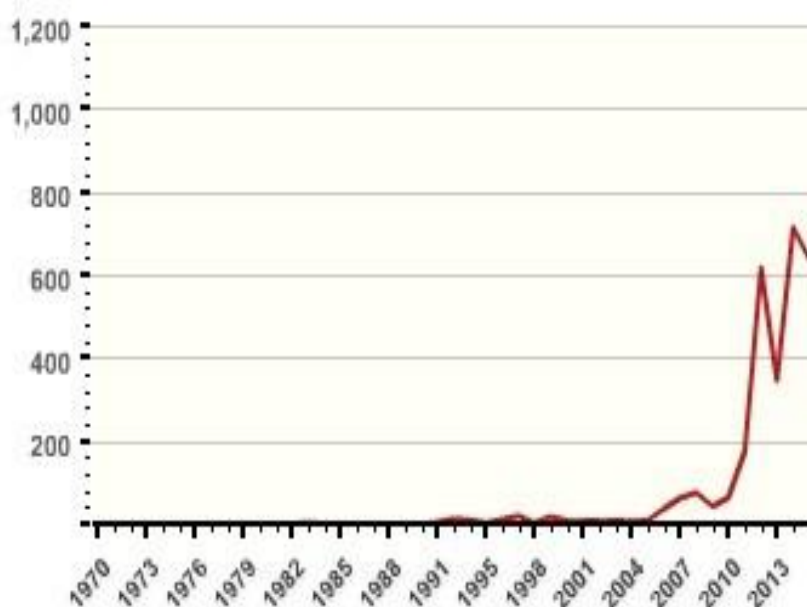
Figura 10 - Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013



Fonte: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4x.htm>.

Os países apontados anteriormente com maioria muçulmana apresentam, segundo o Polity IV, regimes com traços democráticos e autocráticos ao mesmo tempo. O caráter democrático refere-se às práticas de escolha, que quase sempre obedecem aos ritos impostos pelo FMI e pelo próprio conceito ocidental de democracia: voto e legitimação do resultado obtido, baseado na confiabilidade do processo e na transparência da coleta e processamento dos resultados (FUKUYAMA, 2006, p. 30). A partir dos países listados, optamos por investigar questões ligadas à Nigéria, por dois motivos: 1. Alto índice de população professadamente islâmica, e 2. Maior número de incidentes envolvendo ataques terroristas.

Figura 11 - Incidentes e ataques terroristas na Nigéria - 1970-2013.



Fonte: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?country=147>.

Na busca de compreender o debate histórico acerca do combate ao terrorismo na África, é necessário um exame no documento intitulado *Fighting Terrorism in Africa* (FIGHTING TERRORISM IN AFRICA, 2004), redigido após uma reunião do Comitê de Relações Internacionais do Congresso dos EUA. A análise desse relatório é importante para formular um contexto linear-histórico do debate acerca da intensificação do combate ao terrorismo na África, que se desenrola desde organizações e ações fragmentadas até a formação de um Comando Militar específico para o continente. Desse modo, para entender o porquê da formação do U.S Africa Command, é essencial uma análise do curso histórico do debate.

O presente documento é uma ata do governo americano e trata de uma reunião de alta cúpula realizada em Washington para discutir assuntos relacionados ao combate ao terrorismo no continente africano. Convém lembrar que o tema de combate ao terrorismo já estava presente na pauta da segurança americana antes

dos ataques de 11/9/2001, mas intensifica-se após este (trágico) evento. Com a invasão americana ao Iraque em 2003, houve um aumento na preocupação quanto à movimentação de tropas - em especial da al-Qaeda – para regiões do norte-africano que combinam os elementos necessários para a disseminação das promessas de grupos extremistas. De acordo com o relatório *Fighting Terrorism in Africa* (2004, p. 4), “After all, what is it that is driving the growth of terrorism in Africa and around the world? We know what they are. They have been discussed for decades and decades: Severe poverty, extreme frustration, with the feeling of being left out and forgotten by the rest of the world and, in particular, the West”. Não é possível encontrar nesse excerto as variáveis de estudos com metodologias específicas e comprovados que demonstram a relação causal entre tais elementos e o crescimento do terrorismo no mundo, antes, é possível encontrar as variáveis que o governo americano usa para definir quais as possíveis condições para disseminação do terrorismo. Ainda nesse ponto, Botha e Solomon (2007, p. 6) nos dizem que “the manipulation of racial and social ferments based on a sense of discrimination and deprivation of Muslims. In Tanzania, Senegal, Kenya, Nigeria and Uganda social ferment led to violence and riots”.

É possível também encontrar no relatório uma preocupação crescente do governo americano com o aumento do terrorismo proveniente da África. O relatório nos diz:

Africa is vulnerable to the threat of international terrorism and important in our efforts to counter that menace. While 9/11 is generally regarded as the watershed event in the threat from al-Qaeda and its allies, the horrible August 7, 1998, attacks on the U.S. Embassies in Nairobi and Dar es Salaam were, in fact, an earlier wake-up call. These attacks killed and wounded far more Kenyans and Tanzanians than Americans and brutally demonstrated the willingness of these terrorists to kill and maim large numbers of persons in far-flung corners of the earth. [...] Additional attacks in Mombasa in November 2002 showed that terrorist cells were still active. Although we are concerned about attacks elsewhere in Africa, we consider the Horn to be the area most at risk. (FTA, 2004, p. 6).

A partir desse trecho, pode-se observar que a questão terrorismo não era algo novo nos debates sobre segurança; a questão é que, após os ataques de 11 de



setembro de 2001 – em que o governo norte-americano percebe sua fragilidade acerca desse crescente método de guerra, uma guerra que é assimétrica –, os EUA repensam sua política de segurança para a África, em especial para o Chifre Africano e para a região norte (Saariana).

Observar-se o argumento do radicalismo islâmico ainda em outro importante documento, após a formação do U.S Africa Command, de 2009, em que nos informa: “Recognizing the threat that the spread of radical Islamist terrorism and Iranian adventurism in Africa poses to the United States, our allies, and interests” (H.R.CON. RES. 16, 2009). Neste documento é apresentada a ideia da expansão dos movimentos radicais islâmicos – em especial da al-Qaeda.

Em 1998 um ataque empreendido pela al-Qaeda às embaixadas estadunidenses no Quênia e Tanzânia deixou um saldo de 224 mortes e mais de 4.500 feridos<sup>39</sup>. Esses ataques, durante o governo Clinton, foram duramente criticados pela oposição republicana e evocados posteriormente como justificativa para o fortalecimento da presença estadunidense no território norte-americano (VAN DE WALLE, 2009).

Dois elementos importantes que constam tanto no relatório como na declaração do Congresso e que contribuem demasiadamente para compreender o surgimento do Africom são: 1. A incapacidade do EUCOM (U.S Europa Command) de conter as ameaças terroristas crescentes no continente africano e; 2. A necessidade de apoiar os próprios exércitos africanos na busca de combater as ameaças em seu território. O último elemento estará explicitamente presente nos relatórios de formação do Africom acerca de como funcionariam as ações deste no território africano<sup>40</sup>. Pode-

---

<sup>39</sup> **Terrorist Attacks in the U.S. or Against Americans.** Disponível em: <<http://www.infoplease.com/ipa/A0001454.html>>. Acessado em 12 de setembro de 2016.

<sup>40</sup> Os principais documentos para compreender o papel (role) que a instituição desempenhará em conjunto com os Exércitos e países parceiros são: U.S Africa Command Posture Statement, seguido dos anos publicados. Nestes documentos, cada general comandante apresenta as ações que estão sendo desempenhadas e as que ainda serão articuladas pelo comando, bem como as causas para tais ações e parcerias serem formadas. Todos esses documentos podem ser acessados em:

se ler nos seguintes trechos do FTA (2004, p. 1, 4): “The European Command now spends more and more time focused on Africa. [...] We must support these African governments with resources and support if we expect them to be able to do an adequate job”. O relatório ainda adverte que, se o governo se recusar a apoiar os Estados africanos no combate, provavelmente eles não consigam eliminar a ameaça e podem perder o controle (ainda que pouco) que têm de seus territórios. Lemos a seguir essa advertência (FTA, 2004, p. 4, 5): “Here is the caveat: If we do not support African nations in this fight, they will be forced to divert resources from basic social programs and, therefore, will be fighting a losing battle”.

Para combater o terrorismo, além de apoio militar aos militares e econômico aos Estados africanos, é necessário um apoio humanitário e social a eles. Nesse sentido o FTA (2004, p. 4), aponta: “they<sup>41</sup> can not only invest more in education, health, and other basic services, but they will be able to have more of a capacity to beef up counterterrorism efforts by strengthening infrastructures and institutions”.

Temos de entender o Terrorismo na África não como praticado pelos Estados africanos. Temos de entender que eles também são alvos de ataques terroristas. Por isso, nesse sentido, é fundamental para os EUA apoiarem os governos locais na luta contra os grupos terroristas, uma vez que o grande medo é que eles tomem os recursos militares – mesmo que escassos – dos países africanos e usem-nos para ataques internacionais. A Nigéria, por exemplo, sofre de dois principais terrorismos. Primeiro, os grupos terroristas têm motivações religiosas extremadas. Botha e Solomon (2007, p. 10) pontuam o primeiro da seguinte forma:

Religious motivated terrorism on ethnic borders between Muslims and Christians and between Yoruba and Hausa. Kaduna in northern Nigeria forms the basis of conflict between Christians and Muslims. Even at local level, fighting takes on an ethnic or religious character, since Christianity and the Yoruba and Ibo people are associated with the south, and Islam and the

---

[www.africom.mil](http://www.africom.mil).

<sup>41</sup> Países investidores-doadores (adição do nossa).

Hausa people with the north. Usually, the conflict has been sparked by local rivalries, but fuelled by wider regional resentments, whether on commercial or political differentiations.

O segundo motivo ligado aos ataques terroristas na África é de ordem econômica, ligado ao controle das reservas de petróleo na Nigéria. Acerca da segunda causa de terrorismo em Nigéria, Botha e Solomon (2007: 10) dizem:

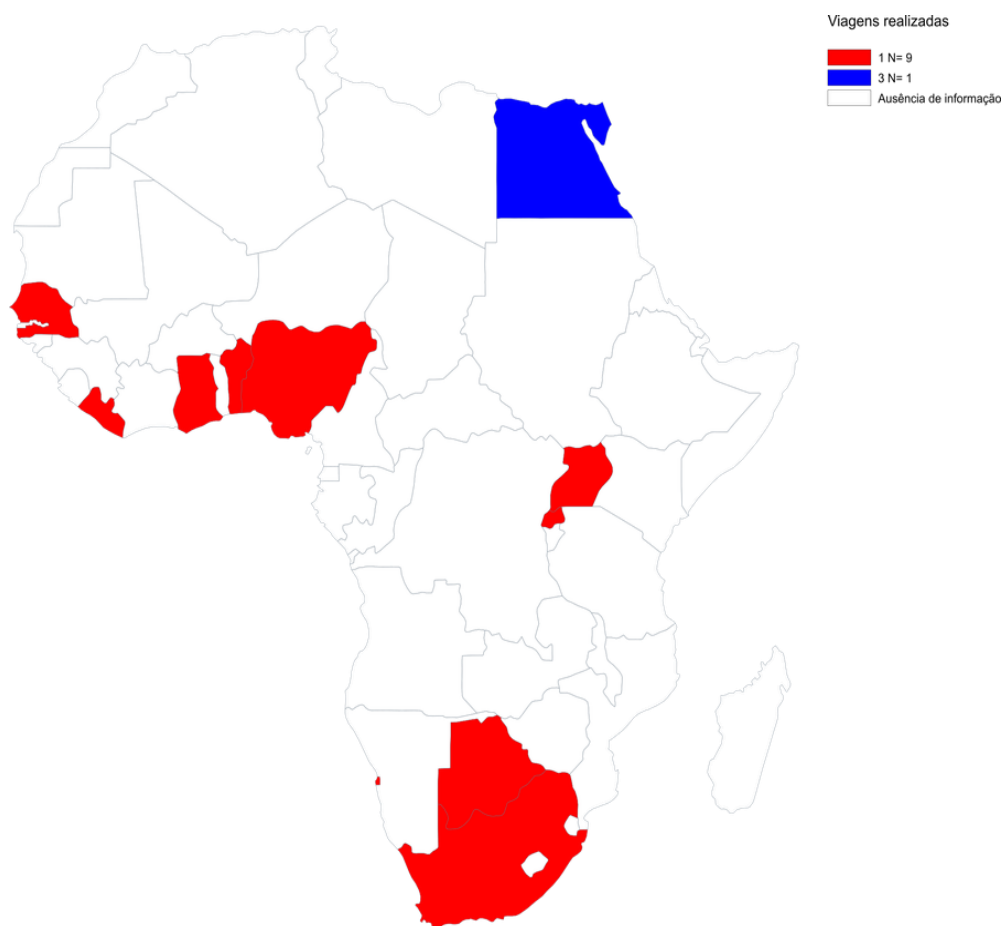
Economic motivated terrorism for control of oil reserves, particularly in southern Nigeria, directed against multi-national corporations. Nigerians, particularly in the oil-producing southern regions, demanded a larger share of the nation's oil wealth. Radical ethnic Ijaw youth resorted to violence against oil firms as a means of expressing their grievances. The most common modus operandi include the abduction of foreign oil workers, followed by the demand for ransom from the victims' employers as well as compensation from the government on behalf of their village, ethnic group, or larger community.

O segundo argumento trazido por Botha e Solomon (2007) contribui para reafirmar que a maioria dos Estados africanos não são os articuladores de ataques terroristas, mas sim vítimas da incapacidade de contê-los.

As viagens de presidentes estadunidenses e secretários de Estado apresentam um forte aumento nos os governos Bush e Obama, quando comparado aos anteriores<sup>42</sup>. Conforme apontaram os documentos analisados, o continente africano aumentara sua importância a partir dos ataques terroristas as embaixadas americanas e ao próprio ataque do 11 de setembro de 2001.

