

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

Marina Guedes Duque

**A TEORIA DE SECURITIZAÇÃO E O PROCESSO DECISÓRIO  
DA ESTRATÉGIA MILITAR DOS ESTADOS UNIDOS NA  
GUERRA DO IRAQUE**

Brasília  
2008

Marina Guedes Duque

**A TEORIA DE SECURITIZAÇÃO E O PROCESSO DECISÓRIO  
DA ESTRATÉGIA MILITAR DOS ESTADOS UNIDOS NA  
GUERRA DO IRAQUE**

Dissertação submetida ao Instituto de  
Relações Internacionais da Universidade de  
Brasília como cumprimento dos requisitos  
parciais para obtenção do título de Mestre  
em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional  
e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Viola.

Brasília  
2008

Marina Guedes Duque

**A teoria de securitização e o processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como cumprimento dos requisitos parciais para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

**Banca Examinadora:**

---

**Prof. Dr. Eduardo José Viola**  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília  
(orientador)

---

**Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha**  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

---

**Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser**  
Departamento de Política  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Data de aprovação:            de            de            .

## AGRADECIMENTOS

Durante o processo de elaboração deste trabalho, tive o privilégio de ser orientada pelo Prof. Eduardo Viola, que, além de desempenhar sua função com maestria, permitiu a realização de reflexões aprofundadas no decorrer de meu estágio-docência em seu curso de Segurança Internacional. Gostaria de agradecer também à Prof.<sup>a</sup> Maria Izabel Valladão, que inspirou a escolha do tema da dissertação durante seu curso de Análise do Processo Decisório, e aos professores Maria Helena de Castro e Antônio Jorge Ramalho, que apresentaram comentários importantes durante a defesa do projeto de dissertação e nas avaliações de suas disciplinas.

O apoio de minha mãe foi fundamental para que, em 2006, eu pudesse me dedicar integralmente ao mestrado e realizasse uma pesquisa bibliográfica extremamente proveitosa em Washington, D.C. Raphael Cunha, além de revisar o texto de forma minuciosa e apresentar sugestões valiosas, constituiu interlocutor essencial em cada uma das etapas do desenvolvimento do trabalho.

As entrevistas concedidas pelo Prof. David Spencer, da *National Defense University*, e por Mark Smith, em outubro de 2006, forneceram orientação inicial para a pesquisa. Sou grata também pela ajuda que Henry Tweddle e Carolina Restrepo me concederam durante a fase de pesquisa bibliográfica. Gostaria de agradecer, ainda, o apoio do Embaixador Everton Vargas, do Conselheiro Marcelo Dantas, de Leonardo Abrantes, Rogério Farias, João Vargas e Daniele Luz.

## RESUMO

Este trabalho realiza um estudo de caso do processo decisório por meio do qual a estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque foi escolhida. Para tanto, examinam-se: (a) os atores governamentais envolvidos nas questões de segurança nacional, e sua interação; (b) as idéias de cada ator sobre o tipo de estratégia militar a ser empregada na Guerra do Iraque; (c) o arcabouço legal e institucional do processo decisório em assuntos de segurança nacional; e (d) o processo político em que se inseriu a tomada de decisão sobre a estratégia militar dos EUA na Guerra do Iraque. As fontes utilizadas incluem documentos oficiais, pronunciamentos de autoridades governamentais e depoimentos de funcionários do alto escalão do governo, assim como veículos de mídia e bibliografia pertinente. Analisa-se como o processo decisório sobre o tipo de força a ser utilizado na Guerra do Iraque sofreu impacto significativo da securitização bem-sucedida do terrorismo, nos EUA, após os atentados de 11 de setembro. Observa-se que a vinculação, por parte do governo Bush, do regime de Saddam Hussein ao terrorismo anti-estadunidense fez com que as decisões relacionadas à Guerra do Iraque não seguissem as regras normais de tomada de decisão e se conformassem aos interesses dos atores mais influentes dentro do governo. Conclui-se que o resultado do processo decisório correspondeu quase exclusivamente às preferências da liderança civil do Departamento de Defesa, de modo que a idéia de uma *Revolution in Military Affairs* prevaleceu entre as alternativas disponíveis de estratégia militar.

**Palavras-chave:** Política de segurança nacional dos Estados Unidos, Guerra do Iraque, securitização, processo decisório, estratégia militar.

## ABSTRACT

This dissertation develops a case study about the decision-making process through which the American military strategy in the Iraq War was chosen. To this end, I examine: (a) the governmental actors involved in national security issues, and their interaction; (b) each actor's ideas about what kind of military strategy should be used in the Iraq War; (c) the legal and institutional framework for the decision-making process on national security; and (d) the political process that set the backdrop for decision-making on the American strategy in the Iraq War. Sources of evidence include official documents, statements by government authorities and declarations by government officials, as well as media vehicles and relevant literature. I analyze how the decision-making process on the type of force to be used in the Iraq War suffered a significant impact from the successful securitization initiative of terrorism in the US after the September 11<sup>th</sup> attacks. I observe that the linkage, advanced by the Bush Administration, between Saddam Hussein's regime and American-targeted terrorism implied that decisions related to the Iraq War did not follow normal rules of decision-making and were therefore shaped by the interests of the most influential actors inside government. I conclude that the outcome of the decision-making process corresponded almost exclusively to the preferences of the civilian leadership of the Department of Defense. As a consequence, the idea of a Revolution in Military Affairs prevailed among the available alternatives of military strategy.

**Keywords:** American national security policy, Iraq War, securitization, decision-making, military strategy.

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1.</b> Base teórica das vertentes do campo de segurança internacional .....	33
<b>Gráfico 1.</b> Taxa de aprovação de George W. Bush na presidência, 2001-08 .....	14
<b>Gráfico 2.</b> Taxas de aprovação e desaprovação do Congresso e de representantes do poder executivo na condução da guerra contra o terrorismo (8-11 de novembro de 2001) .....	106
<b>Gráfico 3.</b> Taxas de aprovação e desaprovação de Donald Rumsfeld como secretário de Defesa (2001-2003).....	106
<b>Gráfico 4.</b> Número de países, além dos EUA, que contribuíram de modo significativo com forças terrestres: guerras do Golfo, do Afeganistão e do Iraque .....	155
<b>Gráfico 5.</b> Número de soldados americanos: Guerra do Golfo x Guerra do Iraque ....	155

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
AUMF	<i>Authorization for Use of Military Force</i>
CENTCOM	Comando Central
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CRS	<i>Congressional Research Service</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DCI	<i>Director of Central Intelligence</i>
DJ	Departamento de Justiça
DOD	Departamento de Defesa
INC	<i>Iraqi National Congress</i>
JCS	<i>Joint Chiefs of Staff</i>
JTF	<i>Joint Task Force</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
NSPD	<i>National Security Presidential Directive</i>
OMB	<i>Office of Management and Budget</i>
ONG	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ORHA	<i>Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance</i>
QDR	<i>Quadrennial Defense Review</i>
RMA	<i>Revolution in Military Affairs</i>
TPFDD	<i>Time-Phased Force and Deployment Data</i>
UNMOVIC	<i>United Nations Monitoring, Verification, and Inspection Commission</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Procedimentos metodológicos.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2 Estrutura do trabalho.....</b>	<b>19</b>
<b>2 A ESCOLA DE COPENHAGUE E A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Breve histórico dos estudos de segurança.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 O construtivismo e seu impacto nos estudos de segurança.....</b>	<b>26</b>
2.2.1 Diferenças principais entre o racionalismo e o construtivismo.....	26
2.2.2 As variações do construtivismo.....	30
2.2.3 Reflexos das discussões teóricas nos estudos de segurança internacional...	32
<b>2.3 A escola de Copenhague: uma perspectiva.....</b>	<b>35</b>
2.3.1 Contribuições do trabalho da Escola de Copenhague.....	37
2.3.2 Críticas ao trabalho da Escola de Copenhague.....	46
<b>2.4 Conclusões.....</b>	<b>50</b>
<b>3 O PROCESSO DECISÓRIO EM SEGURANÇA NACIONAL E A ADMINISTRAÇÃO BUSH: INSTITUIÇÕES, ATORES E IDÉIAS.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1 Os mecanismos institucionais normais de segurança nacional.....</b>	<b>53</b>
3.1.1 A tensão dinâmica entre Presidente e Congresso.....	53
3.1.2 As agências governamentais ligadas à segurança nacional.....	59
3.1.3 O Departamento de Defesa.....	64
3.1.4 O processo decisório em segurança nacional.....	71
<b>3.2 A administração Bush: atores e idéias.....</b>	<b>73</b>
3.2.1 A equipe de governo de George W. Bush.....	74
3.2.2 As concepções sobre política externa e Iraque.....	85
<b>3.3 Conclusões.....</b>	<b>89</b>
<b>4 O PROCESSO DECISÓRIO DA ESTRATÉGIA MILITAR DOS ESTADOS UNIDOS NA GUERRA DO IRAQUE: UM ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>92</b>
<b>4.1 Os significados do 11 de setembro.....</b>	<b>92</b>
4.1.1 Reações iniciais aos ataques: como retaliar?.....	95
4.1.2 A securitização do terrorismo.....	97
4.1.3 A carta branca congressional na guerra contra o terrorismo.....	100
<b>4.2 A Guerra do Afeganistão.....</b>	<b>102</b>

4.2.1 A alta credibilidade da administração Bush.....	104
<b>4.3 As primeiras menções ao Iraque após o 11/09.....</b>	<b>107</b>
4.3.1 O “eixo do mal” e um esboço da doutrina de ataques preventivos.....	109
<b>4.4 O início do planejamento da Guerra do Iraque.....</b>	<b>110</b>
<b>4.5 Medidas excepcionais para a guerra contra o terrorismo.....</b>	<b>115</b>
4.5.1 O descarte das Convenções de Genebra de 1949.....	116
4.5.2 As técnicas de interrogação para os prisioneiros de guerra.....	117
<b>4.6 As tensões entre os departamentos de Defesa e de Estado.....</b>	<b>118</b>
4.6.1 A questão Ahmed Chalabi.....	118
4.6.2 O projeto <i>Future of Iraq</i> .....	120
<b>4.7 O debate sobre a decisão de atacar o Iraque.....</b>	<b>121</b>
<b>4.8 A estratégia militar: o “Plano Híbrido”.....</b>	<b>125</b>
<b>4.9 A campanha de securitização do Iraque.....</b>	<b>126</b>
4.9.1 Esforços diplomáticos na ONU.....	128
4.9.2 Mais uma carta branca congressional.....	131
<b>4.10 A <i>National Security Strategy</i>.....</b>	<b>133</b>
<b>4.11 O planejamento da Guerra do Iraque.....</b>	<b>134</b>
4.11.1 As premissas por trás da estratégia militar.....	135
4.11.2 O planejamento do pós-guerra como uma iniciativa contrária à guerra ...	137
4.11.3 O início do planejamento do pós-guerra no DOD.....	140
4.11.4 O planejamento das buscas por armas de destruição em massa.....	144
4.11.5 O plano “Cobra II” e o envio de tropas.....	145
<b>4.12 A derrota de Powell.....</b>	<b>146</b>
<b>4.13 A continuação da campanha de securitização do Iraque.....</b>	<b>148</b>
<b>4.14 Os últimos momentos do planejamento da guerra.....</b>	<b>149</b>
4.14.2 A questão do número de soldados.....	149
4.14.3 O planejamento do pós-guerra.....	151
<b>4.15 A declaração de guerra contra o Iraque.....</b>	<b>153</b>
<b>4.16 Conclusões.....</b>	<b>156</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>165</b>
<b>Apêndice A - Organograma do processo decisório em segurança nacional (2001-2003) ...</b>	<b>173</b>
<b>Apêndice B - Cronologia do processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque (2001-2003).....</b>	<b>174</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Guerra do Iraque, iniciada em 19 de março de 2003, caracterizou-se por uma variedade de controvérsias, ao mesmo tempo em que engendrou conseqüências significativas em dimensões fortemente relacionadas, como a política doméstica e a política exterior estadunidenses, a geopolítica regional do Oriente Médio e a política internacional em geral.