---

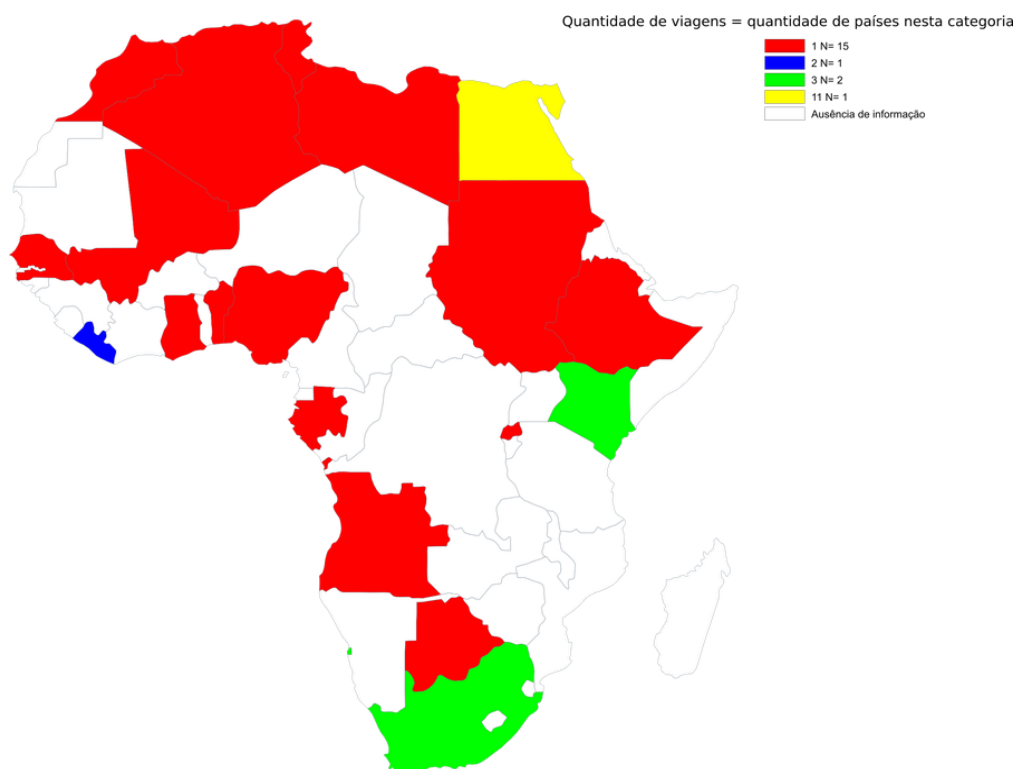
<sup>42</sup> Dados disponíveis em: <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/president> e <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/secretary>.

**Figura 12 - Viagens do Presidente Bush (2001-2009) para África**

Fonte: <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/president>. Elaborado pelo Autor.

Neste mapa, é possível constatar as viagens oficiais realizadas pelo presidente Bush a países africanos e suas regiões. É nítido o enfoque em países historicamente aliados e parceiros dos americanos, como Libéria e África do Sul, além de outros países, Egito, por exemplo; tanto nas viagens de Bush quanto nas de Obama será este o país que receberá maior atenção. O mapa abaixo nos apresenta as viagens dos Secretários de Estado durante o mandato de Bush – são estes: Colin Powell (2001-2005), Condoleezza Rice (2005-2009).

**Figura 13 - Viagens dos Secretários de Estado do governo Bush para África.**



Fonte: <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/secretary>. Elaborado pelo Autor.

Desde os debates para presidência, Bush mostrava uma preocupação especial com a África. Conforme aponta Sanger (2000<sup>43</sup>)

Mr. Bush was the reluctant internationalist, the man who allowed that "we've got to do a lot of work in Africa to promote democracy and trade" and then insisted that America should keep its troops out of Africa and Haiti, or anyplace else where the mission sniffed of "nationbuilding." He never defined that phrase, but he made clear that he thought the purpose of the American military was to fight wars, not rebuild countries.

Essas aspirações sem dúvida materializam-se nos dois mandatos de Bush. O aumento das viagens e dos programas de assistência militar estadunidenses no

---

<sup>43</sup> Disponível em: [http://www.nytimes.com/2000/10/12/us/2000campaignforeignpolicydelicatedanceinteventionistreluctant.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2000/10/12/us/2000campaignforeignpolicydelicatedanceinteventionistreluctant.html?_r=0). Acessado em 14 de Março de 2017.

continente africano pré-Africom apresentam claro indício de que o continente tinha potencialidades. Estas, a partir do 11 de Setembro e dos desdobramentos da Guerra ao Terror no Oriente (Próximo) Médio, moldara uma postura intervencionista e securitizadora em relação aos EUA e os países africanos, enquadrados num *status* preocupante. Estados com índices de democracia baixos são os que mais receberam atenção dos EUA durante os governos Bush e Obama. Entretanto, o Egito, por sua posição estratégica – localizando-se como “porta de entrada” da África para o Oriente Médio –, recebera mais atenção e cuidado; e também por ter uma massa populacional islâmica politicamente ativa e preeminente no mundo Árabe. Mubarak mostra-se um importante aliado de Bush para combater e apoiar as medidas antiterror do governo estadunidense. Além disso, toda a região oriental da África tem Estados falidos e potencialmente frágeis, tornando-se campos férteis para a emergência de movimentos terroristas internacionais (BOTH A E SOLOMON, 2007).

Contudo, verifica-se que, durante o segundo mandato de Bush, inicia-se um processo de unificação de vários programas militares na região africana e uma alteração nas posturas em relação ao continente. O discurso intervencionista cada vez mais perde espaço para um de caráter colaboracionista. Em 2007, com a formação do U.S Africa Command, ocorre uma enorme reação dos países africanos, temerosos de uma ação intervencionista, reação essa que é contida com discursos e demonstrações que apontam para um projeto de colaboração (ESTRADA e MATOS, 2014; ANTUNES, 2014)<sup>44</sup>. Essa mudança de paradigmas se deve a pelo menos outro fator importante, a opinião pública norte-americana acerca das guerras empreendidas antiterror, em especial ao uso de tropas estadunidenses no Iraque. A invasão estadunidense ao Iraque, da forma como foi feita e já discutida parcialmente

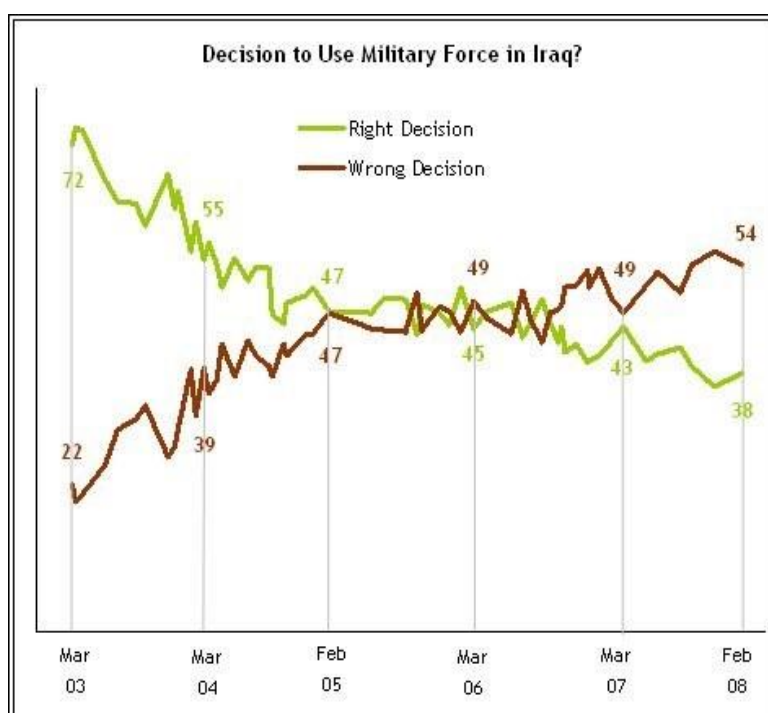
---

<sup>44</sup> O documento Quadrennial Defense Review Report, publicado em 2006, apresenta esta afirmação. Lemos no documento “In East Africa, the Combined Joint Task Force Horn of Africa (CJTF-HOA) is currently helping to build host-nation capacity in Kenya, Ethiopia and Djibouti. Operating across large areas but using only small detachments, CJTF-HOA is a prime example of distributed operations and economy of force. [...] In the Trans-Sahara region, the U.S. European Command’s CounterTerrorism Initiative is helping regional states develop the internal security forces and procedures necessary for policing their national territories” (United States, 2006, p. 11)

anteriormente, com que a opinião pública norte-americana mudasse, conforme os custos humanos e monetários da guerra iam influenciando a vida dos cidadãos americanos.

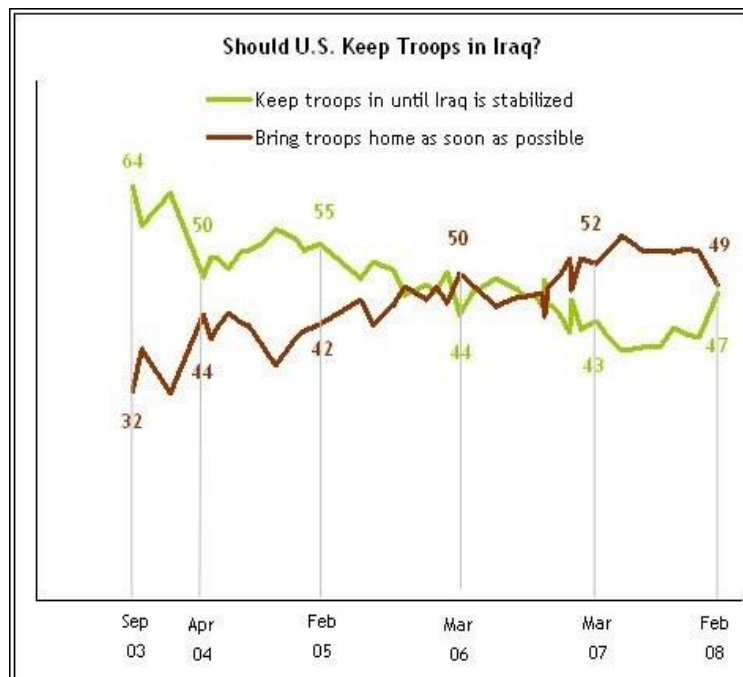
Um estudo produzido pelo Pew Research Center mostra que a opinião pública estadunidense desaprovou gradativamente a invasão e manutenção de tropas norte-americanas no Iraque.

**Figura 14 - Decisão de usar forças militares no Iraque.**



Fonte: Pew Research Center.

Figura 15 - Deveria os EUA manter tropas no Iraque?

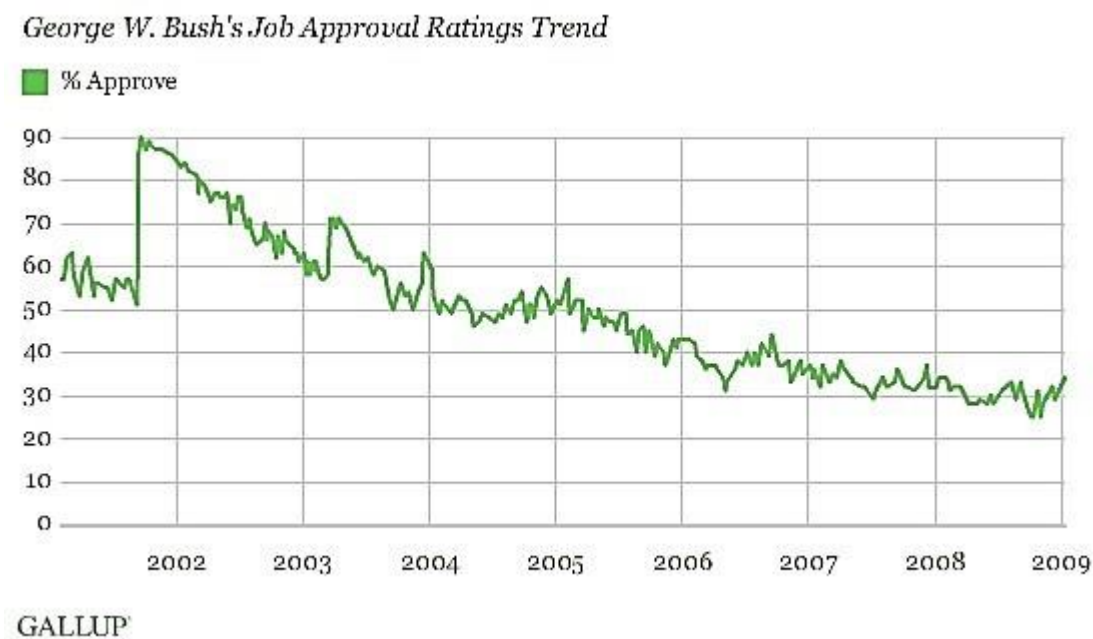


Fonte: Pew Research Center.

Esses dois gráficos apresentam o declínio de apoio da população americana. Soma-se a essa queda da opinião pública em relação a invasão no Iraque uma crescente desaprovação da administração Bush, conforme aponta o gráfico abaixo.



**Figura 16 - Aprovação do Presidente George W. Bush.**



Fonte: GALLUP. Disponível em: <http://www.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx>.

Todas as premissas supracitadas contribuíram para uma alteração no *modus operandi* da política externa de guerra dos EUA em relação ao continente africano. A alteração substancial foi no uso do poder brando (*softpower*) em detrimento ao excessivo uso do poder duro (*hardpower*). Isso possibilitou uma nova abordagem para as ações dos EUA no continente que alteraram suas relações exteriores e militares.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 e as investidas malogradas de Bush no tocante à Guerra Contra o Terror levaram a opinião pública e o corpo burocrático a uma insatisfação quanto a tais políticas públicas internacionais. Na busca de enfrentar essa ameaças, foi necessária uma mudança em relação a maneira como tais ações eram empreendidas; o uso do poder brando viria para facilitar a inserção dos EUA em um tempo de cólera e apaziguar as diferenças existentes entre os países da comunidade africana e a Superpotência isolada. A seguir, apresentar-se-á uma mais detalhada discussão sobre as vantagens do *softpower* e do *hardpower*, no campo da literatura acadêmica.

### 3.3 PODER BRANDO E PODER DURO

Não existe uma definição clara e matemática para o conceito de Poder. Embora alguns tenham tentado defini-lo levando em consideração outras áreas como a física e a economia, Poder, no campo da política e das relações sociais, é um conceito suscetível a opiniões divergentes e fórmulas diversificadas para sua compreensão, descrição e mensuração (NYE, 2012). Por exemplo, durante os anos da Guerra Fria, alguns tentaram estabelecer fórmulas para mensurar o poder das duas superpotências em conflito (EUA e URSS). Essas fórmulas apontavam para uma superioridade soviética (NYE, 2012. p. 24). Os rumos da História apontam para um desfecho muito diferente dos quais as projeções do especialista indicavam. Assim, conclui-se que definir uma fórmula e um conceito para Poder é estritamente subjetivo ao interlocutor e, muitas das vezes, pode mostrar-se falho – assim como o do exemplo citado.

Desse modo, para analisar o futuro do poder americano, é necessário desenvolver ou adotar um conceito de o que é Poder; a partir disso, analisar como os EUA têm exercido tal poder no continente africano através do U.S Africom.

Adotamos ao longo desta pesquisa o conceito de Poder tal qual Joseph Nye (2012) o define. Fizemos dessa forma por dois motivos centrais, a saber: 1. O conceito de Poder segundo o autor supracitado, que melhor explicitou o objeto; 2. Além de apresentar um conceito bastante detalhado de Poder, o autor insere dois outros tipos de Poder: Duro (hard) e o Brando (soft), estes dois tipos de Poder e a relação deles com a política norte-americana para o continente são a base desta investigação.

Nye (2012) define Poder de maneira direta e generalizada como: capacidade de fazer com que outros realizem o que você deseja. Em outras palavras, Poder é a capacidade de moldar a opinião dos outros, fazendo-os aderir a sua, mesmo que as recompensas e as punições não sejam plenamente claras para o submetido. Esse

conceito de Poder seria mais um resultado do ato do que dele em si. Poder, segundo o autor, seria mais o caminho, a intenção e o modo como ele, Poder, materializa-se no ato de influenciar; para ele, influencia e poder estão intimamente ligados.