Primeiramente, o fracasso dos esforços diplomáticos dos Estados Unidos no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) com vistas a obter autorização do órgão multilateral para empreender uma ação militar contra o Iraque não impediu o início da guerra. O uso da força militar com o propósito de resolver um conflito internacional configurou desrespeito a uma norma *jus cogens* de direito internacional por parte de uma potência mundial pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria. Isso se agrava ao verificarmos que os esforços diplomáticos, de qualquer forma, não constituíam prioridade da administração Bush no período anterior à invasão do Iraque.

Desfechou-se, assim, o que pareceu ser o golpe final no já declinante otimismo, próprio dos primeiros anos pós-Guerra Fria, em relação às possíveis contribuições da Organização das Nações Unidas (ONU) e do multilateralismo para a consecução da paz mundial. Nos âmbitos acadêmico e político, reforçaram-se especulações sobre um futuro sombrio da política internacional, face ao que se identificava não só como o declínio do direito internacional e da cooperação interestatal, como também o triunfo das teorias realistas. Ademais, a decisão de invadir o Iraque consolidou a tendência ao unilateralismo na política externa estadunidense que já vinha sendo observada desde os primeiros meses do governo Bush, o que abriu espaço para questionamentos acerca da estabilidade da aliança euro-atlântica e das possíveis conseqüências para a política internacional.

Em segundo lugar, a justificativa utilizada pelos EUA para empreender a guerra – a ameaça representada pelo desenvolvimento e posse de armas de destruição em massa por parte do governo de Saddam Hussein – não se sustentou após a invasão do Iraque. Nesse momento, verificou-se que a situação do país se encontrava mais próxima dos relatórios de inspeção da *United Nations Monitoring, Verification and Inspection*

*Commission* (UNMOVIC) – que enfatizavam a cooperação do governo iraquiano e a falta de indícios concretos da posse de armas de destruição em massa – que dos relatórios da comunidade de inteligência estadunidense reunidos no testemunho do Secretário de Estado Colin Powell ao Conselho de Segurança da ONU em 5 de fevereiro de 2003.

Já se haviam disseminado teses alternativas quanto às motivações da decisão de invadir o Iraque, como: a ambição de controlar a produção de petróleo no país; os desígnios de um imperialismo militar neoconservador; e o objetivo de conter ameaças terroristas por meio da demonstração de força militar ou da “exportação” da democracia. A ausência de armas de destruição em massa, nesse contexto, contribuiu significativamente para a deterioração da imagem dos EUA e do governo Bush no exterior. A conduta da administração Bush, dessa forma, foi de encontro às recomendações de Nye (2002) a respeito da necessidade de impedir o desgaste do poder brando estadunidense e, por conseguinte, a erosão da hegemonia global dos EUA.

Além disso, a presença militar estadunidense no Iraque prolongou-se por muito mais tempo do que o previsto pelo governo e esperado pelos cidadãos e, portanto, acarretou mais custos em termos humanos e financeiros do que inicialmente se aceitava.<sup>1</sup> A incapacidade da única superpotência mundial de atingir, dentro de um prazo próximo ao previsto, os objetivos de guerra por ela estabelecidos, mostrou-se intrigante, especialmente face à considerável assimetria de poder militar entre os EUA e o Iraque.<sup>2</sup>

No âmbito internacional, o prolongamento do conflito teve conseqüências significativas: por um lado, enfraqueceu a imagem dos EUA como potência militar suprema, o que pode também incentivar desafios à hegemonia estadunidense ou mesmo à ordem mundial patrocinada pelos EUA, como os ensaiados por Irã e Coréia do Norte nos últimos anos. Por outro lado, o acirramento de tensões étnicas transnacionais tem

---

<sup>1</sup> De acordo com WOODWARD (2006, p. 162), no começo de abril de 2003, Larry DiRita, assistente especial do Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, previa que, até o mês de agosto, haveria apenas entre 25 mil e 30 mil soldados estadunidenses no Iraque; para Rumsfeld, os iraquianos assumiriam grande parte dos custos da guerra após a transferência de soberania. Segundo FALLOWS (2004b), no entanto, em meados de 2004, havia mais de 100 mil soldados no Iraque, e a guerra havia custado US\$ 150 bi aos EUA. No que diz respeito às baixas, de acordo com o Departamento de Defesa, 3.958 soldados morreram na Guerra do Iraque até 14 de fevereiro de 2008 – sendo que 3.811 dessas mortes ocorreram no período considerado pós-combate, a partir de 1º de maio de 2003. A título de comparação, no Afeganistão, de 7 de outubro de 2001 até 9 de fevereiro de 2008, houve 479 baixas. Ver *DoD Casualty Reports*, <http://www.defenselink.mil/news/casualty.pdf> (acesso em 15 de fevereiro de 2008).

<sup>2</sup> Em 2006, os EUA concentraram, sozinhos, 46% dos gastos militares mundiais. Ver *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_major\\_spenders.pdf](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_major_spenders.pdf) (acesso em 10 de fevereiro de 2008).

estendido um período de acentuada instabilidade regional no Oriente Médio – região que, além de concentrar grande parte da produção mundial de petróleo, abriga o conflito entre Israel e Palestina.

No plano doméstico estadunidense, o prolongamento inesperado da Guerra do Iraque levou ao questionamento do processo decisório relativo à guerra e dos atores nele envolvidos. De acordo com Fallows (2004b, p.71-3), muitos especialistas em segurança nacional consideram a resposta estadunidense aos ataques de 11 de setembro uma “catástrofe”. A Guerra do Iraque, em especial, é vista como um erro estratégico, pois teria aumentado as ameaças aos EUA, ao mesmo tempo em que comprometeu os recursos necessários para enfrentá-las. Para esses especialistas, a Operação *Iraqi Freedom* absorveu atenção e recursos que deveriam ter sido mantidos no Afeganistão, a primeira frente da guerra contra o terrorismo.

Passou-se, também, a debater o funcionamento e a interação das agências governamentais relacionadas à segurança nacional, assim como a estratégia militar desenvolvida pelo Departamento de Defesa para a guerra. No início de 2006, em episódio que ficou conhecido como a “Revolta dos Generais”, sete generais reformados vieram a público pedir a renúncia de Donald Rumsfeld ao cargo de Secretário de Defesa, por colocarem em questão seu desempenho na Guerra do Iraque no que diz respeito a planejamento militar e competência estratégica.<sup>3</sup> Apesar de o Presidente Bush haver defendido o Secretário de Defesa, Rumsfeld renunciaria ao cargo, em 6 de novembro de 2006, e seria substituído por Robert Gates.<sup>4</sup>

No final de 2004, o Presidente Bush conseguiu reeleger-se por uma estreita margem de vantagem sobre o candidato democrata John Kerry. As *midterm elections* de 7 de novembro de 2006, entretanto, resultaram em vitória histórica do Partido Democrata, que ganhou não só a maioria dos assentos em ambas as casas do Congresso, como também os poderes executivo e legislativo na maioria dos estados.<sup>5</sup> Entre outros fatores, a queda de popularidade do Presidente Bush e a queda dos níveis de aprovação da Guerra do Iraque influenciaram os resultados das eleições: de acordo com pesquisa

---

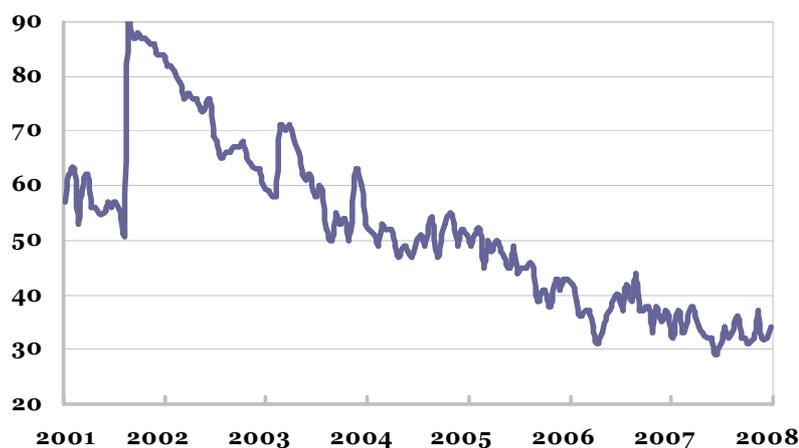
<sup>3</sup> Woodward (2006, p. 459).

<sup>4</sup> Ver “*Bush Speaks Out for Rumsfeld*”, *The Washington Post*, 15 de abril de 2006.

<sup>5</sup> Nas *midterm elections*, que ocorrem na metade do mandato presidencial, são renovados todos os assentos da *House of Representatives*, um terço dos assentos do Senado, os governos de 36 estados, e muitos dos poderes legislativos estatais.

de opinião da *Gallup*, a guerra foi considerada, pelos cidadãos, o assunto mais importante das eleições de 2006.<sup>6</sup>

A popularidade do Presidente Bush, por sua vez, alcançou o nível mais alto já medido na história dos EUA, no período imediatamente posterior aos ataques de 11 de setembro (90% de aprovação em 21-22 de setembro de 2001). A taxa de aprovação do presidente, no entanto, chegaria também a um dos níveis mais baixos já verificados (29%, em 6-8 de julho de 2007), devido à reprovação à Guerra do Iraque.<sup>7</sup> Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, apenas três presidentes (Richard Nixon, Harry Truman e Jimmy Carter) tiveram uma taxa de aprovação mais baixa que essa em algum momento de seu mandato.<sup>8</sup> Como mostra o **Gráfico 1**, após o pico de 2001, a popularidade de George W. Bush adotaria uma tendência de queda contínua, interrompida apenas em 22-23 de março de 2003, logo após o início da Guerra do Iraque, e em 15-16 de dezembro de 2003, após a captura de Saddam Hussein no dia 13 do mesmo mês.



**Gráfico 1.** Taxa de aprovação de George W. Bush na presidência, 2001-08 (%).

Fonte: *Gallup*. Elaboração da autora.<sup>9</sup>

A combinação de baixa popularidade e de um poder legislativo dominado pela oposição fez com que Bush fosse alçado à condição de “*lame duck*”<sup>10</sup> de forma

<sup>6</sup> “Iraq War Most Important Fall Campaign Issue for Voters”, *Gallup*, 2 de agosto de 2006.

<sup>7</sup> “Presidential Job Approval in Depth”, *Gallup*.

<sup>8</sup> “Bush’s Yearly Approval Average Fourth Worst Since 1945”, *Gallup*, 18 de janeiro de 2008.

<sup>9</sup> “Presidential Job Approval in Depth”, *Gallup*. Ver <http://www.gallup.com/poll/1723/Presidential-Job-Approval-Depth.aspx> (acesso em 11 de fevereiro de 2008).

<sup>10</sup> De acordo com o *Cambridge Advanced Learner’s Dictionary*, na política estadunidense, “*lame duck*” significa: “*an elected official whose power is reduced because the person who will replace them has already been elected.*”

prematura, o que pôs limites consideráveis à capacidade do presidente de governar, apenas dois anos após sua reeleição. Tais circunstâncias também cercearam a capacidade de Bush de influenciar as eleições presidenciais de 2008 no sentido de favorecer a escolha, durante as primárias, de um candidato identificado com as diretrizes clássicas do partido, ou mesmo a vitória de um candidato do Partido Republicano. Além disso, o contexto recessivo que configura a economia estadunidense no final do mandato de Bush dissemina a noção de que a prioridade dada às questões de segurança na agenda governamental resultou na negligência de temas que se relacionam diretamente com o bem-estar da população.

As circunstâncias que envolvem a realização da Guerra do Iraque, dessa forma, possuem desdobramentos de importância significativa para a política internacional, ao mesmo tempo em que representam um rico objeto de pesquisa no campo acadêmico de relações internacionais. Por natureza, as ações da única superpotência mundial têm repercussão sobre todo o sistema internacional, de modo direto ou indireto; é, portanto, fundamental buscar compreender e explicar os processos que as constituem.

A chave para compreendermos o prolongamento inesperado da Guerra do Iraque encontra-se no processo decisório relativo à guerra, ou seja, no processo por meio do qual o poder militar estadunidense seria convertido em ações militares bem-sucedidas. No caso da Guerra do Iraque, o resultado esperado pelos tomadores de decisão equivalia ao êxito na consecução do objetivo militar estabelecido – a promoção da mudança de regime político no país dentro de um curto espaço de tempo –, e o meio para alcançar esse resultado correspondia à estratégia militar para a invasão e a ocupação do Iraque.

Este trabalho visa, assim, analisar o processo decisório por meio do qual a estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque foi escolhida. Para tanto, examinar-se-ão: (a) os atores governamentais envolvidos nas questões de segurança nacional, e sua interação; (b) as idéias de cada ator sobre estratégia militar; (c) o arcabouço legal e institucional do processo decisório em assuntos de segurança nacional; e (d) o processo político em que se inseriu a tomada de decisão sobre a estratégia militar dos EUA na Guerra do Iraque.

Os principais atores governamentais envolvidos no processo decisório da estratégia militar para a invasão e a ocupação do Iraque foram: o presidente, o vice-presidente, o *National Security Council* (NSC), o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa (DOD). Para fins de análise do processo decisório, o DOD pode ser dividido em um componente civil e dois componentes militares: (i) o gabinete

do secretário de Defesa; (ii) o *Joint Chiefs of Staff* (JCS); e (iii) o Comando Central (CENTCOM).<sup>11</sup>

No que tange às idéias dos atores governamentais sobre a estratégia militar para a invasão e a ocupação do Iraque, pode-se identificar dois grupos principais dentro da administração Bush. O primeiro grupo, encabeçado pelo vice-presidente e pela liderança civil do Pentágono, favorecia a idéia de uma *Revolution in Military Affairs* (RMA) – uma revolução na tecnologia militar no sentido de desenvolver forças mais ágeis e letais, com mais mobilidade e flexibilidade, capazes de atingir lugares distantes do mundo, em um curto espaço de tempo, com instrumentos precisos como mísseis de cruzeiro, artilharia de longo alcance e aeronaves não-tripuladas. De acordo com os membros desse grupo, o sucesso militar da Guerra do Afeganistão representava o exemplo mais claro da eficácia das diretrizes de transformação militar e indicava que forças terrestres com um grande número de soldados não seriam mais necessárias.

No segundo grupo encontravam-se militares, principalmente os do Exército e os *Marines*, e os membros do alto escalão com experiência militar significativa – o secretário de Estado e o secretário-adjunto de Estado. Na visão desses indivíduos, a atuação de forças terrestres continuava sendo fundamental para vitórias militares, e não poderia ser substituída em decorrência de desenvolvimentos tecnológicos na área. Em especial, a fase de ocupação de um país após um conflito militar demandava um número considerável de efetivos, para desempenhar atividades tão diversas como controlar as fronteiras, manter a ordem civil e prover assistência à população.

Embora houvesse discordâncias dentro do governo no que concerne à estratégia militar a ser utilizada no Iraque, o resultado do processo decisório correspondeu quase exclusivamente às preferências do primeiro grupo de atores governamentais. A perspectiva da RMA prevaleceu entre as alternativas disponíveis de estratégia militar: o número de soldados estadunidenses na guerra, por exemplo, foi equivalente a aproximadamente um terço dos efetivos dos EUA na Guerra do Golfo.<sup>12</sup> Além disso, o pós-guerra no Iraque seria administrado pelo Pentágono, em que pese à considerável experiência do Departamento de Estado nesse tipo de atividade; e o NSC, por sua vez, não exerceu sua usual função de coordenação das agências de segurança nacional, pois o processo decisório concentrou-se no DOD.

---

<sup>11</sup> Ver, no Apêndice A, um organograma do processo decisório em segurança nacional no período de 2001 a 2003.

<sup>12</sup> Ver Gráfico 5.

A liderança civil do Pentágono, dessa forma, dominou o planejamento da invasão e da ocupação do país e descartou a maioria das contribuições não só dos militares como também de outras agências governamentais – não obstante as provisões legais e institucionais de assessoramento militar ao alto escalão governamental e de distribuição de competências entre as agências. A estratégia militar aplicada no Iraque foi resultado de um processo decisório caracterizado pela desconsideração do arcabouço legal e institucional relativo ao funcionamento das agências governamentais ligadas à segurança nacional.

Condições políticas específicas contribuíram para a atipicidade do processo decisório e permitiram a concentração de poder no DOD. A análise do contexto político em que ocorreu a tomada de decisão relativa à estratégia militar a ser adotada no Iraque, assim, é fundamental para se explicar por que houve a clara predominância de apenas uma agência governamental. A Guerra do Iraque inseriu-se no quadro mais amplo da guerra contra o terrorismo, empreendida pela administração Bush como resposta aos atentados em território norte-americano em 2001. A conjuntura política pós-11 de setembro abriu espaço para a securitização do terrorismo, o que faria com que decisões relacionadas ao tema, como seria a Guerra do Iraque, não seguissem as regras normais de tomada de decisão – e se conformassem aos interesses dos atores mais influentes dentro do governo.

De acordo com Buzan et al. (1998), a securitização situa as questões acima da política normal, e no âmbito da “política do pânico”, no qual a desvinculação em relação aos mecanismos institucionais normais justifica tornar assuntos confidenciais, criar poderes executivos adicionais ou desempenhar atividades que seriam, de outro modo, ilegais. A securitização, ao invalidar as regras normais da política – caracterizadas, em regimes democráticos, por um grau mínimo de transparência e pelo princípio de equilíbrio de poderes – permite que haja concentração de poder nas mãos dos atores governamentais que recebem poderes adicionais para contrabalançar a ameaça identificada.

O processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque sofreu considerável impacto da securitização do terrorismo após os atentados de 11 de setembro, pois ocorreu, a exemplo de outras questões relacionadas ao terrorismo, na esfera da “política do pânico”. A desconsideração dos mecanismos institucionais normais de tomada de decisão, no caso analisado, favoreceu a concentração de poder nas mãos da liderança civil do Pentágono. A teoria de securitização desenvolvida por

Buzan et al. (1998), dessa forma, será utilizada neste trabalho para explicar o resultado do processo decisório relativo à estratégia militar dos EUA na Guerra do Iraque.

### **1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo adota como método de investigação o estudo de caso, e tem como unidade de análise as decisões que definiram o tipo de força a ser utilizado na Guerra do Iraque. Para realizá-lo, procedeu-se à coleta e análise de dados referentes ao processo decisório da Guerra do Iraque, com o propósito de se identificarem os fatores que influenciaram a formação das preferências estadunidenses quanto ao uso da força. Procurou-se averiguar, ao longo da pesquisa, não só o contexto histórico, político e institucional, como também as pressuposições, idéias e crenças que influenciaram a formação das preferências, com vistas a se fornecer uma explicação mais completa para o processo decisório estudado.

Este trabalho, entretanto, realiza um recorte da realidade seguindo propósitos específicos. Não se buscou, dessa forma, analisar de modo detido o processo decisório relativo à declaração de guerra por parte dos EUA, os elementos motivadores da decisão, ou ainda a legitimidade da decisão de invadir o Iraque. Tampouco se examinou com detalhe os fundamentos e as conseqüências da política externa de George W. Bush, ainda que consistam no pano de fundo do processo decisório relativo à estratégia militar adotada no Iraque. De forma semelhante, não se pretendeu realizar julgamentos acerca da legitimidade das políticas adotadas ou da visão de mundo do governo de Bush. O presente estudo tem por unidade de análise específica o conjunto de decisões que levaram à adoção da estratégia militar utilizada pelos EUA na Guerra do Iraque.

Para o desenvolvimento deste trabalho, recorreu-se a fontes secundárias, como veículos de mídia e bibliografia pertinente; e a fontes primárias, como documentos oficiais, discursos de membros do alto escalão e depoimentos de funcionários governamentais que tiveram contato com o processo decisório. A pesquisa bibliográfica teve o propósito de estabelecer um conjunto de evidências que explicasse como foi o processo decisório relativo à guerra e por que se alcançou o resultado observado.

A teoria de securitização da Escola de Copenhague – e, mais especificamente, as conseqüências de uma iniciativa de securitização bem-sucedida sobre o processo

decisório nas políticas externa e de defesa – funciona como fio condutor da análise desenvolvida neste trabalho.

## 1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

Compõem este trabalho três capítulos, além da introdução e da conclusão. No Capítulo 2, será feito um balanço entre abordagens racionalistas e construtivistas de segurança internacional, a partir de um breve histórico do campo de estudos de segurança internacional após a Segunda Guerra Mundial. As questões principais da agenda de pesquisa tradicional do campo, e seu esgotamento relativo no final da década de 1980, contextualizarão o meio acadêmico à época do desenvolvimento inicial da obra da Escola de Copenhague. O trabalho do grupo de Copenhague será, então, discutido, por meio da análise de suas principais contribuições teóricas e metodológicas, assim como das principais críticas a ele direcionadas e das respostas oferecidas pelos autores.

Considerar-se-ão, nesse ponto, as possibilidades vislumbradas a partir da nova agenda de pesquisa em segurança internacional proposta pela Escola de Copenhague, baseada no alargamento do conceito de segurança e na incorporação de elementos da epistemologia construtivista. Essa discussão inicial abrirá espaço, assim, para a ponderação das contribuições do trabalho da Escola para o estudo de processos decisórios, as quais serão avaliadas mediante o estudo do processo decisório relativo à estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque.