O ato de moldar a opinião de um ator exige inexoravelmente os recursos que se têm à disposição. Quando pensamos em atores estatais, como países/nações, temos de levar em consideração os seguintes recursos que constituem o poder destes: 1. População, 2. Território, 3. Recursos Naturais, 4. Solidez Econômica, 5. Força Militar e 6. Estabilidade Social. Embora esses recursos sejam importantíssimos para o jogo ser jogado e o poder ser exercido, não se pode pensar que a vitória se dará exclusivamente pelo montante de recursos dispostos por cada um dos jogadores. O exemplo supracitado é um exemplo para esse caso. A União Soviética tinha muitos dos elementos acima em maior quantidade que seu rival, porém perdeu o conflito internacional e desintegrou boa parte de seus recursos. Conforme aponta Nye (IDEM, p. 29), “converter recursos em poder concretizado no sentido de obter os resultados desejados requer estratégias bem planejadas e uma liderança hábil”. Contudo, apenas isso não é o bastante. A quantidade de informação obtida é fundamental.

Partindo deste conceito de Poder, sabemos que existem diversos tipos de estratégias que podem levar ao objetivo ótimo proposto. O caminho a ser escolhido que nos é importante. Nye (IDEM) aponta para pelo menos três tipos de poder no âmbito estatal, isto é: 1. Poder Militar, 2. Poder Econômico, 3. Poder Brando. Cada um desses requer um tipo de estratégia e um modo de agir, gerando, assim, resultados específicos. Em alguns casos o uso do poder militar pode resultar em benefícios – como no caso da Segunda Guerra Mundial –, em outros, punições – como no caso da Guerra do Vietnã, Afeganistão e Iraque. Assim, optar por um outro poder dependerá dos objetivos e nas consequências em face de cada uma das opções de ação.

O Poder Militar é caracterizado pela ação coercitiva direta; por vezes fazendo uso de ações violentas e hostis ao oponente, obrigando-o coercitivamente a aderir ao objetivo pretendido. O caso de Johnson e Nixon em relação à Guerra do Vietnã é um

bom exemplo. Os recursos militares, populacionais, econômicos, territoriais e sociais dos EUA eram superiores aos do oponente, isso, porém, não impediu a derrota estadunidense. Assim, o uso do Poder Militar não garante *ex ante* seu sucesso ainda que as variáveis sejam favoráveis. As relações de poder são menos mensuráveis quando vistas sob a ótica social-relacional. Mead (Op. cit) chama-o de “poder coercitivo”. O uso da força como caminho para forçar uma aderência aos interesses do outro; talvez seja este o mais próximo do conceito de Poder que muitos têm quando se trata de relações entre países e nações.

Outro tipo de poder que é citado pelo autor é o Poder Econômico; Mead (IBIDEM) chama-o de “poder pegajoso”. Assim, este, diferente do poder coercitivo e violento, utiliza de formas mais sutis, porém eficientes em certos casos, para influenciar e alterar as opiniões dos jogadores adversários. Citamos anteriormente o papel do poder pegajoso no caso de Moçambique, no tocante às pressões para aderir ao sistema democrático. O FMI e outras instituições pressionaram país com ameaças de sanções financeiras, fazendo-o, mesmo que ridícula e ineficientemente, adotar formas democráticas em uma estrutura de Estado ditatorial. O resultado, embora tenha agradado ao FMI em certo sentido, provocou uma dura e sangüinária guerra civil entre os moçambicanos. Posto que o poder econômico pareça mais sutil que o militar, em certas circunstâncias seus resultados podem ser tão ruins quanto os do deste.

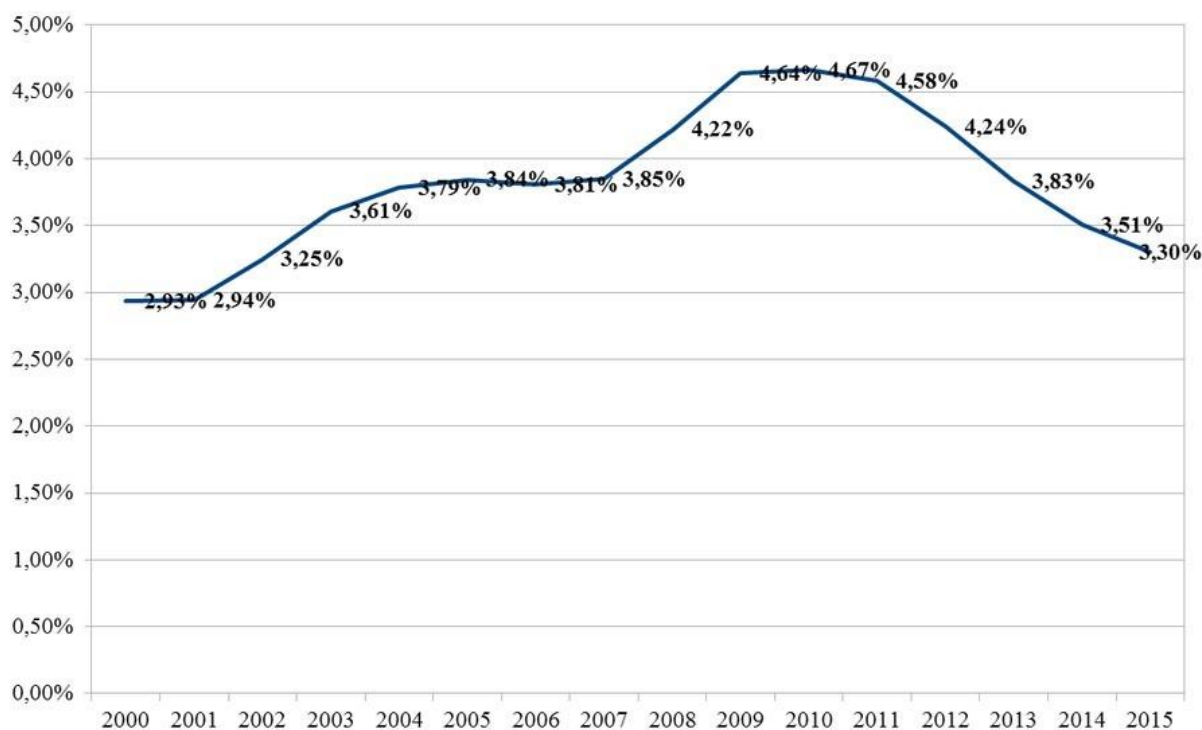
Por último, Nye (Op. cit) apresenta o “Poder Brando” ou, conforme Mead (Op. cit), “poder encantador”. Este tipo de poder utiliza de influência intelectual e cultural para moldar a opinião dos jogadores. Por exemplo, é vendida a ideia de que a democracia é superior a qualquer outro sistema político. Assim, conforme nos apontou Waltz (Op.cit), o objetivo é expandir até a parte mais distante tal sistema, para que se crie uma Comunidade Mundial de países democráticos, excluindo os que não sejam. A maneira como essa disseminação do modelo democrático e a garantia da aderência a esse é que podem variar; por exemplo, no parágrafo anterior mostramos o uso do poder econômico (pegajoso) para moldar o interesse dos atores. O poder brando usa de métodos mais invisíveis e intelectuais, como no caso do que está sendo realizado

pelo U.S Africom – um programa de instrução e treinamento educacional e militar para países com regimes pouco democráticos.

Poder brando ou encantador tem por objetivo ser mais efetivo – em baixo custo – e menos agressivo que o poder militar ou econômico. Assim, seu uso é considerável, se levado em consideração os rumos políticos e econômicos pós-2008.

A crise financeira de 2008-2009 levou a que os recursos militares fossem mais bem empregados. Para salvaguardar o bem-estar norte-americano em tempos de crise, os investimentos em assuntos militares, em vez de cair, aumentaram. Segundo Mészáros (2009), esse aumento se deve ao interesse norte-americano em reforçar sua presença militar ao redor do globo, na busca de garantir que o pagamento dos países credores e endividados com os EUA fosse realizado.

**Figura 17 - Gastos Militares Estadunidenses - em % do PIB.**



Fonte: World Development Indicators. Elaborado pelo Autor.

Nota-se um aumento nos gastos militares norte-americanos nos períodos de

crise financeira global. Entretanto, após uma estabilização da crise, nos idos de 2012, os gastos militares tendem a cair, mas o valor do PIB aumenta; sendo assim, embora nos anos 2013-2015 os gastos em porcentagem sejam parecidos aos de 2000-2003, o aumento no PIB provoca uma distorção, não percebida apenas observando esse gráfico. Na tabela abaixo apresentamos os valores reais de gastos militares, calculando as porcentagens em relação ao PIB de cada ano.

Os altos gastos públicos na área da defesa são historicamente analisados por diversos autores; algumas justificativas para isso foram apresentadas ao longo do capítulo 2. Não é necessário aqui especular ou desenvolver qualquer hipótese acerca disso. Vale a pena, porém, debruçar-se sobre a seguinte questão. Quais são as fontes do poder brando – encantador?

Segundo Nye (Op. cit, p. 119), as fontes do softpower são: 1. Cultura; 2. Valores Políticos; 3. Política Externa. Com relação à cultura, o autor especifica o elemento fundamental, sua atratividade; com respeito aos valores políticos, seu elemento central é a funcionalidade; por último, no que toca à política externa, sua legitimidade.

Levando em consideração que as fontes do softpower são as referidas acima, torna-se fundamental verificar sua execução em relação ao U.S Africom e ao continente africano. Para tal, no próximo capítulo analisaremos o surgimento do U.S AFRICA COMMAND e sua atuação, considerando o uso do poder militar e econômico – hardpower – e o poder encantador – softpower.

A hipótese sustentada ao longo deste capítulo foi a de que surgiu, após os ataques terroristas de 2001, uma filosofia belicosa no governo americano. Desde o fim da URSS, nenhum inimigo em potencial havia posto em xeque o poderio norte-americano. O surgimento do terrorismo global, liderado por grupos de origem islâmica com uma agenda antiocidental, despertara no governo Clinton, porém em maior potencial no governo Bush (filho) e no Obama, a necessidade de desenvolver uma Grande Estratégia, na qual a Guerra Global contra o terror fosse incluída. Assim, essa simples ameaça remodela a agenda norte-americana a ponto de tornar-se uma

filosofia de ação. Ocorre nesse sentido uma tendência que caracteriza a natureza do império estadunidense: a ameaça de destruição, não apenas de sua população ou bens materiais, mas também de seus valores e cultura.

Soma-se ao problema do terrorismo o histórico negativo em relação à existência de “Estados falidos” no continente. Estados que são incapazes de garantir o mínimo de segurança para sua população, tampouco de impedir a proliferação e instituição de organizações terroristas que visem a colocar em risco os EUA. Foi necessário, do ponto de vista estratégico norte-americano, a formação de um Comando Militar que pudesse: 1. Apoiar as ações antiterror que estavam sendo implementadas pelo U.S EUCOM e U.S CENTCOM, na busca de desafogar as demandas que o continente africano impunha a tais comandos, em especial, ao primeiro; 2. Cooperar com o fortalecimento das instituições políticas e estatais de cada um desses países “falidos”, na busca de fortalecer o combate deles aos perigos do surgimento e expansão de grupos terroristas no continente.

#### 4 O U.S AFRICA COMMAND

Ao longo deste capítulo buscaremos apresentar o papel (role) que o U.S Africa Command tem desempenhado e seu uso do poder encantador e vigoroso (hard e soft power). O estabelecimento desses modelos de ação faz parte daquilo que compreendemos por “processo de ação”; conforme aponta Downs (1999), os atores visam a maximizar suas ações, obtendo maior lucro com o uso mínimo de recursos, quase sempre escassos. Percebe-se que o uso de recursos militares para o processo de invasão e ocupação de um território gera custos elevados; e que, quando calculadas a eficiência ou retorno desse recurso, ele constitui um erro de estratégia. Sendo assim, qualquer emprego de força deve ser realizado dentro de um quadro específico de ação. Essa hierarquização das ações deriva das preferências dos atores, que, conforme apontamos, são formadas pelas preferências políticas, contidas nos governos que executam a máquina burocrática do Estado e formam o corpo tecnocrata das instituições – sejam militares ou civis.

O uso do poder encantador funciona muito mais como ação desejada por parte dos Estados Unidos do que o uso do poder vigoroso, que é caro e cujo retorno nem sempre é o desejado<sup>45</sup>. Assim, o emprego do mecanismo de persuasão é preferível, em determinados tipos de situações, quase sempre em cenários controlados e que necessitem especialmente de assessoria militar. Desse modo, entendemos que o U.S Africa Command, em zonas menos estratégicas, nas quais a

---

<sup>45</sup> Conforme foi salientado ao término do Capítulo 3 deste trabalho, a invasão e ocupação do Iraque, embora planejada e almejada, não teve um retorno ótimo usando poucos recursos. Ao contrário, os retornos foram escassos e os recursos dispensados foram muitos e caros. Assim, apontamos que o erro de ação cometido pelos EUA na invasão e ocupação do Iraque só foi corrigido após a percepção deste - que julgamos ter ocorrido através dos relatórios técnicos dos custos humanos e econômicos da invasão - e a conclusão de que uma mudança nos planos seria melhor e mais benéfica que sua manutenção; em outros termos, reconstituir um governo local, retirar as tropas e estabelecer um cordão de contenção de ameaças dissidentes dos movimentos terroristas locais espalhados pelas regiões próximas ao país, seria muito melhor e mais vantajoso que manter a ocupação e administração do Estado e território iraquiano. Essa mudança de curso, é uma leitura pessoal a partir da harmonização da leitura de Downs (IDEM) e dos fatos expostos.



existência de ameaça à integridade territorial e econômica estadunidense seja baixa, o que veremos são projetos humanitários e cooperações militares que visem a uma racionalização das instituições militares e paramilitares oficiais e legais. Contudo, em zonas estratégicas, com maior potencial de ameaça à integridade territorial dos EUA, as ações serão mais ostensivas e a cooperação militar muitas vezes terão aspectos doutrinários e, em alguns casos, as tropas estadunidenses agirão diretamente contra seus inimigos.

Nesse sentido, buscaremos neste capítulo analisar as ações desenvolvidas pelo Africom desde sua instalação e efetivação no continente africano (2008) e a relação entre poder encantador e vigoroso. O que este capítulo não busca é, entre outras coisas, estabelecer uma análise total e normatizante de tais ações; o fenômeno está em marcha e mudanças podem ocorrer, de modo que uma proposição final se mostraria falha e presunçosa.

#### 4.1 A FORMAÇÃO E ESTABELECIMENTO DO U.S AFRICA COMMAND - DESAFIOS E CAMINHOS POSSÍVEIS.

Em 2007, ainda no governo do (ex) Presidente George W. Bush, foi formulada no congresso norte-americano a proposta de criação de um Comando Militar para atuar na região do continente africano. A prerrogativa para a formulação do Comando Militar específico para região do continente africano transitava em dois fatores: (1) Logísticos e (2) Estratégicos; no primeiro, os antigos dois Comandos Militares responsáveis pela África, o EUROCOM e o CENTCOM não conseguiriam gerir as demandas do continente que estavam crescendo desde a década de 1980 (quando foram constituídos e designados responsáveis pela África); em segundo lugar, o continente ao final dos anos 1990 veio crescendo em importância estratégica para o governo norte-americano, em especial após o ano de 2005, em que se percebe uma intensificação da presença chinesa (BROWN, 2013). Assim, reuniões do Congresso dos Estados Unidos desde 2002 e projetos de contenção de ameaças terroristas na

região magrebina-sahelina culminaram em 2007 na criação do U.S Africa Command, que faria parte dos Comandos Militares Unificados. Esse comando tinha como finalidade aproximar politicamente os interesses estadunidenses e dos Estados parceiros africanos.

David Brown (2013), em um estudo realizado no Africa Center for Strategic Studies, conclui que, dentro das pressuposições para a criação do Comando Militar Africano dos EUA, encontram-se interesses geoestratégicos, que o autor diz serem dois: 1. A ascensão de atores não-Estatais na África, principalmente grupos terroristas que imigraram para a região após os anos finais da Guerra do Iraque, como a al-Qaeda; 2. O crescimento econômico africano, que está intrinsecamente ligado à capacidade mineral-natural do continente.

Embora Brown (2013) lance boas hipóteses para a explicação da formação de um Comando Militar específico para a região da África por parte dos Estados Unidos, o autor deixa de considerar dois eventos de grande relevância no cenário político internacional. Primeiro, a ascensão da China como potência emergente desde finais dos anos 1990 e início dos 2000 e seu histórico de aproximação com países africanos desde períodos da Guerra Fria.

Essa etapa da investigação traz como hipóteses para o surgimento e implementação do Africom:

- Conter ameaças militares, ligadas historicamente e geograficamente a movimentos islâmicos fundamentalistas, como a al-Qaeda, al-Shabaab, Boko Haram e outros que desde 2002 (anterior a formação do Comando, mas um dos fatores para sua formação) -2015.
- Tentativa de constituir novos parceiros-Estados na luta contra os grupos “terroristas”;
- Constituição e Apoio de Estados-nacionais sólidos e capacitados para conter as ameaças militares e epidêmicas, que assolam o continente africano.

#### 4.1.1 O que é o U.S AFRICOM?

O U.S Africa Command ou, como é tratado aqui, Africom e/ou Comando Militar Africano (tradução livre e objetiva) consiste em um projeto militar estadunidense de defesa mundial. O Africom faz parte de um conjunto de Comandos de Combate Unificados que são utilizados desde finais da Segunda Guerra Mundial como meio de proteção e defesa para os EUA. Formulado em dezembro de 1946, o Plano dos Comandos Unificados propunha a criação dos seguintes Comandos Militares: Comando do Pacífico (Pacific Command), Comando do Alasca (Alaskan Command), Comando do Nordeste (Northeast Command), Frota do Atlântico (Atlantic Fleet), Comando do Caribe (Caribbean Command) e o Comando da Europa (European Command). A intenção era que, com essa divisão estratégica, o “mundo” (político-militar) poderia ser monitorado e qualquer ameaça seria mais rapidamente eliminada. O objetivo era criar bases de comando avançadas ao longo do globo terrestre e ligá-las em uma rede militar de defesa mundial. Como propõe Bertonha (2011):

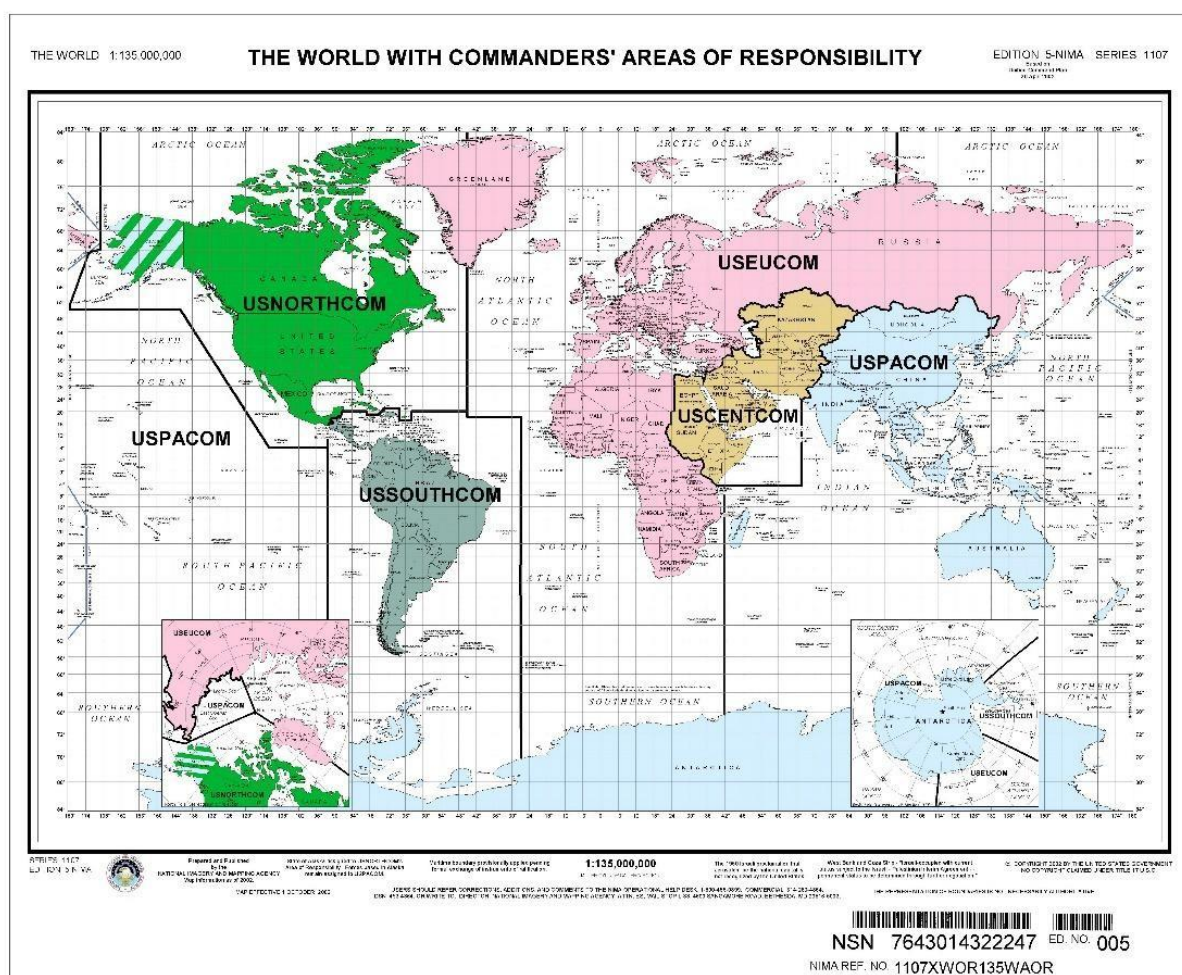
Este é o primeiro limite do poder militar americano, pois, se suas forças aéreas e navais têm condições de enfrentar vários inimigos ao mesmo tempo em escala global, elas podem não bastar em várias situações. Já as suas forças terrestres são mais limitadas, o que obriga os Estados Unidos a confiarem em aliados locais (como foi feito na Europa Ocidental durante a Guerra Fria) ou se absterem de intervir. (IDEM. p. 168)

Uma das maiores dificuldades que uma nação pode enfrentar são as “distâncias”, tanto mais as distâncias para assuntos militares, que podem significar a sobrevivência da nação ou sua ruína. O projeto estadunidense aos finais da Segunda Guerra era obviamente monitorar as movimentações militares e políticas da URSS, bem como controlá-las e até intervir, se necessário.

A distância e atraso na ação são problemas que todas as nações sofrem, principalmente as que almejam um poder militar de intervenção global. Na tentativa

de resolver o problema e ser “completamente” operante no globo, os EUA decidiram construir um plano de Comandos de Combate Unificado – UCC. Antes de 2007, o território africano não tinha um comando específico para seu continente, estava subordinado ao USEUCOM e ao USCENTCOM. Conforme vemos no mapa abaixo o antes (de 2007 e o pós-2007).

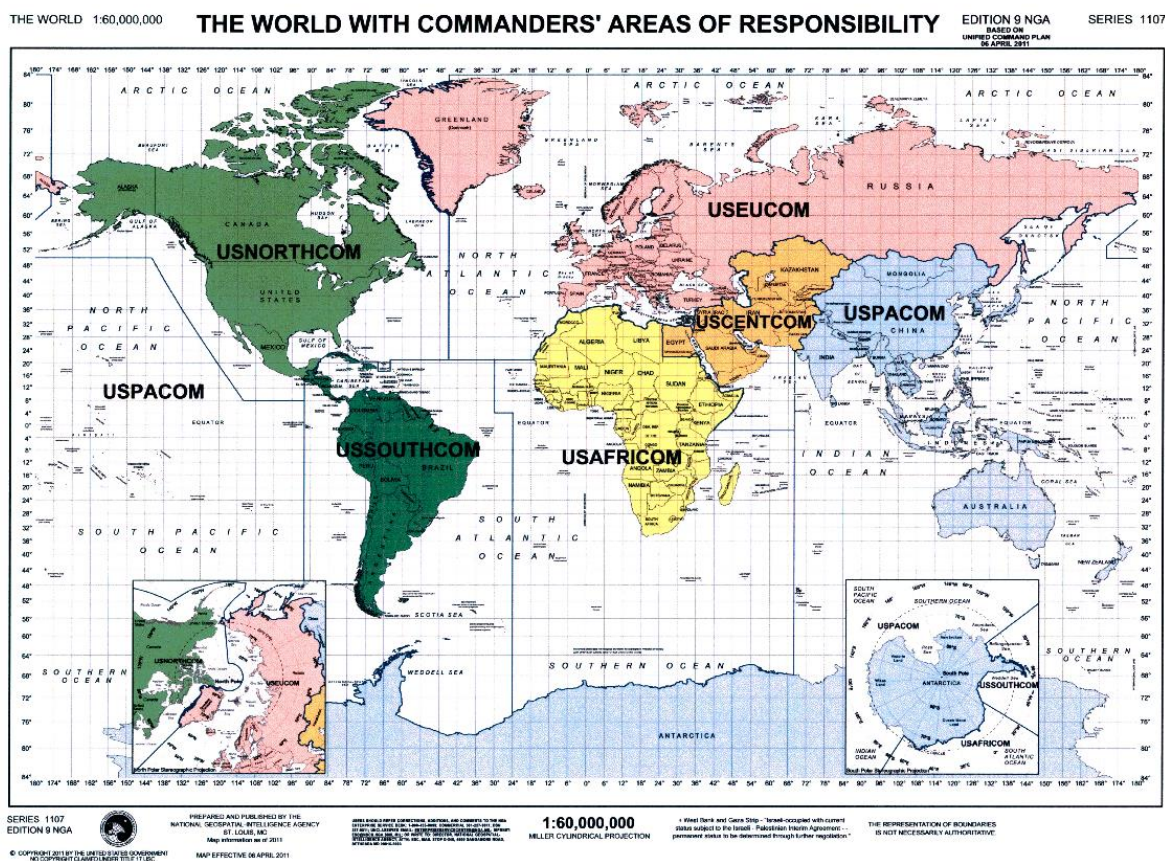
Figura 18 - Pré-Africom



Fonte: Unified Combatant Plan. Disponível em:

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/aa/U.S.\\_Unified\\_Command\\_Plan\\_areas\\_of\\_responsibility.jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/aa/U.S._Unified_Command_Plan_areas_of_responsibility.jpg)

Figura 19 - Pós-Africom



Fonte: Unified Combatant Plan 2. Disponível em:

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/30/U.S.\\_Unified\\_Command\\_Plan\\_Map\\_2011-04-06.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/30/U.S._Unified_Command_Plan_Map_2011-04-06.png)

Nos mapas acima é possível perceber que o globo é dividido em áreas subordinadas aos Comandos Militares específicos, o que facilita a tarefa estadunidense de monitorar o mundo, para garantir sua soberania. O caso em especial é o U.S AFRICOM, comando que não existia até 2007 e que recebe papel importante após a crise de 2008 e nos anos seguintes. O General Carter Ham, em 2011, enumerou algumas das missões do Africom na África, a saber:

(1) Deter or defeat al-Qaida and other violent extremist organizations operating in Africa and deny them safe haven; (2) Strengthen the defense capabilities of key African states and regional partners. Through enduring and tailored engagement, help them build defense institutions and military forces that are capable, sustainable, subordinate to civilian authority, respectful of the rule of law, and committed to the well-being of their fellow citizens. Increase the capacity of key states to contribute to regional and international military activities aimed at preserving peace and combating transnational threats to security; (3) Ensure U.S. access to and through Africa in support of global requirements; (4) Be prepared, as part of a whole of government approach, to help protect Africans from mass atrocities. The most effective way in which we do this is through our sustained engagement with African militaries; (5) When directed, provide military support to humanitarian assistance efforts (HAM, 2011).

Até aqui, pode-se perceber claramente a intenção estratégica de formar um Comando Militar específico para a África, tendo em vista: deter os avanços de grupos terroristas, apoiar os Estados parceiros em questões organizacionais-institucionais e humanitárias, além de garantir o acesso estadunidense aos recursos naturais necessários para a indústria norte-americana.

Conforme apontado nos capítulos anteriores, o estabelecimento de um novo CCU deu-se por motivos geopolíticos e militares. As mudanças no cenário geopolítico, o esfacelamento do bloco socialista e a emergência do terrorismo internacional, deslocando o teatro de operações da Europa para Oriente Médio e África, levaram os EUA a alterar seu método de ação; novas instituições foram criadas para combater a nova ameaça ao establishment estadunidense. Dentre algumas questões, Ploch (2011, p. 5) aponta-nos que

As General Bantz Craddock noted in 2006 when he was Commander of EUCOM, Africa in recent years had posed “the greatest security stability challenge” to EUCOM, and “a separate command for Africa would provide better focus and increased synergy in support of U.S. policy and engagement.”.