Uma vez estabelecidas as premissas teóricas principais, será analisada, no Capítulo 3, a conjuntura institucional e política relativa às questões de segurança nacional no governo estadunidense e, mais especificamente, na administração Bush. Para tanto, instituições, processos e atores ligados à segurança nacional serão examinados tanto em uma perspectiva histórica como no contexto do governo de Bush. Primeiramente, será delineado um histórico resumido do funcionamento e da interação das instituições governamentais responsáveis por temas afeitos à segurança nacional, desde sua consolidação por meio do *National Security Act* de 1947.

Em uma segunda parte do capítulo, as instituições e as provisões legais ganharão vida por meio da apresentação dos indivíduos que ocupavam posições de liderança à época do caso estudado. Serão consideradas as idéias que esses indivíduos possuíam

sobre seu papel no governo e sobre guerra e estratégia militar, mais especificamente; assim como seu estilo administrativo. Essa apresentação, por sua vez, permitirá que se examinem, no Capítulo 4, o funcionamento e a interação das instituições de segurança nacional no caso da Guerra do Iraque, como conseqüências da ação dos indivíduos que ocupavam posições de autoridade no governo.

Estabelecido o cenário institucional, realizar-se-á, no Capítulo 4, uma narrativa do processo decisório estadunidense sobre o tipo de força utilizado na Guerra do Iraque, fortemente influenciado pelos desdobramentos de uma iniciativa de securitização bem-sucedida do terrorismo, por parte da administração Bush, após os ataques de 11 de setembro. As conseqüências dos atentados sobre o processo político interno – como a concentração de poder no Executivo, explicitada nas duas autorizações congressionais para o uso da força, e intensificada em decorrência tanto do sucesso da operação militar no Afeganistão como da aprovação popular do combate ao terrorismo – serão analisadas. Examinar-se-ão, nesse momento, as principais evidências relativas ao processo decisório da estratégia militar na Guerra do Iraque, com vistas a se observar não só o papel desempenhado por indivíduos e agências governamentais, como também as idéias que mais influenciaram a decisão tomada.

Na Conclusão, avaliar-se-á o resultado da aplicação da teoria de securitização no estudo do caso do processo decisório sobre a estratégia militar estadunidense na Guerra o Iraque. Serão ponderados os êxitos e limitações da abordagem utilizada.

## 2 A ESCOLA DE COPENHAGUE E A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

O fim da Guerra Fria e seu impacto na sociedade internacional engendraram mudanças profundas nos estudos de segurança internacional, ao colocar em xeque o paradigma até então predominante do realismo. Na academia, começaram a se fortalecer as demandas por uma nova agenda de pesquisa para a área, o que abriu espaço para uma produtiva inserção no diálogo – que se começava a realizar com mais intensidade no campo das teorias de relações internacionais – entre as abordagens racionalistas e o construtivismo social:

*Over the past decade, the field of security studies has become one of the most dynamic and contested areas in International Relations. In particular, it has become perhaps the primary forum in which broadly social constructivist approaches have challenged traditional – largely Realist and neorealist – theories on their “home turf”, the area in which some of the most vibrant new approaches to the analysis of international politics are being developed, and the realm in which some of the most engaged theoretical debates are taking place (WILLIAMS, 2003, p. 511).*

O construtivismo, em seus diversos matizes, tem chamado atenção, no campo de relações internacionais, para a construção social do conhecimento e a construção social da realidade – o que tem suscitado revisões e reposicionamentos nos estudos da área. Segundo Fearon; Wendt (2002, p. 53), dois pontos são considerados principais no debate entre racionalistas e construtivistas:

- A importância das idéias na política internacional, assim como a maneira pela qual a influência das idéias se processa. Nesse ponto, segundo os autores, há bem menos discordâncias do que se costuma pensar;
- A relação entre os atores internacionais e as estruturas em que eles se inserem.

Por outro lado, o debate entre as diversas variações do construtivismo sobre a natureza do conhecimento gerou o que Fearon; Wendt identificam como três posições construtivistas: a positivista, a interpretivista e a pós-moderna.

Todas essas questões têm sido tratadas no debate que se realiza no campo dos estudos de segurança, antes considerado um bastião do racionalismo e, mais especificamente, do (neo)realismo. O construtivismo, principalmente na forma do

trabalho da Escola de Copenhague, tem tido impacto no *mainstream* do campo, até então representado majoritariamente por perspectivas positivistas e autores norte-americanos.

O grupo de Copenhague realizou uma síntese profícua não só de diferentes vertentes dos estudos de segurança, como também das correntes realista e construtivista de teoria das relações internacionais. Abriu-se espaço, desse modo, para uma nova agenda de pesquisa em segurança, que se fazia necessária após o fim da Guerra Fria e o advento de uma nova configuração das relações internacionais. Este trabalho visa explorar, assim, a nova agenda de pesquisa em segurança internacional proposta pelos autores de Copenhague, por meio da observação das conseqüências de uma iniciativa de securitização bem-sucedida sobre o processo decisório das políticas externa e de defesa – mais especificamente, sobre o processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque.

O objetivo deste capítulo é analisar a contribuição da Escola de Copenhague para os estudos de segurança da atualidade, por meio do exame de sua relação com as teorias de relações internacionais e seus desdobramentos no campo de segurança internacional.<sup>13</sup> Neste capítulo, estabelecer-se-á a base teórica para o estudo de caso relativo ao processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque, a ser realizado no Capítulo 4.

Para tanto, em primeiro lugar, realizar-se-á uma breve contextualização da literatura acadêmica *mainstream* dos estudos de segurança desde a gênese do campo, com vistas a mais bem se compreender o impacto do construtivismo na área a partir da década de 1990. Posteriormente, proceder-se-á a uma breve revisão dos debates realizados tanto entre racionalistas e construtivistas como entre as variações do construtivismo, com vistas a situar o trabalho do grupo de Copenhague nas discussões da área. Apresentar-se-á, por fim, um panorama da produção da Escola de Copenhague, sustentado em dois eixos principais: (a) as contribuições que mais se destacaram; e (b) os debates suscitados, com as críticas recebidas e as respostas fornecidas pelos autores.

Segundo a teoria de securitização proposta pela Escola de Copenhague, uma iniciativa de securitização bem-sucedida tem impacto considerável na forma como se conduz o processo decisório relativo às políticas externa e de defesa. O processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque, como se verá no

---

<sup>13</sup> A contribuição do trabalho da Escola de Copenhague para os estudos de segurança também foi analisada por Tanno (2003).

Capítulo 4, pode ser explicado com base nessa teoria – e, mais especificamente, por meio da observação das consequências da securitização do terrorismo sobre o processo decisório relativo à Guerra do Iraque.

## 2.1 BREVE HISTÓRICO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA

Assim como o campo de relações internacionais, os estudos de segurança consolidaram-se ao longo do século XX, tendo como marcos históricos principais a Segunda Guerra Mundial, a revolução nuclear, a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria. Desde a consolidação do campo até os dias atuais, ocorreram mudanças consideráveis tanto na conjuntura internacional como nas perspectivas de estudo utilizadas – as quais tiveram desenvolvimentos diferentes nos EUA e na Europa, além de refletirem debates realizados no campo de teoria das relações internacionais.<sup>14</sup>

Até a Segunda Guerra Mundial, o estudo da guerra era domínio quase exclusivo dos militares, e o estudo da paz restringia-se ao âmbito do direito internacional. De acordo com Nye; Lynn-Jones (1988, p. 8), a emergência da Guerra Fria e o desenvolvimento de armas nucleares chamaram a atenção dos civis para o tema, por causa do ineditismo dos problemas de segurança a serem enfrentados pelos Estados Unidos. O contraste entre a situação deste país e a da Europa, marcada pelo flagelo de duas grandes guerras, gerou uma divisão mais ou menos definida entre o que seriam:

- Os *estudos estratégicos* – predominantes nos EUA e, por conseguinte, na maior parte do mundo.<sup>15</sup> Centravam-se na segurança nacional e eram largamente *policy-oriented*;
- Os *estudos para a paz* – prevaletentes na Europa, não possuíam tanta repercussão como a perspectiva dos estudos estratégicos; enfatizavam as concepções de sociedade internacional e segurança internacional.

---

<sup>14</sup> Para alguns históricos dos estudos de segurança, ver Nye e Lynn-Jones (1988), Walt (1991), Kolodziej (1992), Buzan (1997), Freedman (1998) e Miller (2001).

<sup>15</sup> Waever (1998) apresenta uma interessante análise sobre o predomínio estadunidense no campo de relações internacionais como um todo.

Em consonância com a conjuntura política internacional e as perspectivas teóricas da época, a gênese dos estudos de segurança nos EUA ocorreu sob o paradigma do realismo, o que propiciou a elaboração dos conceitos de estratégia nuclear, dissuasão e *deterrence*. Essa fase inicial do campo, que Freedman (1998) denomina “Anos dourados” dos estudos estratégicos, ocorre a partir de meados da década de 1950 e até o começo da década de 1960. Nela, predomina o trabalho de autores como Thomas Schelling, que tinham por instrumentos analíticos principais a teoria dos jogos e a premissa do ator racional, além de, em geral, não considerarem as variáveis domésticas das políticas externa e de defesa.

Segundo Freedman (1998), no entanto, após as crises de Berlim e Cuba, no começo da década de 1960, o clima de disputa com a URSS arrefeceu-se, ao mesmo tempo em que o envolvimento na Guerra do Vietnã tornou o campo de estudos estratégicos menos atrativo. Como consequência, a produção dessa época adquiriu caráter mais cético, “(...) *with analysts warning of the limits of deterrence and coercion (Alexander George), the distorting effects of bureaucratic politics (Graham Allison), and the perils of misperception (Robert Jervis)*.”<sup>16</sup> Além disso, o tema do controle de armamentos adquiriu espaço político e acadêmico em meados da década de 1970.

Com a invasão soviética do Afeganistão em 1979 e a eleição de Ronald Reagan em 1980, entretanto, encerrou-se a década de *détente*, e iniciou-se uma época caracterizada por preocupações com a competição militar.<sup>17</sup> Não por acaso, a publicação de *Theory of International Politics*, de Kenneth Waltz (1979), não só renovou o interesse pela corrente realista de relações internacionais – então revista na forma do que seria conhecido como neo-realismo ou realismo estrutural –, como também consolidou uma concepção de ciências sociais positivista, metodologicamente sofisticada e com inclinações teóricas.<sup>18</sup> De acordo com Walt (1991), essa “renascença dos estudos de segurança” permitiu a adoção de uma definição mais ampla de política, que contemplava fontes não-militares de tensão em lugar de ater-se somente às capacidades militares.<sup>19</sup>

Por outro lado, na década de 1970, o declínio relativo da economia norte-americana e as duas crises do petróleo levaram alguns estudiosos a demandar a inclusão

---

<sup>16</sup> Freedman (1998, p. 51).

<sup>17</sup> Miller (2001, p. 14-15).

<sup>18</sup> Para ilustrações dessa concepção de ciências sociais – aplicada, mais especificamente, no campo de relações internacionais –, ver Johnson; Joslyn (1991), King et al. (1994) e Nicholson (1996).

<sup>19</sup> Kolodziej (1992) apresenta uma crítica ao argumento de Walt, considerado excessivamente centrado na segurança nacional norte-americana e na epistemologia neo-realista.

de questões da economia internacional no conceito de segurança.<sup>20</sup> Na década de 1980, a crescente importância concedida às relações transnacionais e à interdependência econômica geraram desafios ao paradigma realista, ainda que continuassem ocorrendo no âmbito do positivismo metodológico. A corrente liberal-institucionalista, também racionalista, e representada por obras como Keohane (1984) e Krasner (1983), afirmava que:

- A segurança não consistia em área temática única ou prioritária na agenda internacional;
- A cooperação entre os Estados modificava os incentivos para ação, de forma que o uso da força nem sempre possuía a melhor relação custo-benefício;

Os interesses estatais, segundo a corrente liberal-institucionalista, não seriam definidos apenas em termos de poder ou da luta por sobrevivência; o poder militar, por sua vez, perderia utilidade em um quadro de cooperação interestatal, em decorrência de seu alto custo relativo.

Além disso, o alargamento da concepção de segurança passou a ser demandado para incluir questões relativas a: (i) recursos, meio-ambiente e demografia (MATHEWS, 1989); (ii) ameaças não-militares e internas (ULLMAN, 1983); e (iii) economia, ecologia, fatores domésticos da segurança e ameaças transnacionais (HAFTENDORN, 1991). A produção da corrente (neo)realista como um todo, dessa forma, parecia insuficiente para o estudo dos fenômenos da política internacional.<sup>21</sup>

De modo análogo, segundo Freedman (1998), o colapso da URSS gerou perda de credibilidade na utilidade de previsão dos estudos estratégicos, uma vez que o evento não poderia ser explicado dentro do paradigma do (neo)realismo; como consequência, consolidou-se a mudança do campo de estudos “estratégicos” para o campo de estudos “de segurança”. Por outro lado, com a queda do Muro de Berlim, o desaparecimento da questão que até então havia ocupado lugar central no campo – a Guerra Fria – foi, segundo Miller (2001, p. 27-37), “liberador” para os estudos de segurança. Tornou-se possível, assim, a realização grandes debates sobre:

---

<sup>20</sup> Além disso, Kennedy (1994) chamava atenção para a relação próxima entre fatores econômicos e dominação geopolítica.

<sup>21</sup> Para outras visões sobre o conceito de segurança durante as décadas de 1980 e 1990, ver Buzan (1984) e Baldwin (1997).

- Temas fundamentais das relações internacionais, como a configuração da nova ordem mundial e suas conseqüências;
- A guerra em geral. Consideraram-se não só instrumentos de política externa alternativos, tais como as sanções econômicas, como também as guerras civis em diferentes partes do mundo, os fatores históricos/culturais/socioeconômicos que as influenciavam, e a temática da intervenção internacional;
- As bases metodológicas, teóricas e conceituais da análise de política internacional e de segurança.

Nessas circunstâncias, os estudos de segurança inseriram-se no debate mais geral realizado no campo das relações internacionais – aquele entre racionalistas, pertencentes às correntes (neo)realista e liberal-institucionalista, e as diferentes variações do construtivismo social. Na próxima seção, apresentar-se-á de forma breve esse debate, e seus reflexos nos estudos de segurança.

## **2.2 O CONSTRUTIVISMO E SEU IMPACTO NOS ESTUDOS DE SEGURANÇA**

### **2.2.1 DIFERENÇAS PRINCIPAIS ENTRE O RACIONALISMO E O CONSTRUTIVISMO<sup>22</sup>**

De acordo com os construtivistas, o mundo social – assim como as identidades e interesses dos agentes – é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. Para estudá-lo, portanto, é necessário questionar as premissas realistas e liberal-institucionalistas sobre a natureza das relações internacionais, de modo a analisar diversas variáveis que são tomadas como dadas (ou “naturalizadas”) na epistemologia racionalista. O construtivismo, dessa forma, busca rever perspectivas estabelecidas no campo de teoria das relações internacionais com o propósito de desvendar processos

---

<sup>22</sup> As discordâncias entre racionalistas e construtivistas envolvem questões epistemológicas de complexidade e abrangência consideráveis. Para fins deste trabalho, no entanto, apresentar-se-á apenas um panorama das principais diferenças entre as duas epistemologias, com o objetivo específico de situar os estudos de segurança internacional em relação às discussões epistemológicas do campo mais amplo de relações internacionais. Para discussões mais aprofundadas das contribuições do construtivismo para o campo de relações internacionais, ver Dessler (1989), Checkel (1998), Hopf (1998), Wendt (1999), Copeland (2000) e Adler (1997; 2002).

antes desprezados e de chamar atenção para variáveis cuja relevância para a análise vinha sendo subestimada:

*(...) constructivists are interested in how the objects and practices of social life are 'constructed', and especially those that societies or researchers take for granted as given or natural. Naturalization is problematic because it obscures the ways in which social objects and practices depend for their existence on ongoing choices, and as such it can be oppressive and a barrier to social change (FEARON; WENDT, 2002, p. 57).*

As principais discordâncias epistemológicas entre racionalistas e construtivistas dizem respeito: (a) à importância das idéias na análise das relações internacionais; (b) à relação agente-estrutura; e (c) à natureza das explicações no campo de relações internacionais.

Primeiramente, para os racionalistas, as idéias possuem importância no estudo das relações internacionais, mas são objeto marginal de análise. Os construtivistas, por sua vez, enfatizam o papel das idéias na política internacional, por considerarem que elas desempenham função primordial na construção do mundo social.

Para os racionalistas, as variáveis materiais, e não as ideativas, ocupam lugar central no estudo das relações internacionais. Um exemplo da centralidade das variáveis materiais nas explicações racionalistas é o conceito de Waltz (1979, p. 79-101) de estrutura do sistema internacional, definido em termos de três fatores:

- O princípio ordenador do sistema;
- A função das unidades que compõem o sistema;
- A distribuição relativa de capacidades materiais entre as unidades do sistema.

A anarquia internacional – entendida como a ausência de autoridade supranacional – é, para Waltz, a “característica proeminente” do sistema internacional, ou seja, corresponde ao princípio ordenador do sistema desde sua instituição. A função das unidades, por sua vez, é a mesma para todas, pois todas são Estados. Desse modo, segundo Waltz, dois dos fatores definidores da estrutura do sistema internacional são constantes.

A distribuição relativa de capacidades entre os Estados, portanto, é o fator central do conceito de estrutura do sistema internacional (WALTZ, 1979, p. 97); para o autor, mudanças na distribuição relativa de capacidades equivalem a mudanças na estrutura do sistema internacional. Além disso, Waltz procura desenvolver uma teoria

sistêmica, na qual o sistema internacional concentra as variáveis independentes na explicação dos fenômenos internacionais. As capacidades materiais e sua distribuição relativa, dessa forma, possuem peso considerável nas explicações neo-realistas das relações internacionais.

De acordo com os construtivistas, por outro lado, as capacidades materiais e os fatos sociais apenas adquirem significado por meio da estrutura de conhecimento compartilhado na qual se inserem, ou seja, por meio das idéias. Essa premissa construtivista é a base da famosa frase de Alexander Wendt: “*anarchy is what states make of it*” (WENDT, 1992). Para Wendt (1999, p. 260), a ausência de autoridade supra-estatal não significa, necessariamente, que os Estados viverão algo próximo ao estado de natureza hobbesiano; o estado de “guerra de todos contra todos” descrito por Hobbes provém de uma estrutura de idéias compartilhadas, é resultado de contingências históricas – e não uma consequência direta da natureza humana ou da anarquia internacional, conforme afirmam, respectivamente, realistas e neo-realistas.

A segunda principal discordância entre as duas epistemologias funda-se em concepções distintas da relação agente-estrutura. Os construtivistas consideram que as estruturas de idéias e os agentes se constituem mutuamente, em um processo dinâmico e que abre espaço para a mudança social perpetrada pelos agentes. De acordo com Wendt (1999, p. 308-312), por exemplo, a depender do grau de internalização da cultura política compartilhada no sistema internacional, o padrão de interação entre Estados pode modificar-se mais facilmente entre os tipos ideais de cultura hobbesiana (inimizade), lockeana (rivalidade) e kantiana (amizade). Além disso, a menos que ocorra um grande choque externo, é provável que o sistema internacional evolua progressivamente de uma cultura hobbesiana para uma lockeana e, finalmente, para uma cultura kantiana (WENDT, 1999, p. 312). Wendt, assim, além de buscar explicar as mudanças nas relações internacionais, possui uma visão prospectiva mais otimista do que aquela dos racionalistas.<sup>23</sup>

Os racionalistas, por seu turno, concentram-se nos constrangimentos e incentivos das estruturas sobre os agentes, ou seja, concebem uma relação agente-estrutura de caráter mais estático, em que se privilegiam as continuidades no sistema internacional. A própria intenção de Waltz, por exemplo, de elaborar explicações causais nas quais as variáveis explicativas são sistêmicas demonstra a ênfase dada à estrutura do sistema

---

<sup>23</sup> Vale ressaltar, no entanto, que essa posição de Wendt não é compartilhada por grande parte dos teóricos construtivistas.

internacional, em detrimento das unidades estatais (os agentes). Além disso, a relação entre estruturas e agentes, para os racionalistas, centra-se nos aspectos materiais: apenas os agentes privilegiados pela distribuição relativa de capacidades interferem de alguma forma na estrutura, ao passo que os agentes mais fracos se limitam a sofrer constrangimentos. Nas palavras de Waltz (1979, p. 94), “*So long as the major states are the major actors, the structure of international politics is defined in terms of them.*” As ações dos Estados mais poderosos, desse modo, possuem impacto sobre todas as unidades do sistema internacional.

A terceira discordância principal entre as epistemologias racionalista e construtivista concerne aos objetivos da explicação no campo das relações internacionais. Os construtivistas não buscam formular apenas explicações causais, como os racionalistas, mas sim constitutivas – ou seja, eles não pretendem apenas dizer como as coisas são, mas também como elas se tornaram o que são. Para os construtivistas, tanto as estruturas e processos sociais como os objetos de análise são historicamente contingentes, e não a única configuração possível das relações internacionais – como o mundo foi apresentado, por muito tempo, pelos racionalistas. A anarquia internacional ou uma determinada concepção da natureza humana, nesse sentido, não implicam que os Estados vivam em condição semelhante ao estado de natureza hobbesiano, e tampouco determinam que os interesses estatais sejam definidos em termos de poder ou de sobrevivência.<sup>24</sup> Essa percepção das relações internacionais identificada com o (neo)realismo constituiu-se por meio de processos históricos e sociais; ela não é, portanto, inevitável ou imutável.

Além de analisar os processos causais de socialização por meio dos quais os agentes adquirem identidades e interesses específicos, por exemplo, os construtivistas procuram analisar as condições constitutivas das estruturas e dos processos sociais que influenciaram a formação de identidades e interesses. Os interesses estatais, de acordo com a epistemologia construtivista, não decorrem diretamente de circunstâncias sistêmicas ou psicológicas; eles provêm de processos de socialização, nos quais são formadas também as identidades estatais. É essencial, por conseguinte, não só analisar os processos causais de formação de identidades e interesses estatais, como também examinar as condições constitutivas desses processos. Apenas assim é possível, segundo

---

<sup>24</sup> Wendt (1999, p. 246-312), identifica três “culturas da anarquia”, que correspondem a três padrões distintos de relações interestatais: inimizade, rivalidade e amizade. Apenas o padrão de inimizade se encaixa na concepção racionalista de relações entre Estados.

os construtivistas, explicar por que, entre uma gama de identidades e interesses concebíveis, formaram-se algumas combinações específicas. Por outro lado, é justamente a busca por explicações constitutivas que permite ao construtivismo questionar o determinismo (neo)realista e explicar a mudança nas relações internacionais.