Um problema que se colocara aos antigos comandos responsáveis pela África é que, após as incursões norte-americanas no Afeganistão e Iraque, a imigração de grupos terroristas para países africanos fez que o aumento das atividades no

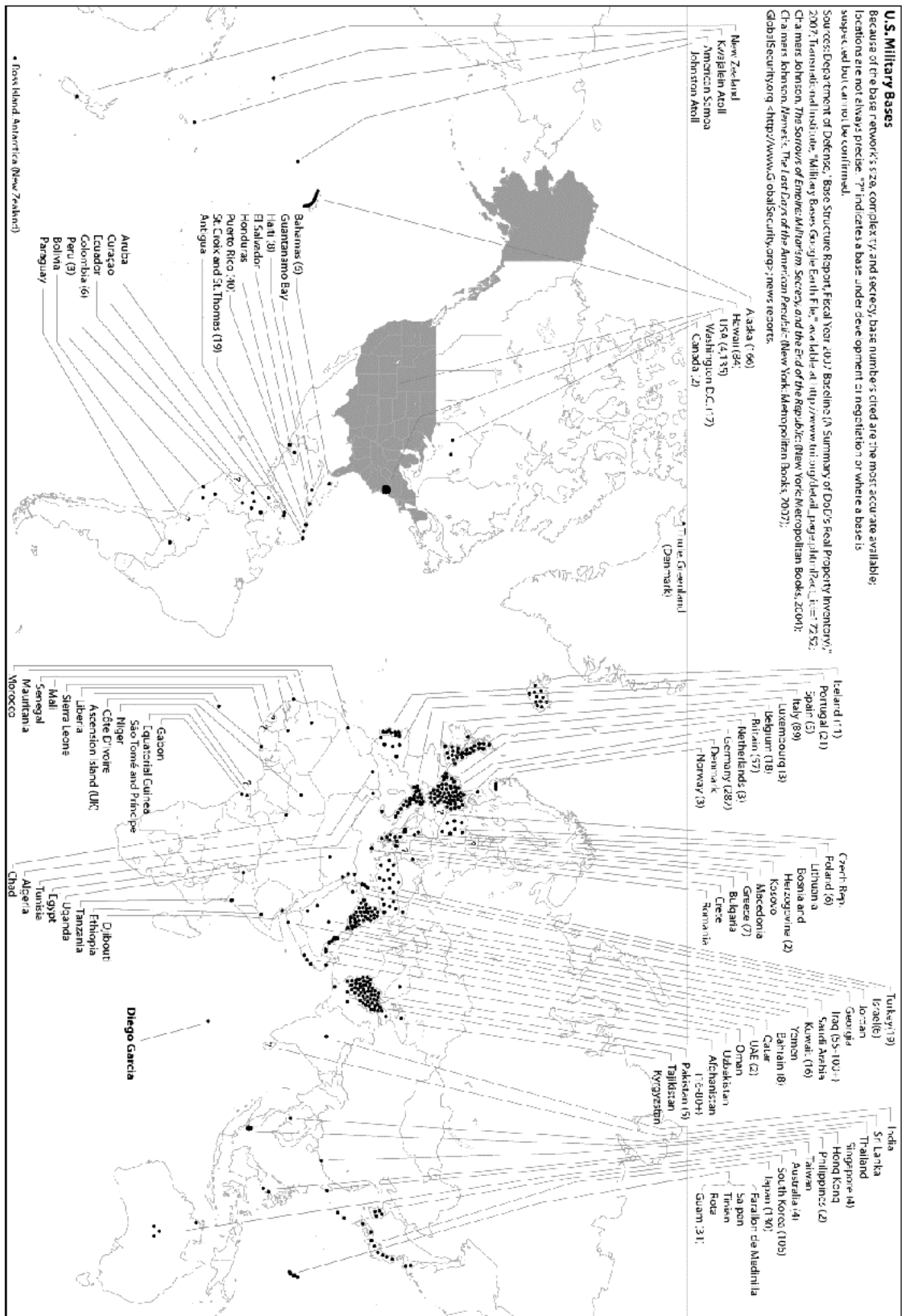


continente fosse tão expressivo que EUCOM e CENTCOM já não mais conseguiram administrar o continente. Em especial o CENTCOM, que era (e ainda é) responsável pelo teatro de operações do Oriente Médio, já não mais tinha força e verba para supervisionar as fronteiras noroestes do continente, por onde passavam armas e grupos terroristas. Além de o PACOM não conseguir realizar a devida fiscalização no Oceano Pacífico, impedindo a entrada de armamentos e as ações de piratas na região do chifre africano (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010; PLOCH, 2011; Brown, 2013).

Conforme aponta Bah e Aning (2008), a criação do U.S Africom consolida e institucionaliza uma série de projetos e programas de assistência humanitária e militar em uma organização preparada para coordenar *in loco* os projetos estadunidenses e garantir a busca de seus interesses. Um importante dado apontado pelo estudo é que um dos objetivos de criação do Africom era garantir o abastecimento de petróleo para os EUA, uma vez que, após o aumento das tensões com o Oriente Médio e consequentemente países membros da OPEP, a importação de petróleo africano mostrava-se mais atraente do que os custos diplomáticos e estratégicos do Oriente Médio causava aos EUA. Os autores apontam que o interesse norte-americano no continente africano cresce desde o fim da Guerra Fria e, sobretudo, após o ataque do 11 de setembro de 2001:

The United States increasingly views Gulf of Guinea oil as an alternative. In 2007, the United States imported more crude oil from Africa than the Middle East; it is estimated that, by 2015, oil imports from Africa will account for over 25 per cent of the country's energy supply (IDEM. 118).

Figura 20 - Bases Militares Estadunidenses pelo Mundo





Fonte: <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/1030globalbases.pdf>

A criação do U.S Africom não foi um processo rápido, afinal, questões políticas e geopolíticas tinham de ser definidas antes de seu estabelecimento. Em relatório de 2006, o Departamento de Defesa (DoD) apontou que a formação de um novo Comando de Combate Unificado era fundamental, dado o déficit geoestratégico que o novo contexto conjuntural havia imposto sobre a atual organização (PLOCH, 2011). Assim, foi definido em janeiro-fevereiro de 2007 que o CCU para África seria criado<sup>46</sup>. Porém, questões logísticas e legais ainda tinham de ser definidas. Qual seria a postura de ação do Comando? Onde seria localizado o Quartel-General? Quem seria o Comandante? Qual a verba que disporia a tal nova organização? Todas essas questões foram definidas entre fevereiro de 2007 e setembro de 2008. Embora criado, o novo CCU só entraria em pleno funcionamento quase um ano após sua formação. Para iniciar as operações foi determinado que o Africom estaria primariamente subordinado ao EUCOM, do qual receberia as instruções e treinamento para pleno funcionamento. Assim, o QG escolhido para acolher este novo CCU foi o mesmo usado pelo anterior - Stuttgart, Alemanha<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Quando da criação do Africom (Set. 2007), enquanto discutia-se no Congresso americano acerca do papel que o Comando teria e de sua razão de existir, o senador do partido democrata, Feingold (153 Cong. Rec. S352, 2007) apontou que, com a criação do Africom, “will have a profound impact on our country’s presence, policies, and engagement in what is becoming one of our most critical regions in the world”. Assim, sustenta o Senador, a criação do CCU far-se-ia vital para a manutenção, tanto da soberania, quanto da superioridade estratégica estadunidense. Aponta ainda o senador, “U.S military’s activities and involvement on the continent do not overshadow, skew, or otherwise hinder our Government’s other key objectives”. Nesse trecho, Feingold ressalta a necessidade de um acompanhamento por parte das autoridades governamentais sobre as ações dos militares em campo. Desse modo, embora tenha em seu espírito um elemento militar-estratégico, a definição da agenda deveria ser feita por parte do Governo. Sobre as ações militares do Comando em relação aos países, sustenta o senador, “Africa Command should establish Strong security-oriented relationships with our partner nations throughout Africa”. Ao longo de seu discurso, o congressista aponta que o Africom deve constituir num instrumento militar-estratégico para sustentar políticas estadunidenses para o continente africano, garantindo a soberania e ampliando o raio de atividades nesta região de vital interesse.

<sup>47</sup> Uma escolha contestada por alguns dado seu alto custo para as finanças de Estado norte-americanas. Em relatório do United States Government Accountability Office de Fev. 2009 para o Congresso, aponta-se que os custos envolvidos estavam aumentando e tornando-se um fardo para o orçamento do DoD. Em 2013, novamente a questão da mudança do CCU foi levada à discussão no Congresso. A conclusão foi que, caso fosse feita uma mudança para os EUA, os custos seriam reduzidos em cerca de USD 430 milhões por ano.No entanto, a decisão foi que, por motivos

Ao longo do primeiro Posture Statement (2008)<sup>48</sup>, o primeiro General Comandante do Africom, William "Kip" Ward, apontou que os objetivos do CCU seriam "as a new Unified Command, we look forward to supporting our interagency, international, and African partners as we work together to promote security in Africa". Uma grande preocupação do Gen. Ward era apoiar países recém-pacificados de conflitos militares civis e inter-regionais, além de democracias frágeis e embrionárias.

Six major African wars have ended in the past six years, and more than 60 presidential-level democratic elections have taken place in the past four years. In 1990, Freedom House classified 24 sub-Saharan African countries as free or partly free. By 2007, that number had improved to 33. Additionally, an increasing number of African nations have made progress in developing peacekeeping capabilities (US AFRICOM PUBLIC AFFAIRS, 2008).

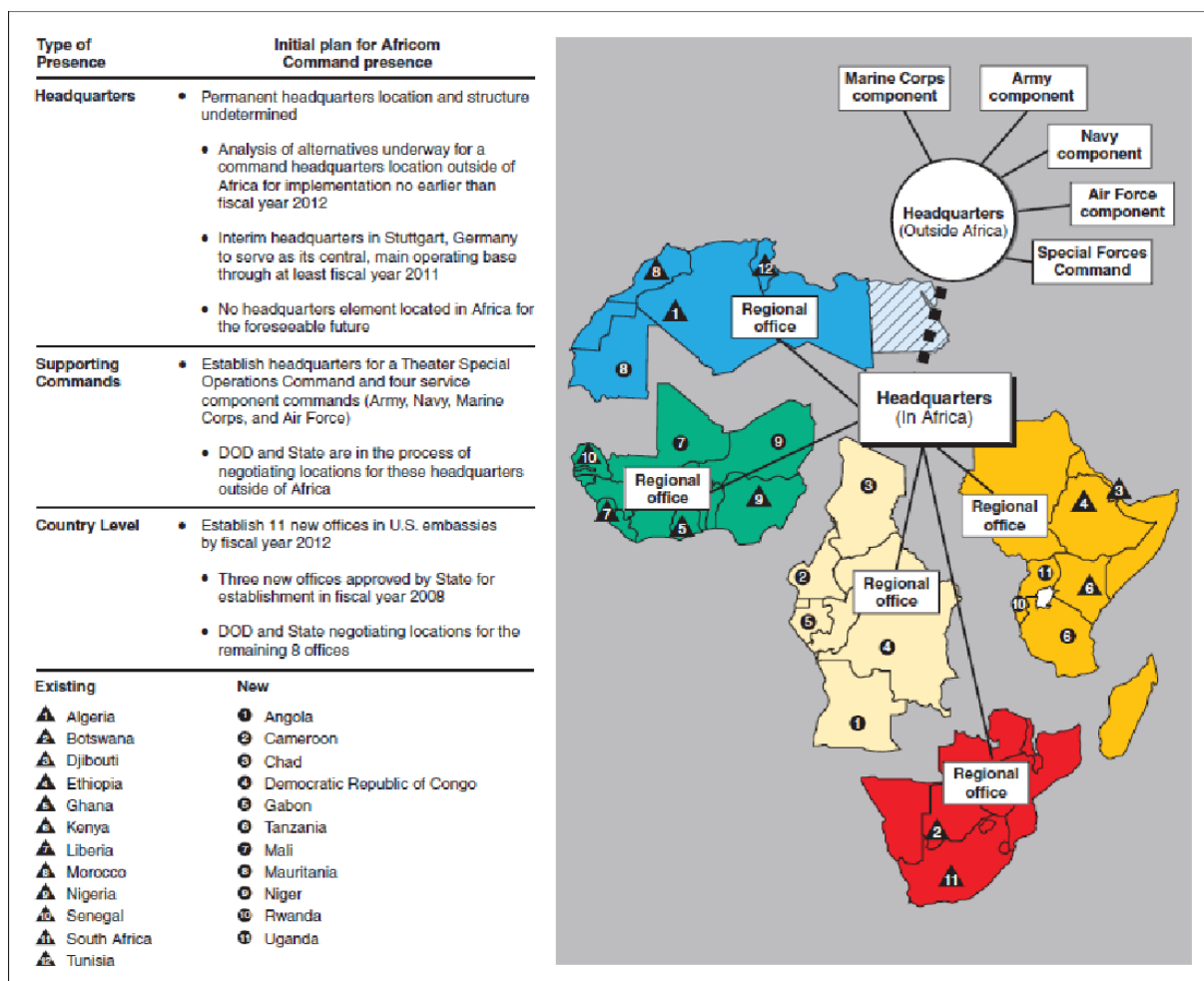
Apoiar tais regimes democráticos implica fundamentalmente definir o modo de ação que o comando deve ter. Diferente do que muitos imaginavam, o U.S Africa Command não seria um braço armado de incursão direta e intervencionista dos EUA na África. Isso fica evidente pelo número de pessoal dispostos pelo continente a serviço do Africom; em 2009, eram cerca de 2000, divididos entre civis e militares. A região que concentrava maior número soldados era o Chifre Africano, dado seu alto índice de instabilidade política e conflito civil.

---

estratégicos, a manutenção do QG na Alemanha seria melhor para o funcionamento do CCU. Desse modo, nada mudou desde sua fundação em 2007.

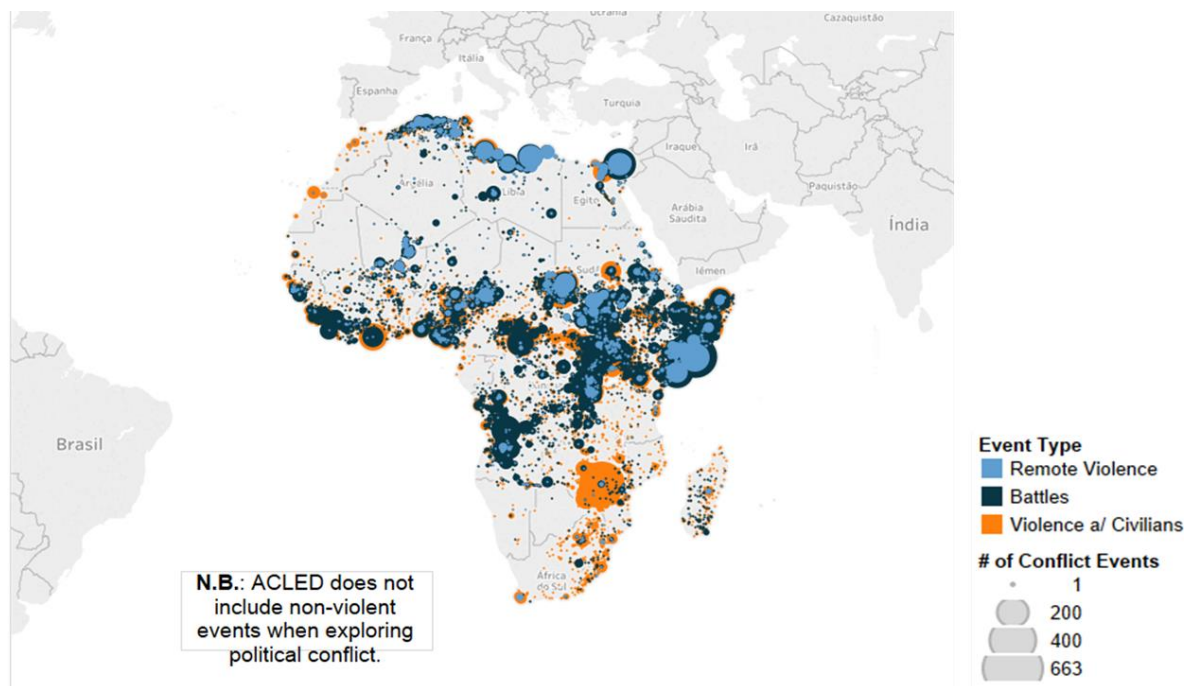
<sup>48</sup> U.S AFRICA COMMAND. Disponível em:<<http://www.africom.mil/media-room/transcript/6136/africom-posture-statement-ward-updates-congress-on>>. Acessado em 24 de setembro de 2017.

Figura 21 - Localização das sedes e locais de comando do AFRICOM na África



Fonte: UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009.

**Figura 22 - Conflitos Políticos na África**



Fonte: Armed Conflict Location and Event Data [ACLED] Projec.

Com base nessa discussão, as contribuições e apontamentos de Saint-Pierre (2001-2002) acerca do papel que uma instituição militar tem dentro de um Estado é ímpar. Segundo Saint-Pierre (IDEM), existe uma ocasião em que a intervenção militar é bem aplicada: quando ela se dá para garantir os direitos e/ou a aplicação da Constituição. O termo usado pelo autor para descrever tal ponto é “sonho de uma noite de democracia” (SAINT-PIERRE, 2001-2002, p. 115). Tal sonho deriva da subordinação das instituições militares às civis para formarem a base dos regimes democráticos. Não se tem dúvida de que esse sonho exista na concepção norte-americana de democracia. Ainda, segundo o texto, aqueles regimes que desviam seu caminho do qual fora determinado pela constituição – primazia das instituições civis e subordinação dos militares a estas – são denominadas de “desviantes” (IDEM, p. 118). O modelo republicano e democrático ideal, segundo o autor, seria “do ponto de vista da relação civil-militar: uma democracia republicana representativa será aquela em

que possamos constatar com meridiana clareza uma situação entre civis e militares na qual seja indiscutível a "supremacia" daqueles sobre estes" (IDEM, p. 120). É esse modelo que apontamos ser o ideal, pelo qual os EUA vendem sua imagem e promovem sua formação e manutenção no continente africano, usando seu CCU para realizar esse empreendimento.

Essa subordinação das ações militares às determinações das instituições civis (políticas) – em especial o Poder Executivo (Presidência) e o Legislativo (Congresso) – pode ser vista nos discursos dirigidos ao Senado pelos Comandantes do U.S. Africom todo ano, chamado de Posture Statement. Neste documento o Comandante em exercício tem por finalidade informar ao Senado as ações que foram realizadas no ano anterior e apontar as ações que serão realizadas naquele ano de exercício. Nota-se, nesse ponto, questões similares, entre o texto de Saint-Pierre e as declarações oficiais com relação à postura adotada pelo CCU. O fortalecimento das instituições militares evidencia-se nas palavras do General David M. Rodriguez, "Since its inception in 2007, the command continues to pursue the objectives of strengthening democratic institutions, spurring economic growth, trade, and investment, advancing peace and security, and promoting opportunity and development throughout Africa (RODRIGUEZ, 2016. p. 1)". Nota-se que o "fortalecimento das instituições democráticas" (strengthening democratic institutions) se sobressai e aparece antes do "estimulo ao crescimento econômico" (spurring economic growth) e dos elementos agregados ao aspecto econômico-comercial-financeiro. Vê, pois, a preocupação em fortalecer as instituições para que os outros elementos possam torna-se efeito, e não causa (eficiente). O benefício decorrente do fortalecimento das instituições nota-se no discurso do ex-Comandante General Carter F. Ham (2013, p. 1) ao relatar o caso da Somália:

The past year has witnessed both positive developments and sobering reminders of the threats in the U.S. Africa Command Area of Responsibility. Many African partners are more capable of addressing national and regional security challenges today than they were a year ago, and we have strengthened both new and enduring partnerships. In Somalia, sustained operations by African forces, with enabling assistance from the United States and the international community, significantly weakened al-Shabaab, providing space for Somalia's transition to a constitutionally based

government.

As ações desempenhadas pelo Africom seguem mais um modelo de intervenção softpower do que o convencional hardpower, muito conhecido na política externa norte-americana. Através da cooperação e da troca de experiências, o U.S Africom tem conquistado resultados mais positivos do que as incursões militares anteriores se mostraram capazes de fazer. Mesmo agindo de tal modo, privilegiando o diálogo e a transferência de conhecimentos, o conflito e a oposição não desaparecem instantaneamente. A presença dos EUA na África é justificada pelo aumento do terrorismo e da presença de grupos terroristas nesses países. Assim, embora a relação Estado-Estado seja pautada pela via não-agressiva, a presença estadunidense é uma presença militar que tem como objetivo diminuir e combater as ameaças do terrorismo internacional.

#### 4.2 U.S AFRICOM EM OPERAÇÃO: COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E COMBATE AO TERRORISMO LOCAL E INTERNACIONAL

Desde sua formação, em setembro de 2007, e da sua atuação independente no continente africano, em 2008, o Africom tem buscado estabelecer relações diplomáticas com os Estados africanos. Essa tentativa de criar laços diplomáticos ocorre porque uma das tentativas estadunidenses é a de exportar para os Estados, seu Projeto de Nação-Modelo, o modelo Ocidental de Nação Democrática. Esse modelo entra muitas vezes em choque com a imagem que alguns países africanos têm, tais como: Estados falidos, corruptos e despreparados – ou seja, desorganizados e sem um projeto de governo legitimado na sociedade civil (ditaduras). Através do Africom, os EUA exportam para esses Estados africanos o modelo, as ferramentas para a transformação. Como a maioria dos países africanos conquistaram sua independência pela guerra, eles têm Exércitos oficiais que exercem forte intervenção nos assuntos políticos, sendo os Golpes Militares a principal variável para a descontinuidade das democracias.

Na busca de construir Estados sólidos e institucionalizados, uma das tentativas dos EUA, através do Africom, é fornecer treinamento para as elites militares, para oficiais de alto escalão (generais e coronéis) que tenham certa inserção nos aparelhos políticos acentuada. Para cumprir essa tarefa, o Africom proporciona treinamentos para os exércitos locais e fornece equipamentos – uniformes, armas – para os contingentes e “educação” para os oficiais. Entretanto, nesse sentido, surge um problema, conforme descrito por Saint Pierre e Mathias (2004) em um estudo sobre a importância da ideologia como Estratégia: a ideologia tem papel fundamental na organização das Instituições Políticas, pois é através da ideologia que é conferida a forma como os agentes interpretam a realidade e buscam meios para superar os desafios que surgem.

De acordo com Mustaph (2005), na Nigéria existe uma questão étnica relevante; o sistema político e militar depende da correlação de forças travadas na distribuição étnica no território nigeriano. O processo de colonização e descolonização na Nigéria inseriu nesses grupos populacionais uma história de conflito e acirramento pelo poder. As três principais etnias na Nigéria são: Hausa-Fulani, ao Norte; Igbos, ao Oeste; Yorubas, ao Leste. Nessas regiões, existem partidos políticos que sofrem forte influência por parte desses grupos, o NPC (Northern Peoples Congress) representa e engloba os Hausa-Fulani; o NCNC (National Council of Nigerian Citizens), os Igbos; AG (Action Group), os Yorubas. A composição dos serviços públicos e consequentemente do exército também é afetado por essa diversidade étnica. Reformas realizadas na década de 1970-1990 tiveram importante papel na desconstrução de um sistema eleitoral influenciado por questões étnicas; assim, foram criados maior número de estados, permitindo que minorias pudessem compor o Congresso, desmonopolizando o Congresso da mão dos Hausa-Fulani e do NPC (IDEM). Contudo, embora tenham sido realizados esforços significativos na busca de construir um modelo institucional no qual as autoridades militares submetessem-se às civis, isso ainda tem sido um enorme desafio na Nigéria. Por conta desses fatores, o país mostra-se um cenário importante para as operações do AFRICOM.

O International Crisis Group apontou em um de seus relatórios que uma das

grandes dificuldades que encontram as Forças Armadas na Nigéria é o baixo investimento orçamentário:

Until recently, the military was under-resourced, with comparatively low budgets, disbursed irregularly and unpredictably. From 2000 to 2008, its budget was less than 3 per cent of overall government expenditure. From 2009 to 2014, it increased to an average of 7.2 per cent of government spending (\$5-\$6 billion); but, as in the past, this was still allocated disproportionately to recurrent expenditures, leaving very little for crucial capital investment (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2016).

Uma das principais tentativas do Africom é combater a tendência ao golpismo, pois tal prática, ao invés de fortalecer e construir instituições fortes e estáveis, afundam-nas e tornam-nas cada vez mais instáveis<sup>49</sup>. Entre 1966 e 1999, seis golpes militares foram registrados. O presidente Obasanjo, ao ser eleito em 1999, apontara que uma reforma no setor militar se mostrava fundamental para a formação de uma Nigéria mais democrática e modernizada (IDEM). As reformas propostas por ele seguiriam duas linhas centrais: 1. Reformas burocráticas; 2. Reformas material-tecnológicas. Assim, a promessa era reformar e aprofundar os princípios esboçados anteriormente por Saint-Pierre (Op. Cit). A subordinação dos militares ao presidente e às autoridades civis é símbolo e elemento importante da democracia contemporânea. O fracasso das tentativas de Obasanjo ocorreram segundo o relatório:

Obasanjo's initiatives faltered because they lacked a comprehensive guiding framework and were driven solely by the executive, without buy-in from parliament, other political elites and civil society. These deficits impaired implementation and follow-up. At best, Obasanjo achieved increased presidential, but not democratic, control of the armed forces (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2016).

Ainda sobre questões Humanitárias, o Africom tem provido ajuda e ações de

---

<sup>49</sup> Conforme aponta Lara (2014: 39), "En medio del sinnúmero de crisis derivadas de la inestabilidad institucional que vive África, los militares –lejos de un mandato civil– han intervenido en política y transformado en gobernantes, justificando principalmente este rol bajo el argumento de cumplir la misión casi mesiánica de salvar a sus respectivos países del abismo de la incompetencia civil". Assim, o golpismo perpetrado por elites militares em muitos países africanos fazia-se na época com o aval e consentimento dos EUA e de outras antigas metrópoles.



combate a ameaças à saúde pública. Recentementem foi feito uma grande tentativa de combater o vírus Ebola, que assolou os países e regiões com estruturas sanitárias e estruturais precárias. Outro problema de saúde pública na África é o HIV/AIDS. Uma doença que tem ligação com o passado do continente; não caberia, porém, aqui descrevê-la. O interessante é notar como o combate a ameaças de saúde servem como sutil e fundamental instrumento para estabelecer laços entre dois (ou mais) Estados. O combate a doenças é de importância não só social mas também militar e estratégica. Afinal, deter essas ameaças contribui para estabelecer uma imagem agradável para os EUA perante os Estados africanos, além de reduzir riscos à sociedade americana na África ou nos arredores. O pesado investimento em ajuda humanitária deve ser visto não apenas como ajuda senão também como cálculo estratégico: estratégia política e social, que beneficiam não apenas o Estado norte-americano bem como as suas empresas farmacêuticas.

Para combater ameaças militares de grupos terroristas, o Africom busca não intervir diretamente nos assuntos locais, mas sim proporcionar treinamento aos Exércitos. Quando a situação sai dos limites aceitáveis, o Africom intervém, para garantir a sobrevivência do Estado com que tem laços diplomáticos. Turse (2015) nos informa que “In 2014, the United States carried out 674 military activities across Africa, nearly two missions per day, an almost 300% jump in the number of annual operations, exercises, and military-to-military training activities since US Africa Command (AFRICOM) was established in 2008”. O Africom, desde seu estabelecimento em 2008, tem aumentado sua rede de parceiros e seu raio de ação. Algo que preocupa alguns estadistas e intelectuais.

Embora seu foco seja criar relações e parcerias com Estados africanos, os EUA usam o Africom para garantir seus interesses além do continente americano. Sua busca é construir Estados, não como a retórica liberal-idealista propõe: como uma “benfeitoria”. Mas sua ação é estratégica e pontual. A formação de novos Estados, alinhados ao projeto hegemônico e de acumulação estratégica dos EUA, vem ao encontro da sua busca pela supremacia e superioridade, sua tentativa de diminuir o problema das distâncias e de potencializar o poder de ação, mesmo que usando

Exércitos que não sejam os seus e soldados que não sejam americanos.

O NSS de fevereiro de 2015 aponta que os valores defendidos pelos EUA no cenário doméstico e externo seriam:

Defending democracy and human rights is related to every enduring national interest. It aligns us with the aspirations of ordinary people throughout the world. We know from our own history people must lead their own struggles for freedom if those struggles are to succeed (UNITED STATES, 2015. p. 19).

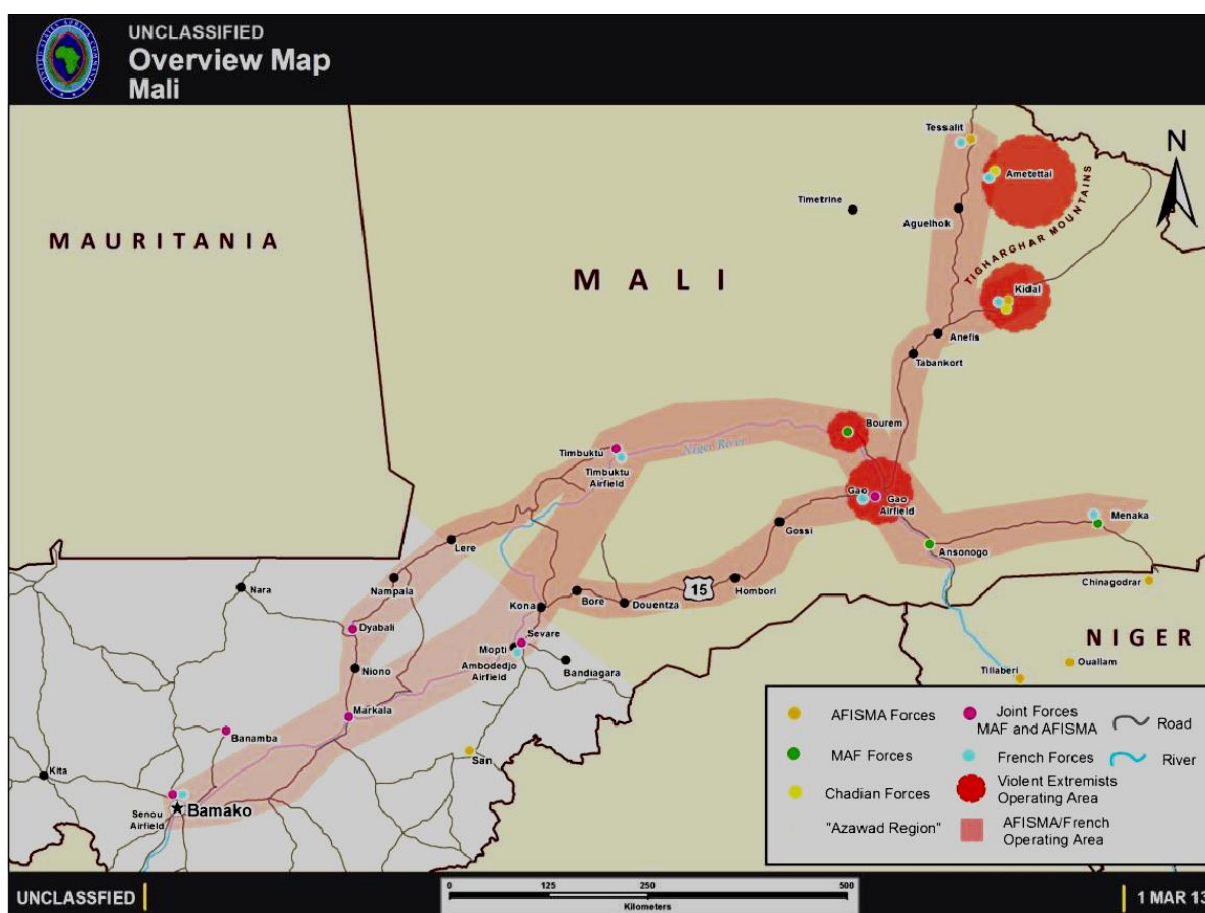
A respeito do norte-africano aponta o document: “Stability and peace in the Middle East and North Africa also requires reducing the underlying causes of conflict (IDEM. P. 26. Grifo nosso). O caminho para diminuir conflitos, interestatais e intraestatais, é o fortalecimento e institucionalização dos países e suas Forças Armadas. Ainda sobre questões africanas:

But there are still many countries where the transition to democracy is uneven and slow with some leaders clinging to power. Corruption is endemic and public health systems are broken in too many places. [...] We are deepening our security partnerships with African countries and institutions, exemplified by our partnerships with the U.N. and AU in Mali and Somalia. Such efforts will help to resolve conflicts, strengthen African peacekeeping capacity, and counter transnational security threats while respecting human rights and the rule of law. (IDEM. P. 26, 27).