Em suma, os racionalistas concedem às variáveis materiais papel central na análise das relações internacionais; enfatizam os constrangimentos e incentivos das estruturas sobre os agentes; e visam tecer explicações causais para os fenômenos estudados em relações internacionais. Os construtivistas, por sua vez, enfatizam a importância das idéias no estudo das relações internacionais, consideram que agentes e estruturas se constituem mutuamente, e buscam tecer explicações não só causais como também constitutivas.

Uma vez apresentado o panorama geral das diferenças epistemológicas entre o racionalismo e o construtivismo, analisar-se-ão, na próxima seção deste capítulo, as diferentes vertentes do construtivismo, com o propósito de se examinarem, na seção seguinte, os desdobramentos teóricos do campo de relações internacionais nos estudos de segurança internacional. Isso permitirá considerar, posteriormente, as contribuições da Escola de Copenhague para a nova agenda de pesquisa do campo de segurança internacional.

### 2.2.2 AS VARIAÇÕES DO CONSTRUTIVISMO

Apesar de haver uma base comum da abordagem construtivista de relações internacionais, há importantes pontos de dissenso entre os autores, que se identificam com diferentes variações do construtivismo. Da mesma forma que as discordâncias entre o racionalismo e o construtivismo se refletem nos estudos de segurança internacional, os pontos de dissenso entre construtivistas possuem impacto sobre as perspectivas no campo de segurança, como se verá. É, portanto, fundamental analisar as diferentes variações do construtivismo antes de se considerarem as principais correntes teóricas do campo de segurança internacional.

Segundo Fearon; Wendt (2002, p. 57), um dos pontos de dissenso entre construtivistas diz respeito à natureza do conhecimento – o que configura uma

discussão na qual se distinguem pelo menos duas questões epistemológicas principais. A primeira questão epistemológica é denominada a “questão do relativismo”: pode-se conceder às declarações de conhecimento sobre o mundo social mais do que poder discursivo? Em outras palavras: existe uma realidade externa aos observadores, que pode ser “testada” empiricamente? E, por outro lado, quais as conseqüências de se adotar tal premissa?

A segunda questão epistemológica é denominada a “questão do naturalismo”: as explicações causais são apropriadas para os estudos sociais? Ou elas implicariam a naturalização de práticas construídas socialmente? Essa questão diz respeito à possível interferência dos observadores na reprodução, constituição e fixação das práticas sociais observadas; ela pressupõe outra questão: é possível separar o observador do agente?

Com base na “questão do relativismo” e na “questão do naturalismo”, Fearon; Wendt (2002, p. 56-58) estabelecem três posições dentro do construtivismo:

- (i) A *positivista*, que responde afirmativamente a ambas as questões, e aproxima-se do racionalismo. Para os construtivistas positivistas, existe uma realidade objetiva que pode ser “testada” empiricamente, e as explicações causais são apropriadas para os estudos sociais. Essa posição é, assim, caracterizada como “objetivista”, e tenta se espelhar nos procedimentos metodológicos das ciências naturais;
- (ii) A *interpretivista*, que responde afirmativamente à “questão do relativismo” e negativamente à “questão do naturalismo”. Os construtivistas interpretivistas também podem ser qualificados como “objetivistas”, por considerarem que há uma realidade externa aos observadores, mas, diferentemente dos construtivistas positivistas, eles acreditam que explicações causais acarretam a naturalização de práticas construídas socialmente;
- (iii) A *pós-moderna*, que responde negativamente a ambas as questões. Os construtivistas pós-modernos refutam a existência de uma realidade objetiva, e consideram ser impossível separar o observador do agente. Para eles, a observação implicaria sempre a naturalização das práticas observadas, ou seja, a interferência nas práticas sociais observadas, no sentido de sua reprodução, constituição e fixação.

De modo similar, Hopf (1998) realiza uma distinção entre o que denomina variações convencional e crítica do construtivismo. Sua distinção baseia-se em outro ponto de dissenso entre os construtivistas. Os construtivistas críticos, segundo Hopf, possuem o objetivo de iluminar e emancipar os indivíduos, ao desvendar, por meio da observação e da análise, as relações sociais de poder. As consequências políticas desencadeadas pela análise constituem preocupação central dos construtivistas críticos, ao passo que os construtivistas convencionais não concedem relevância a essa questão:

*Critical theory's approach toward identity is rooted in assumptions about power. Critical theorists see power being exercised in every social exchange, and there is always a dominant actor in that exchange. Unmasking these power relations is a large part of critical theory's substantive agenda; conventional constructivism, on the other hand, remains "analytically neutral" on the issue of power relations (HOPF, 1998, p. 185).*

O construtivismo, dessa forma, não deve ser concebido como um monólito. Há uma base comum para a epistemologia construtivista – apresentada de modo breve, na seção anterior, durante a comparação com o racionalismo – mas existem, ao mesmo tempo, discordâncias importantes dentro da corrente construtivista. Como se verá na próxima seção deste capítulo, tanto as controvérsias entre racionalistas e construtivistas como aquelas entre construtivistas refletem-se nas discussões atuais dentro do campo de segurança internacional.

### 2.2.3 REFLEXOS DAS DISCUSSÕES TEÓRICAS NOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

Segundo Buzan (1997), no campo teórico dos estudos de segurança, podem-se distinguir três vertentes:

- (i) A *tradicionalista*, que: (a) coloca ênfase no uso da força e nas questões militares; (b) estuda as ameaças à segurança a partir de uma perspectiva objetivista, mesmo quando considera os problemas de percepção por parte dos tomadores de decisão; e (c) é estado-cêntrica em alguns de seus autores;

- (ii) A *crítica*, que considera que as ameaças e os objetos de segurança são socialmente construídos, de forma que não é possível determiná-los sem realizar uma interferência na construção social (ou uma naturalização). Para essa vertente, portanto, os acadêmicos possuem o papel de mostrar a possibilidade de construções sociais diferentes, e de, dessa forma, emancipar os indivíduos;<sup>25</sup>
- (iii) A *abrangente* – na qual se inclui a Escola de Copenhague –, que defende: (a) o alargamento do conceito de segurança, com base na existência de ameaças não-militares; (b) a redefinição do significado de segurança como ato de fala (*speech-act*). Essa vertente representa, assim, uma posição intermediária entre as duas outras vertentes de estudos de segurança.

As três vertentes no campo de segurança internacional identificadas por Buzan (1997) refletem não só as discordâncias no campo de teoria de relações internacionais, entre racionalistas e construtivistas, como também os pontos de dissenso entre construtivistas. Como demonstra o **Quadro 1**, a vertente “tradicionalista” de segurança internacional associa-se ao racionalismo e ao construtivismo “positivista” ou “convencional”, da mesma forma em que a vertente “crítica” associa-se ao construtivismo “pós-moderno” ou “crítico”. A vertente “abrangente”, por sua vez, está relacionada ao construtivismo “interpretivista” ou “convencional”.

		Racionalismo x construtivismo	Variações do construtivismo (Fearon; Wendt, 2002)	Variações do construtivismo (Hopf, 1998)
Vertentes do campo de segurança internacional (Buzan, 1997)	Tradicionalista	racionalista	positivista	convencional
	Crítica	construtivista	pós-moderna	crítica
	Abrangente	construtivista	interpretivista	convencional

**Quadro 1.** Base teórica das vertentes do campo de segurança internacional.

<sup>25</sup> Para exemplos de trabalhos da vertente crítica dos estudos de segurança, ver Hansen (1997), Huysmans (1998a), Krause (1998) e Williams (2003).

Embora ambas as vertentes tenham realizado contribuições relevantes à acumulação de conhecimento na área de segurança internacional, tanto a vertente tradicionalista como a crítica enfrentam limitações em seu desenvolvimento. Por um lado, os tradicionalistas, que ocupam historicamente posição hegemônica dentro do campo de estudos de segurança, ainda não lograram formular um quadro teórico e conceitual que permita lidar com as mudanças verificadas no contexto pós-Guerra Fria. A posição tradicionalista no debate limita-se a contestar as perspectivas baseadas no construtivismo, sem propor novas alternativas ou mesmo assimilar contribuições construtivistas.

Por outro lado, a vertente crítica, em larga medida, não visa formular um quadro teórico e conceitual ou realizar investigações empíricas, e sim demonstrar as construções sociais realizadas no campo dos estudos de segurança; ela se limita, muitas vezes, ao objetivo político de emancipar os indivíduos das relações de poder consolidadas.

Dessa forma, destaca-se o trabalho da vertente abrangente. Ao longo das duas últimas décadas, a Escola de Copenhague desenvolveu um quadro teórico e conceitual inovador, cujo escopo permite a interpretação de continuidades e mudanças no cenário internacional, ao ser aplicável não só ao período atual como também à história recente das relações internacionais. O grupo de Copenhague realizou uma produtiva síntese tanto das vertentes tradicionalista e crítica de segurança internacional como das abordagens realista e construtivista de teorias de relações internacionais; ele abriu espaço, assim, para uma nova agenda de pesquisa na área.

O trabalho da Escola de Copenhague, além disso, concedeu fluidez ao diálogo entre os estudos sobre segurança, de origem estadunidense, e os estudos para a paz, de origem européia. Observa-se, assim, um impacto inédito de perspectivas européias no *mainstream* do campo de segurança, centrado nos Estados Unidos. Faz-se necessário, por conseguinte, conhecer e analisar os instrumentos analíticos desenvolvidos pela Escola de Copenhague, com vistas a possibilitar o refinamento e o aprofundamento da abordagem proposta pelo grupo.

Neste trabalho, busca-se explorar a nova agenda de pesquisa em segurança internacional proposta pela Escola de Copenhague. Realiza-se, para tanto, um estudo de caso do processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque, sob a perspectiva da teoria de securitização apresentada em Buzan et al. (1998). Parte-se do pressuposto de que, como previsto pela teoria de securitização, uma iniciativa de

securitização bem-sucedida possui conseqüências relevantes sobre o processo decisório relativo ao objeto securitizado e, portanto, sobre as decisões governamentais subseqüentes.

As discussões epistemológicas e teóricas entre racionalistas e construtivistas, e entre construtivistas, desse modo, estabelecem o contexto do desenvolvimento do trabalho do grupo de Copenhague, que será analisado na próxima seção.

### 2.3 A ESCOLA DE COPENHAGUE: UMA PERSPECTIVA

Nesta seção, apresentar-se-á um breve histórico da produção da Escola de Copenhague, sobre dois eixos principais: (a) as contribuições que mais se destacaram; (b) os debates suscitados pelo trabalho da Escola, com as críticas recebidas e as respostas fornecidas pelos autores. Como referência, consultar-se-ão as obras mais recentes e que possuem caráter mais geral/teórico da escola, notadamente Waever (1995), Buzan (1997), Buzan et al. (1998) e Buzan; Waever (2003).