Entre 2008 e 2014, o principal grupo terrorista e principal ameaça aos interesses norte-americanos no continente africano foi a al-Qaeda. Contudo, desde finais de 2013, surge um novo inimigo, mais abrangente e organizado, composto, em boa parte, por membros da al-Qaeda. O relatório do General Ham em 2013 apresenta uma quantidade importante de mapas que esboça muito bem as ameaças que esses grupos trazem para o projeto de poder estadunidense no continente. Referindo-se ao Norte da África, Ham (2013, p. 7) diz: “Three violent extremist organizations are of particular concern in Africa: al-Qa’ida in the Lands of the Islamic Maghreb (AQIM), active in northern and western Africa; Boko Haram in Nigeria; and al-Shabaab in Somalia”. Embora ocorra uma metamorfose nesses movimentos, entre 2013 e 2017, Boko Haram e al-Shabaab continuam ameaçando a integridade das instituições políticas nas regiões em que atuam. Além de ameaçarem a integridade de Estados africanos, conforme dito, configuram-se como ameaça ao próprio Estado local onde

se inserem. No mapa a seguir, vemos o fluxo desses grupos na região da África Ocidental:

Figura 23 - Overview Map - Mali.



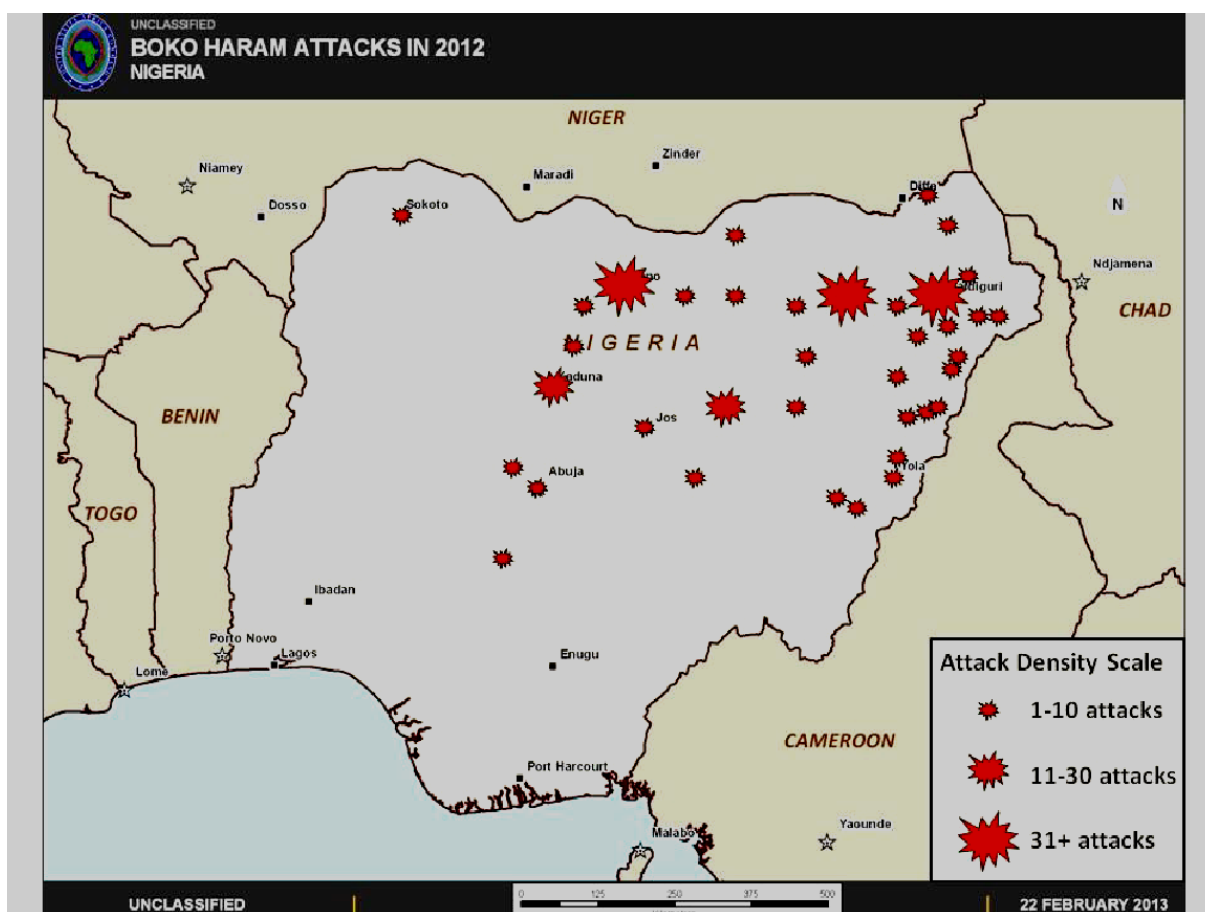
Fonte: Ham, 2013, p. 8.

Rios e estradas são o ponto de deslocamento desses grupos. O terrorismo nos Estados africanos é inter-regional, deslocando-se entre os Estados, não obedecendo, portanto, a princípios geográficos definidos. Grupos terroristas expandem-se e ocupam zonas interestatais, lançando um enorme desafio aos Estados – o da cooperação. Historicamente, muitos desses países formaram-se a partir de um choque político internacional – luta anticolonial e nacional –, luta

intertribal. Sendo assim, a cooperação entre esses organismos políticos torna-se difícil em determinadas regiões. É o motivo pelo qual as ações do Africom têm se mostrado eficazes, pois, para além de ensinar os exércitos nacionais combaterem a ameaça terrorista local, ocorre um incentivo de cooperação multilateral, na qual vários países de uma mesma região participam de exercícios militares conjuntos.

Na Nigéria, o Boko Haram tem realizado diversas operações terroristas que enfraquecem o poder político e minam as forças do exército nigeriano. Conforme se viu, a principal fonte de renda da economia nigeriana é o comércio de Petróleo cru e de seus derivados. As ações do Boko Haram visam, em boa medida, a tomar esses postos de petróleo, usando-os tanto para seu financiamento como para enfraquecimento do governo nacional.

**Figura 24 - Boko Haram Attacks in 2012**



Fonte: Ham, 2013, p. 10.

Na tentativa de conter o avanço do grupo, Ham (2013, p. 10) aponta que o U.S Africom tem:

In Nigeria, where Boko Haram is conducting a destabilizing campaign of violent attacks focused on the northern part of the country, U.S. Africa Command engages with the Nigerian Armed Forces to improve their military capabilities. We seek to support the development of a professional military that will support a coordinated Nigerian Government effort to address Boko Haram and provide the citizens of Nigeria with responsive governance and improved economic opportunity.

Em 2016, o então comandante General Rodriguez (2016, p. 8) diz que “the top priority as Boko Haram conducts increasingly complex and lethal attacks aimed at terrorizing civilians and destabilizing governments”. Desde 2015, uma importante medida foi tomada na busca de combater o Boko Haram, ainda segundo o general: “In 2015, the African Union authorized a request from Benin and the Lake Chad Basin Commission nations (Cameroon, Chad, Niger, Nigeria) to form the Multinational Joint Task Force (MNJTF) to counter-Boko Haram”. A organização de uma Força Conjunta tem auxiliado no combate a essa importante organização terrorista na Nigéria.

O Combate a esse tipo de ameaça não é novo para os estrategistas estadunidenses. Conforme aponta Pham (2011), o interesse norte-americanos no continente africano existe desde a Guerra Fria, mas, em especial ao final dela, em termos iguais: 1. Segurança, 2. Alimentação e 3. Ajudas humanitárias em geral. O que se tem visto ao longo dos anos, sobretudo após a criação do Africom, é uma mudança de método de ação. De acordo com Tella (2016), as ações tradicionalmente de cunho intervencionista e *hardpower* têm cada vez mais dado lugar às ações *softpower* em cooperação com as autoridades e poderes locais. Os EUA têm, de certo modo, terceirizado a suas ações.

Tella (IDEM. p. 393) explica em que consiste o *softpower* estadunidense: “It is derived from the non-coercive attributes of states such as an attractive culture, appealing political values and a multilateral foreign policy”. Adotar um modelo não implica, fundamentalmente, que o outro deva ser excluído. Conforme o autor diz, um

pode ser complemento do outro: “while economic and military resources are regarded as hard-power resources, they can also produce soft power – for example, a state that offers military cooperation and training to other states might significantly boost its soft power (IDEM. p. 394)”. É nesse sentido que foram observadas e constatadas as atividades realizadas pelo U.S Africom para resolver problemas de ordem menos urgente - ou seja, aquelas que não põe em risco a integridade do povo ou do território estadunidense - no continente africano. Desde sua formação e atuação, o Africom tem buscado aumentar suas parcerias e fortalecê-las, buscando treinar, equipar e cooperar com os governos locais, com o objetivo de ajudá-los a enfrentar seus problemas e dificuldades. Um caminho importante e notável é que essas ações são acompanhadas de forte influência: ao agir de um determinado modo, os EUA impõem aos países parceiros seus modelos institucionais, aculturando, desde modo, os parceiros receptores.

A transferência de informações através do softpower é também uma transferência de capital cultural. Aquela que é transferido necessita *a priori* apresentá-lo e sustentá-lo como legítimo, ao passo que o receptor o compreende como necessário e legitimador. O que confere ao capital cultural tal *status* pode ser compreendido como um conjunto de interesses os quais, para serem alcançados, tornam fundamental obtenção deles. Quando analisados em termos práticos, o maior interesse dos países não-industrializados ou de economias emergentes é o acesso ao capital econômico externo, fundamental para o financiamento de projetos nacionais e de outra ordem qualquer<sup>50</sup>. Desse modo, reformas estruturais nos Estados são extremamente necessárias para garantir a institucionalidade de tais organizações a

---

<sup>50</sup> A respeito dessa necessidade de Poupança Externa para desenvolvimento ler Bresser-Pereira e Nakano (2003). Neste trabalho os autores apresentam que a formação de projetos nacionais utilizando de Poupança Externa para a composição do elemento financiador, põe em xeque a autonomia decisória das economias submetidas, fazendo que elas se submetam às exigências estipuladas pelos agentes ou instituições financeiras. Quase sempre as exigências concernem a princípios básicos de liquidez financeira, como: “controlem o déficit orçamentário, abram e reformem a economia e deem acesso aos ativos internos [...]. Em outras palavras, cuidem das finanças do Estado e deem início às reformas orientadas para o mercado, que os fluxos de capital do mercado internacional cuidarão de vocês, e vocês voltarão a experimentar crescimento econômico” (IDEM, p. 4).

fim de que as reformas exigidas e necessárias sejam realizadas. Estados pouco institucionalizados, ou mesmo Estados-falidos, não conseguem realizar essas reformas. Se o Africom tem por objetivo “colaborar” com os países africanos no processo de aprofundamento do caráter institucional, é fundamental uma ampliação de seu nível institucional.

Em entrevista ao Deutsche Welle<sup>51</sup>, o (atual) comandante do U.S Africom, relata que

Uma das tarefas-chave que tentamos cumprir na AFRICOM é desenvolver a capacidade dos países parceiros, o que lhes permitirá assumir sozinho esses problemas – por outras palavras, que os africanos resolvem os problemas africanos. Assim, em lugares como a Somália, treinamos e aconselhamos os militares para que eles mesmos possam enfrentar essas ameaças.

A agenda do Africom vem nessa esteira de profissionalizar os exércitos e contribuir para a formação de Estados (instituições públicas) mais modernas e democráticas. O caminho perpetrado pelo Comando Militar é fornecer os conhecimentos necessários para uma maior institucionalização das Forças Armadas e uma maior articulação entre os países africanos dentro do continente. Observa-se na atualidade na ação do AFRICOM uma expansão do papel dos EUA no continente africano na perspectiva militar, transferindo recursos humanitários dos civis aos militares. Há rejeições no continente a essa militarização e envolvimento estrangeiro nas questões internas dos países. O repúdio ao papel dos militares norte-americanos e empreiteiros militares privados que treinam e equipam os soldados africanos vem aumentando a insatisfação das sociedades africanas. No disso, os africanos esperam uma política externa dos EUA global baseada em verdadeira parceria com a União Africana, com os governos africanos e com a sociedade civil; esperam paz, justiça, segurança e desenvolvimento.

---

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www.dw.com/pt-002/africom-grupos-terroristas-s%C3%A3o-desafio-para-%C3%A1frica/a-38903634>. Acessado em: 11 de outubro de 2017.

Nota-se a constante retórica de colaboracionismo entre o Africom e os países africanos. Para expandir esse poder cultural, encantando e atraindo os países para sua rede de “valores universais e moralmente (ocidentais) aceitáveis”, projetos políticos-militares surgem e são aplicados através do Africom nos países parceiros.

O ACOTA, Africa Contingency Operations Training and Assistance, tem por objetivo delinear e estabelecer as relações entre os parceiros (partners) africanos. Conforme aponta o site oficial do U.S Africa Command<sup>52</sup>,

ACOTA provides a full range of peacekeeping training and instruction tailored to match a country's needs and capabilities. The program focuses on sub-Saharan African soldiers from partner nations who are scheduled to participate in a peace support operation or who are designated to be in a standby mode to do so.

Com essa iniciativa, poder encantador e coercitivo se misturam, garantindo a aplicabilidade dos interesses norte-americanos. Um mecanismo de incorporação dos Estados africanos à condição de partner é que o acesso a material tecnologicamente sofisticado dependerá da aceitação e participação dos países africanos nesse programa ou em outros de mesma natureza. Todas as operações realizadas pelo Comando têm como objetivo alinhar os militares locais à filosofia militar norte-americana. A questão nevrálgica em voga é a da sustentação da hierarquia militar; o respeito às ordens, e formação de uma burocracia racionalizada dentro das forças armadas.

As atuais ações do AFRICOM têm transcorrido no sentido de colaborar para a formação de Estados e instituições sólidas; para isso, o treinamento militar e a transferência de técnicas e tecnologia têm facilitado esse salto institucional; a construção de exércitos nacionais organizados e profissionais cujo treinamento direto e colaborativo tem sido realizado com grupos variados de militares. Existem programas

---

<sup>52</sup> ACOTA - Africa Contingency Operations Training and Assistance. Disponível em: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/acota-africa-contingency-operations-training-and-assistance>. Acessado em 10 de dezembro de 2017.



voltados para a alta oficialidade e cursos de campo para os de menor patente; instrução e cooperação com os corpos diplomáticos nacionais; promoção de valores liberais e integracionistas. Assim, as ações do AFRICOM nos últimos anos têm seguido muito mais uma linha de encantamento do que a famosa e consolidada linha agressiva, imperialista e intervencionista. A intervenção é vista como sutil e aceitável, pois os resultados potenciais são bons para o Ocidente e para seus esforços de conter ameaças ao sistema capitalista global. As ações do novo CCU têm servido como pano de fundo para estabilizar as problemáticas históricas dos EUA com muitos dos países africanos e contribuído para a formação de um poder global, soberano e transnacional, que encontra maior aprovação na sociedade estadunidense e internacional do que encontravam as ações agressivas e coercitivas implementadas em outros episódios.

A grande dúvida que tem sido lançada a respeito do futuro do AFRICOM diz respeito à administração que será formada e as linhas que serão traçadas com o novo governo da Casa Branca, o de Donald Trump. Com um discurso populista e ultranacionalista, paira sobre certos setores da política externa norte-americana uma certa dificuldade de prever as ações que serão empenhadas por essa nova administração. O que se pode ter certeza é que o grau de interesse que os corpos tecnocratas estadunidenses têm em relação ao continente africano aumenta cada vez mais nos últimos tempos; o Congresso tem aumentado sua atenção para os acontecimentos nesta área do planeta; assim, independentemente da nova administração, o continente africano permanecerá um palco importante da Guerra Global Contra o Terrorismo, fazendo que muitos episódios dessa trama sejam redigidos e gravados nas páginas da História.

## CONCLUSÃO

A formação do AFRICOM é resultado de um processo histórico e não simplesmente uma *canetada* de um presidente com tendência ao intervencionismo. A fundação do Comando de Combate Unificado transcorre de um processo multivariado. Inicialmente é resultado de uma política estratégica pós-Segunda Guerra Mundial, na qual a subdivisão geográfica do planeta e a formação de Comandos é fruto da Guerra Fria. Assim, o AFRICOM não inicia nenhuma política externa nova, apenas integra-se a uma rede de CCUs já existentes. Segundo, a África integra-se no escopo militar-estratégico estadunidense apenas em finais da Guerra Fria, quando a substituição da ameaça *vermelha* pela *verde* impõe a necessidade de contenção do expansionismo islâmico jihadista. Desse modo, a inserção da África ocorre em conjunto com o debate do terrorismo. Terceiro, o Comando de Combate para a África torna-se um agregador de políticas já iniciadas e pouco relacionadas entre si. O CCU tem, assim, a responsabilidade de coordenar e organizar os programas de cooperação interestaduais que estavam sendo desenvolvidos desde finais dos anos 1990.

Um aspecto importante e relevante do AFRICOM, com o qual todo o trabalho preocupou-se em explicitar, é que, para além de uma política externa militar-estratégica, o Comando Africano é fruto de uma conjuntura política doméstica, governamental. Sendo assim, assume diferentes papéis e torna-se um elemento importante das administrações políticas que ocupam a Casa Branca. Mesmo tendo um corpo burocrático técnico e estável, com militares e civis de carreira, o AFRICOM depende de elementos que transcendem sua capacidade funcional, por exemplo, a questão do orçamento – que é determinado pelo Congresso anualmente. Assim como os demais CCUs, o AFRICOM tem objetivos estratégicos de expansão do combate ao terrorismo, fortalecimento das instituições políticas e militares locais, combate a epidemias, expansão da democracia. Todos esses elementos podem sofrer mudanças quanto à sua implementação, uma vez que isso depende do interesse presidencial e congressista. Assim, o AFRICOM é um misto de política externa de cunho estratégica-militar com uma política externa governamental de ajuda e diplomacia globais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, G. A. Political Science: The History of the Discipline. In: GOODIN, R.; KLINGEMANN, H.-D. (Ed.). **A New Handbook of Political Science**. p. 50–89.

ANDERSON, P. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ANTUNES, D. L. Contribuições da abordagem relacional de Jessop e Gramsci para o estudo sobre a criação e implementação do U.S Africa Command. **Revista Intellector**, v. XII, n. 2007, p. 82–97, 2015.

ANTUNES, D. L.; PINTO, B. C. A Geografia Política e o Neoinstitucionalismo Histórico como abordagem teórica para um estudo das causas da ditadura em Moçambique. **Revista de estratégia**, v. 7, n. 2, p. 68–87, 2016. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/152/160>>.

ARRIGHI, G. A CRISE AFRICANA: Aspectos regionais e sistêmicos do mundo. **New Left Review**, n. 15, p. 31–59, 2002.

BERTONHA, J. F. **Geopolítica, defesa e desenvolvimento. A primeira década do século XXI na América Latina e no mundo**. Maringá: Eduem, 2011.

BIANCHI, A. Hegemonia em tempos de cólera: a difícil construção de uma ordem mundial. **Revista Outubro**, v. 8, p. 97–116, 2003.

BLOCH, M. L. B. **Apologia da história, ou, o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BOTHA, A.; SOLOMON, H. Terrorism in Africa. **Centre for International Political Studies**, p. 1–29, 2007. Disponível em: <<http://www.cips.up.ac.za/files/pdf/uafspublications/TERRORISM%2520IN%2520AF>>

RICA.pdf>.

BROWN, D. E. **Africom at 5 years: the maturation of a new u.s. combatant command**. Carlisle: U.S. Army War College Press, 2013.

BUSH, G. H. W. **National Security Strategy of the United States**. 1991.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The evolution of international security studies**. New York: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, B.; WAEVER, O. Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. **Review of International Studies**, v. 35, n. April 2009, p. 253–276, 2009. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=RIS>>.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

COLE, R. H.; POOLE, W. S.; SCHNABEL, J. F.; WATSON, R. J.; WEBB, W. J. **The history of the unified command plan 1946-1993**. Washington, DC: JOINT HISTORY OFFICE Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995.

COSTA, W. M. da. **Geografia política e estratégia: discursos sobre o território e o poder**. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

COX, R. W. Multilateralism and World Order. **Review of International Studies**, v. 18, n. 2, p. 161–180, 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20097291>>.

DAVIS, P. K.; LARSON, E. V.; HALDEMAN, Z.; OGUZ, M.; RANA, Y. **Understanding and influencing public support for insurgency and terrorism**. [s.l.] RAND Corporation, 2012.

DAVIS, P. K.; LARSON, E. V.; HALDEMAN, Z.; OGUZ, M.; RANA, Y. **Understanding and influencing public support for insurgency and terrorism**. [s.l.] RAND Corporation, 2012.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review 2010**. Washington DC: Government Printing Office, 2010.

DOS SANTOS, T. **Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo**. 1ªed. São Paulo: Editora Idéias & Letras Ltda, 2004.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ESTRADA, R. D.; MATTOS, F. P. de. Os Estados Unidos e a região do Magreb-Sahel : securitização , militarização e terrorismo. **Leviathan Cadernos de Pesquisa Política**, n. 8, p. 124–150, 2014.

FERABOLLI, S. Relações internacionais do Mundo Árabe (1954-2004): os desafios para a realização da utopia pan-arabista. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 63–97, 2007.

**FIGHTING TERRORISM IN AFRICA**. Washington, DC. U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, 2004.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FUKUYAMA, F. **A construção de estados: governação e ordem mundial no século xxi**. Lisboa: Gradiva, 2006.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUKUYAMA, F. The Imperative of state building. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 2, p. 17–31, 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 58, n. 58, p. 193–223, 2003.

HAM, C. **STATEMENT OF GENERAL CARTER HAM, USA COMMANDER UNITED STATES AFRICA COMMAND BEFORE THE SENATE ARMED SERVICES COMMITTEES** SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE. UNITED STATES AFRICA

COMMAND, 2011.

HAM, C. **STATEMENT OF GENERAL CARTER HAM, USA COMMANDER UNITED STATES AFRICA COMMAND BEFORE THE SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE**. UNITED STATES AFRICA COMMAND, 2013.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HERMANN, C. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3–21, 1990.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos: o breve século xx; 1914-1991**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, S. P. **O choque das civilizações**. São Paulo: Editora Objetiva, 1996.

HUNTINGTON, S. P. The Clash of Civilizations? **Foreign Affairs**, 1993. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-06-01/clash-civilizations>>.

IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5–34, 1998. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=poh&AN=305037&site=ehost-live%5Cnhttp://pas.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0032329298026001002>>.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Nigeria: The Challenge of Military Reform**. 2016. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/nigeria-challenge-military-reform>>.

JESSOP, B. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. **Revista Idéias**, v. 14, 2007.

JEWETT, A. W.; TURETZKY, M. D. Stability and Change in President Clinton's Foreign

Policy Beliefs, 1993-96. **Presidential Studies Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 638–665, 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org.ezproxy3.lib.le.ac.uk/stable/27551906>>.

KLOPPENBERG, J. T. Institutionalism, Rational Choice, and Historical Analysis. **Polity**, v. 28, n. 1, p. 125–128, 1995.

LE GOFF, J. **História e memória**. 5ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2003.

LOURENÇO, V. A. Estado, Autoridades Tradicionais e Legitimidade Política: os parâmetros de um “casamento de conveniência” em Mandlakazi. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 7/8, p. 79–103, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://cea.revues.org/1068>>.

LOURENÇO, V. A. Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, dinâmicas sociais e est. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 16/17, p. 115–138, 1 jul. 2009. Disponível em: <<http://cea.revues.org/189>>.

MARTINS FILHO, J. R. A luta do santo guerreiro contra o dragão da maldade: considerações sobre o 11 de setembro. **Idéias**, v. 10, n. 2, p. 17–54, 2003.

MATIJASCIC, V. B.; MATHIAS, S. K. A POLÍTICA EXTERNA DE RONALD REAGAN NA AMÉRICA CENTRAL: FINANCIAMENTO PARA A CONTRAINSURGÊNCIA E DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS. In: IV Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), **Anais**. 2013. Disponível em: <[http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/images/simposio/artigos2013/vanessa\\_suzeley.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/images/simposio/artigos2013/vanessa_suzeley.pdf)>.

MEAD, W. R. **Poder, terror, paz e guerra - os estados unidos e o mundo contemporâneo sob ameaça**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

MELLO, L. I. A. **Quem tem medo da estratégia?** 2ª ed. São Paulo: HUCITEC Editora, 2015.

MELTZER, A. H. Economic policies and actions in the Reagan administration. **Journal of Keynesian Economics**, v. x, n. 4, p. 528–540, 1998.

NYE, J. **O futuro do poder**. 1. ed. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, E. R. de. A Doutrina Bush e o Terrorismo. **Idéias**, v. 10, n. 2, p. 83–110, 2003.

PECEQUILO, C. S. As faces e consequências do terror: de 11/09 à Doutrina Bush. **Idéias**, v. 10, n. 2, p. 55–82, 2003.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. São Paulo: Editora Intrínseca, 2014.

PLOCH, L. Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U . S . Military in Africa. **Congressional Research Service**, p. 1–41, 2007.

PRZEWORSKI, A. Institutions Matter? **Government and Opposition**, v. 39, n. 4, p. 527–540, 2004.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico : divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, n. janeiro/junho, p. 89–100, 2012.

RODRIGUEZ, D. **STATEMENT OF GENERAL DAVID M. RODRIGUEZ, USA, COMMANDER, UNITED STATES AFRICA COMMAND BEFORE THE SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE**. UNITED STATES AFRICA COMMAND, 2016.

SANTOS, B. D. S. **La reinvencción del estado y el estado plurinacional**. Santa Cruz de la Sierra: Alianza Interinstitucional CENDA - CEJIS - CEDIB, 2007.

SCHNEIDER, G.; MERLE, R. **Reagan's Defense Buildup Bridged Military Eras**. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A26273-2004Jun8.html>>. Acesso em: 24 out. 2016.

SKOCPOL, T.; TILLY, C. El Estado regresa al primer plano : Estrategias de análisis en la investigación actual. **Comparative Studies in Society and History**, p. 1963–



1979, 1995.

TELLA, Oluwaseun. AFRICOM: hard or soft power initiative?. **African Security Review**. pp. 1-14, 2016.

TURSE, N. **The US Carried Out 674 Military Operations in Africa Last Year. Did You Hear About Any of Them? | The Nation**. Disponível em: <<https://www.thenation.com/article/us-carried-out-674-military-operations-africa-last-year-did-you-hear-about-any-them/>>. Acesso em: 21 out. 2017.

UNITED STATES. **National Security Strategy of the United States**. [Washington]: President of the U.S., 1987.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy of the United States**. [Washington]: President of the U.S., 1988.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy of the United States**. [Washington]: President of the U.S., 1990.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy of the United States**. [Washington]: President of the U.S., 1991.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy of the United States**. [Washington]: President of the U.S., 1993.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. [Washington]: President of the U.S., 1994.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. [Washington]: President of the U.S., 1995.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. [Washington]: President of the U.S., 1996.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy For A New Century**. [Washington]: President of the U.S., 1997.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy For A New Century.** [Washington]: President of the U.S., 1998.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy For A New Century.** [Washington]: President of the U.S., 2000.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy For A Global Age.** [Washington]: President of the U.S., 2001.

\_\_\_\_\_. **The National Security Strategy of the United States of America.** [Washington]: President of the U.S., 2002.

\_\_\_\_\_. **The National Security Strategy of the United States of America.** [Washington]: President of the U.S., 2006.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy.** [Washington]: President of the U.S., 2010.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy.** [Washington]: President of the U.S., 2015.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **DEFENSE MANAGEMENT: Actions Needed to Address Stakeholder Concerns, Improve Interagency Collaboration, and Determine Full Costs Associated with the U.S. Africa Command.** 2009. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/290/286278.pdf>.

US AFRICOM PUBLIC AFFAIRS. **POSTURE STATEMENT: Ward Outlines His Goals for AFRICOM to Congress.** Disponível em: <http://www.africom.mil/media-room/transcript/6135/posture-statement-ward-outlines-his-goals-for-afri>.

VIZENTINI, P. G. F. **As relações internacionais da ásia e da África.** São Paulo: Editora Vozes, 2007.

WALTZ, K. N. Structural realism after the cold War. **International Security**, v. 3, n. 1, p. 5–41, 2000.

WHELAN, T. **Situation Report**. Institute for Security Studies, 2007. Disponível em: <<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/SITREPAFRICOM170807.PDF>>.

WOHLFORTH, W. C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5–41, 1999.

ZAPPA, R.; SOTO, E. **1968 eles só queriam mudar o mundo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2011.