Em 1985, fundou-se o *Centre for Peace and Conflict Research*, atualmente *Conflict and Peace Research Institute (COPRI)*, que veio a ser conhecido como Escola de Copenhague, devido à coerência e continuidade do conjunto de sua obra.<sup>26</sup> Ole Waever esteve no projeto desde o início, e Barry Buzan passou a incorporá-lo em 1988; o trabalho anterior do grupo, no entanto, já refletia impacto considerável de obras de Buzan. Pode-se dizer que a raiz do papel de síntese do trabalho da Escola encontra-se na parceria entre os dois autores, que em obras anteriores possuíam, respectivamente, inclinações mais associadas ao construtivismo e ao realismo.<sup>27</sup> O trabalho da Escola de Copenhague, portanto, caracteriza-se por uma dinâmica coletiva e pelo que Huysmans (1998b) chama “desenvolvimento criativo”: há unidade, proveniente da continuidade e

---

<sup>26</sup> Entre as obras iniciais da Escola de Copenhague, destacam-se: JHAN, Egbert, LEMAITRE, Pierre, WAEVER, Ole. *Copenhagen Papers 1. European Security – Problems of Research on Non-military Aspects*. Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research, 1987; WAEVER, Ole, LEMAITRE, Pierre, TROMER, Elzbieta (eds.). *European Polyphony: Perspectives beyond East-West Confrontation*. London: Macmillan, 1989; BUZAN, Barry, KELSTRUP, Morten, LEMAITRE, Pierre, TROMER, Elzbieta, WAEVER, Ole. *The European Security order Recast, scenarios for the Post-Cold War Era*. London: Pinter, 1990. BUZAN, Barry, KELSTRUP, Morten, LEMAITRE, Pierre. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter, 1993.

<sup>27</sup> Em Buzan (1991), por exemplo, o autor adota uma perspectiva estado-cêntrica e mais objetivista que a atual, ao considerar que as ameaças à segurança possuem caráter objetivo.

coerência que o caracterizam, e ao mesmo tempo há criatividade, representada por mudanças provenientes da revisão do trabalho e da formulação de idéias.

Como observa Huysmans (1998b, p. 482), há duas motivações principais no alargamento da agenda de estudos de segurança proposto pela Escola:

- O interesse, de natureza empírica, em relação à tendência verificada nas agendas de segurança da Europa de considerar as questões não-militares como questões de segurança;
- O interesse acadêmico de formular uma contribuição original para os debates teóricos realizados na área de segurança internacional.

Talvez como conseqüência do caráter tanto empírico como acadêmico de suas motivações de pesquisa, a Escola adota uma abordagem interpretativa da segurança internacional, na qual *“The facts do not corroborate or falsify [the theory]; they are not externally but internally related to the theoretical enterprise”* (HUYSMANS, 1998b, p. 485). Ao mesmo tempo, ao pressupor que existe uma realidade empírica que pode ser investigada e assim prover a base para seus estudos, a Escola desvincula-se da perspectiva que denomina *“(des)construtivista”*, característica da vertente crítica dos estudos de segurança.

Entre as contribuições mais relevantes da Escola de Copenhague para os estudos de segurança, encontram-se: (i) o conceito de securitização; (ii) as novas unidades da análise de segurança; e (iii) a abordagem multi-setorial da segurança.<sup>28</sup> A seguir, explorar-se-ão esses pontos, com o propósito de se observar não só seu papel de síntese nos debates do campo de segurança e de teoria das relações internacionais, como também sua aplicação para o estudo do processo decisório das políticas externa e de defesa.

---

<sup>28</sup> A teoria dos complexos de segurança regionais desenvolvida pela Escola de Copenhague, assim como a abordagem regional de segurança de modo geral, também constituem ponto importante da obra do grupo. Devido à delimitação do objeto deste trabalho, no entanto, não se analisará esse aspecto da produção dos autores.

## 2.3.1 CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO DA ESCOLA DE COPENHAGUE

### 2.3.1.1 O conceito de securitização

De acordo com os construtivistas, o mundo social – assim como as identidades e os interesses dos agentes – é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. O conceito de securitização proposto pela Escola de Copenhague, nesse sentido, é o exemplo mais evidente da aplicação da epistemologia construtivista no trabalho do grupo. A Escola considera que as ameaças à segurança são socialmente construídas, enquanto os tradicionalistas vinculam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas. A securitização e os critérios de securitização, segundo o grupo de Copenhague, são práticas intersubjetivas, por meio das quais um agente securitizador procura estabelecer socialmente a existência de uma ameaça à sobrevivência de uma unidade (BUZAN ET AL., 1998, p. 29-31).

Para Buzan et al. (1998, p. 30), como não é possível medir a segurança objetivamente, uma abordagem objetivista da segurança só é viável em casos de ameaças inequívocas e imediatas, como tanques hostis cruzando a fronteira de um país. Mesmo nesse caso, no entanto, os autores observam que a condição de “hostilidade” resulta de uma relação constituída socialmente, e, por conseguinte, não é objetiva; os tanques poderiam ser, por exemplo, parte de uma operação de paz. Para que uma questão seja considerada como de segurança, é necessário que isso seja estabelecido socialmente por meio de práticas intersubjetivas.

A Escola utiliza, assim, o conceito de “ato de fala” (*speech-act*), proveniente da Lingüística, para analisar o processo comunicativo por meio do qual uma questão é transposta para a esfera da segurança. A securitização é, segundo Buzan et al. (1998), um “ato de fala”. Esse conceito, cuja formulação se atribui a John L. Austin, baseia-se na premissa de que o discurso é, em si, uma forma de ação, e, portanto, carrega em si conseqüências.<sup>29</sup> Segundo a Escola de Copenhague, palavras que fazem referência a ameaças à existência de uma unidade, além de não serem apenas signos lingüísticos, trazem consigo a demanda de que medidas sejam tomadas para contrabalançar as

---

<sup>29</sup> Austin (1975 [1962]) apud Buzan et al. (1998, p. 26).

ameaças. Tal aspecto se reforça se o agente securitizador é um representante do Estado e encontra-se, por conseguinte, em condições de implementar as medidas demandadas, após requerer poderes especiais para tanto:

*What then is security? With the help of language theory, we can regard “security” as a speech act. In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance itself is the act. By saying it, something is done (as in betting, giving a promise, naming a ship). By uttering “security” a state representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it (WAEVER, 1995, p. 55).*

Segundo Buzan et al. (1998, p. 26), portanto, para se estudar a securitização, é necessário estudar os discursos de securitização, que possuem uma estrutura retórica específica. Nesse tipo de discurso, o agente securitizador faz referência não só à sobrevivência de uma unidade, como também à prioridade de ação para conter uma ameaça à existência da unidade – sem necessariamente utilizar a palavra “segurança”. Segundo os autores, o significado da securitização não é fixo, mas se baseia em seu uso por parte dos agentes securitizadores.

O discurso de securitização, no entanto, não acarreta a securitização de um tema de forma automática; ele é, em si, apenas uma iniciativa de securitização (*securitization move*), que pode ser aceita ou não. A securitização só é efetivada quando o público considera legítima a demanda do agente securitizador, e a ameaça é estabelecida com saliência suficiente para que se justifique a quebra das regras normais da política com vistas a contrabalançar essa ameaça (BUZAN ET AL., 1998, p. 25).

Quando um tema é securitizado, ele sai da esfera da política normal e passa para a esfera da política emergencial, caracterizada pela confidencialidade e pela desconsideração dos mecanismos institucionais normais – o que costuma legitimar, por exemplo, o uso da força.<sup>30</sup> Uma securitização bem-sucedida, desse modo, “*has three components (or steps): existential threats, emergency action, and effects on interunit relations by breaking free of rules*” (BUZAN ET AL., 1998, p. 26).

A securitização pode ser vista de forma mais geral como uma versão extrema da politização (BUZAN ET AL., 1998, p. 23). Politização e securitização, dessa forma,

---

<sup>30</sup> De acordo com Buzan et al. (1998, p. 27-28), a securitização pode ser *ad hoc* ou institucionalizada. No segundo caso, que ocorre quando um tipo de ameaça é considerado recorrente – o que é comum no setor militar –, existem organizações e procedimentos permanentes para lidar com a ameaça. Apesar disso, o tratamento do tema securitizado também ocorre fora do âmbito da política normal, e é caracterizado por confidencialidade.

encontram-se em um *continuum* de temas, o qual vai de temas “não-politizados” (que não são objeto de políticas estatais ou de debates públicos) aos “politizados” (objeto de políticas públicas) e, então, aos securitizados:

*“Security” is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization. In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from nonpoliticized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision) through politicized (meaning the issue is part of public policy, requiring government decision and resource allocations or, more rarely, some other form of communal governance) to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure) (BUZAN; WAEVER, 1998, p. 23-4).*

A securitização coloca as questões acima da política normal, e no âmbito do que Waever (1995) denomina “política do pânico”, na qual a desvinculação em relação às regras normais justifica tornar assuntos confidenciais, criar poderes executivos adicionais ou desempenhar atividades que, de outro modo, seriam ilegais. A securitização possui, portanto, impacto considerável sobre o processo decisório que concerne a questões relacionadas ao objeto referente. Esse impacto, como se verá no Capítulo 4, pode ser observado no processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque.

Para a Escola de Copenhague, uma vez que a securitização leva as questões para o âmbito da “política do pânico”, a segurança não possui valor intrinsecamente positivo, como vêem os tradicionalistas. Muito pelo contrário; segundo Buzan et al. (1998, p. 4; 29), não só a securitização deve ser evitada na maioria dos casos, como também se deve visar à dessecuritização dos temas e à sua discussão no âmbito da política normal. Essa posição consiste, assim, na parte normativa da teoria desenvolvida pela Escola de Copenhague. Ela representa, ademais, um limite ao alargamento da agenda de segurança que se realiza ao se considerar a “política de ameaças à existência” como o foco dos estudos de segurança e se permitir, por conseguinte, a análise de vários setores temáticos. De acordo com Buzan (1997, p. 15), esse limite impede que se perca a qualidade essencial do conceito de segurança. Ao mesmo tempo em que conceber a securitização como um ato de fala permite considerar um amplo espectro de ameaças intersubjetivas, variando de Estado para Estado, o objetivo normativo de

dessecuritização reduz a gama de temas com legitimidade suficiente para pertencerem à agenda de segurança.

Além disso, as iniciativas de securitização com maior probabilidade de sucesso, o formato em que podem ser feitas, os objetos a que podem se referir e as posições sociais que lhe conferem mais credibilidade são práticas profundamente sedimentadas e estruturadas. Existem “condições facilitadoras” – condições sob as quais um ato de fala é bem-sucedido em relação a seus objetivos – específicas para cada setor temático, o que limita as chances de sucesso das iniciativas de securitização realizadas (BUZAN ET AL., 1998, p. 31-33).<sup>31</sup> Associadas ao objetivo normativo de limitar o conjunto de temas sujeitos à securitização, as condições facilitadoras fornecem à nova agenda de pesquisa em segurança internacional, segundo os autores de Copenhague, um objeto de estudo relativamente previsível, em lugar de aberto e sujeito a todo tipo de expansões.

O conceito de securitização desenvolvido pela Escola de Copenhague, desse modo, é representativo da posição intermediária que o grupo ocupa nas discussões teóricas do campo de segurança internacional. Para a corrente crítica, como se verá, o conceito de segurança deve ser alargado, mas sem que se determinem (ou “naturalizem”) as práticas que corresponderiam a ele. Para a corrente tradicionalista, por outro lado, o alargamento acarreta a perda da coerência intelectual do conceito de segurança, que deveria continuar a se restringir ao que a Escola de Copenhague denomina setores político e militar. Embora os autores de Copenhague proponham um alargamento do conceito de segurança por meio do conceito de securitização, esse alargamento é circunscrito a um número de práticas e pautado por critérios determinados – ele não é infinito, como defende a corrente crítica, mas ocorre, apesar das reservas dos tradicionalistas.

### 2.3.1.2 As unidades da análise de segurança

---

<sup>31</sup> Austin (1975 [1962]), apud Buzan et al. (1998, p. 32). Segundo Austin, há duas categorias de condições facilitadoras: (1) condições internas, lingüístico-gramáticas, relativas aos procedimentos convencionais aceitos para o ato de fala; e (2) condições externas, contextuais e sociais: “*The particular persons and circumstances in a given case must be appropriate for the invocation of the particular procedure invoked*”.

De acordo com Buzan et al. (1998, p. 35-42), há três tipos de unidades envolvidas na análise de segurança, as quais compõem o processo de securitização: os objetos referentes, os atores securitizadores e os atores funcionais. Essas unidades são definidas da seguinte forma:

- (i) Objetos referentes são “*things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival*” (BUZAN ET AL., 1998, p. 36). São as unidades cuja existência o ator securitizador declara ameaçada, para demandar que se tomem medidas com vistas a protegê-la. Tradicionalmente, o objeto referente tem sido o Estado, e tem-se relacionado a sobrevivência estatal à manutenção da soberania. Apesar de a teoria de securitização permitir a ampliação do número de objetos referentes possíveis, as condições facilitadoras da securitização fazem com que a aceitação de alguns deles seja mais provável. Segundo os autores, objetos referentes que remetem a coletividades limitadas – como Estados, nações ou civilizações – têm mais chances de serem aceitos do que objetos referentes demasiado amplos. Os objetos referentes, por fim, são a base para a definição dos setores de segurança propostos na abordagem multi-setorial da Escola de Copenhague;
- (ii) Atores securitizadores são “*actors who securitize issues by declaring something – a referent object – existentially threatened*” (BUZAN ET AL., 1998, p. 36). São os autores das iniciativas de securitização, que utilizam a estrutura retórica da segurança com o propósito de chamar atenção para a necessidade de se tomarem medidas de emergência, com o propósito de proteger um determinado objeto referente da ameaça que identificam. Em geral, os atores securitizadores são líderes políticos, burocratas, representantes governamentais e porta-vozes de grupos de pressão. Eles podem falar em nome do objeto referente, no caso de serem representantes do Estado – como costuma ocorrer nos setores militar e político. Em outros casos, em que o objeto referente não corresponde ao Estado, é possível fazer a distinção analítica entre objeto referente e ator securitizador;
- (iii) Atores funcionais, por seu turno, são “*actors who affect the dynamics of a sector. Without being the referent object or the actor calling for security on behalf of the referent object, this is an actor who significantly influences decisions in the field of security*” (BUZAN ET AL., 1998, p. 36). No setor militar, por exemplo, os atores funcionais são as agências de força (ex.:

companhias mercenárias, burocracias de defesa, forças armadas), os provedores dos instrumentos de força (ex.: a indústria de armamentos) e agências governamentais que possam influenciar as políticas externa e de defesa. No setor ambiental, por outro lado, os atores funcionais podem ser: atores econômicos cuja atividade esteja diretamente ligada à qualidade do meio-ambiente; governos; agências governamentais; organizações intergovernamentais; e organizações não-governamentais.

Se, na abordagem tradicionalista, o Estado é considerado o único objeto referente, na abordagem abrangente, o Estado é apenas um entre os diversos objetos referentes possíveis. A Escola de Copenhague abre espaço para que unidades não-estatais sejam objetos referentes da securitização; o Estado deixa de ser objeto referente exclusivo, e não mais domina a agenda de pesquisa, como concebe a maior parte dos tradicionalistas. Tampouco há uma divisão rígida entre os níveis doméstico e internacional, como vêm os tradicionalistas, porque muitos objetos referentes não são definidos pelo conceito de Estado, mas sim por valores e objetivos mais ou menos amplos – como o livre comércio, as temperaturas globais, uma cultura regional ou um ecossistema local.

A principal inovação decorrente da adoção dessas unidades de análise, no entanto, consiste na possibilidade de se separarem atores securitizadores e objetos referentes. Quando o Estado é o objeto referente, o governo pode falar em seu nome; nesse caso, o objeto referente (Estado) coincide com o agente securitizador (representante do Estado). Por outro lado, quando há objetos referentes que não o Estado, como a nação ou o meio-ambiente, a distinção entre objeto referente e agente securitizador torna-se importante para se observar que o governo, embora possa adotar esta retórica, não está falando em nome próprio, ou seja, em nome do Estado. A adoção dessas unidades de análise propõe um critério para se examinar o discurso dos agentes securitizadores que são representantes estatais e, ao desvendar esses mecanismos retóricos, enfraquece o papel do Estado na área de segurança internacional.

A teoria de securitização, portanto, retira o foco de análise do Estado, por meio: (a) da distinção entre objeto referente e agente securitizador; e (b) da adoção de objetos referentes não-estatais. A Escola de Copenhague reconhece, entretanto, que as ações para combater as ameaças percebidas pela sociedade ainda passam, na maior parte das vezes, pelo Estado – o qual, em geral, poderá ser considerado, na análise, pelo menos

um ator funcional. O objetivo dos autores, dessa forma, não consiste em negar a importância do Estado, mas antes em desenvolver instrumentos analíticos que permitam explicar a participação significativa de outros atores. A Escola parte do pressuposto de que a importância atual do Estado é historicamente contingente, de modo que, no futuro, outro ator pode ser mais relevante – contexto no qual a teoria de securitização ainda poderá ser válida.

### 2.3.1.3 A abordagem multi-setorial da segurança

A abordagem multi-setorial da segurança, proveniente de Buzan (1991) e refinada em Buzan et al. (1998), forneceu uma base teórica para o alargamento da concepção de segurança, que vinha sendo demandado no campo acadêmico, para além da agenda estreita que se concentrava nas relações político-militares. Nessa abordagem, realiza-se uma distinção analítica entre cinco setores – militar, político, econômico, societal e ambiental – nos quais pode ocorrer securitização, e que são definidos de acordo com os objetos referentes possíveis em cada um.<sup>32</sup>

No setor militar, o objeto referente é, em geral, o Estado, embora possam ser outros tipos de entidade política, como as Forças Armadas. No setor político, o objeto referente é tradicionalmente definido em função de um princípio constituinte do Estado – a soberania estatal, mas, em alguns casos, também uma ideologia; além disso, segundo os autores, uma variedade de objetos referentes supranacionais (como a UE, os regimes internacionais e a sociedade internacional) está surgindo no Ocidente, onde há relações interestatais mais interdependentes e institucionalizadas (BUZAN ET AL., 1998, p. 22). Juntos, os setores militar e político constituem a agenda tradicional dos estudos de segurança, por conterem os objetos referentes identificados com mais frequência ao longo do século XX (BUZAN, 1997, p. 6-7; 20-21).

Os setores econômico, societal e ambiental, por seu turno, representam o alargamento da agenda de segurança, demandado a partir do final da década de 1980 e desenvolvido pela Escola de Copenhague. No setor econômico, os objetos referentes podem ser supranacionais, como regimes específicos ou o próprio mercado. No setor

---

<sup>32</sup> A adoção do termo segurança “societal” por parte dos autores possui o objetivo de distinguir esse setor do que seria a segurança social, ligada ao bem-estar social (BUZAN ET AL., 1998, p. 120).

societal, o objeto referente são identidades coletivas de larga escala que funcionam independentemente do Estado, como nações e religiões. Por fim, no setor ambiental, a gama de objetos referentes possíveis é ampla, abrangendo desde a sobrevivência de espécies ou habitats até o clima planetário e a biosfera propícios à vida humana (BUZAN ET AL., 1998, p. 22-23). Devido à natureza dos objetos referentes – em geral, não relacionados diretamente com o Estado –, os setores econômico, societal e ambiental afastam-se da agenda tradicional dos estudos de segurança.

Os autores de Copenhague não desprezam os trabalhos da corrente tradicionalista dos estudos de segurança. Os setores político e militar, que compreendem a concepção tradicionalista de segurança, estão contidos na agenda de pesquisa abrangente, da qual constituem um sub-campo. O que a corrente abrangente propõe é que, além dos setores clássicos dos estudos de segurança – os setores político e militar – os setores econômico, societal e ambiental sejam objeto de análise na área.

Para os Buzan et al. (1998, p. 24), o que determina quais serão os setores analisados não é uma concepção acadêmica do que deveria ser a segurança internacional, e sim a utilização do termo por parte dos atores – o que implica a aceitação de iniciativas de securitização, em cada setor, por parte do público. Com a expansão da agenda de pesquisa em segurança internacional, por meio da adoção de uma abordagem multi-setorial, a Escola de Copenhague pretende argumentar que a concepção de segurança internacional é um processo dinâmico, uma construção social que depende da ação de agentes e estruturas. Segundo os autores, é a securitização que deve fazer com que um tema seja considerado pela academia como um tema de segurança.

Essa tese é exemplificada por meio do estudo da história recente. De acordo com Buzan (1997, p. 6-7), no começo da Guerra Fria, quando o conceito de segurança nacional foi formulado, os desafios concebidos pelo Ocidente em relação à URSS possuíam natureza não apenas militar, mas também ideológica, social e econômica. A corrida armamentista nuclear e as teorias de *deterrence*, entretanto, dominaram os estudos de segurança e trouxeram uma concepção centrada no âmbito militar. Apenas nos últimos anos da Guerra Fria a agenda mais abrangente emergiu, conforme os aspectos não-militares da segurança adquiriram novo caráter. A guerra já não era considerada uma boa opção para alcançar vários dos objetivos políticos e econômicos

nas relações entre Europa Ocidental, Japão e América do Norte, principalmente após a Guerra do Vietnã.<sup>33</sup>

Segundo Buzan (1997, p. 6-9), a segurança não foi sempre reduzida aos aspectos militares; essa é apenas uma construção social da era nuclear. Desse modo, paralelamente ao arrefecimento da Guerra Fria e ao declínio do paradigma realista, ocorriam securitizações:

- Da economia internacional – referentes ao declínio relativo da economia estadunidense e a reações à crescente liberalização da economia mundial –, desde a década de 1970;
- Do meio-ambiente – referentes a impactos negativos da humanidade, como mudança climática, diminuição da biodiversidade, destruição de reservas, poluição –, desde a década de 1960;
- De identidades e de crimes transnacionais, durante a década de 1990.<sup>34</sup>

O trabalho da Escola de Copenhague visa desvendar não só os processos constitutivos da agenda dos estudos de segurança, como também as implicações políticas da agenda atual. A abordagem multi-setorial proposta pelos autores de Copenhague decorre da noção de que o conceito de segurança é historicamente contingente e está, por conseguinte, sujeito a modificações com o passar dos anos. Assim, ainda que os setores militar e político continuem a concentrar a maior parte das iniciativas de securitização observadas, a expansão da agenda de pesquisa tem o propósito de fornecer ferramentas teóricas para se lidar com as modificações no conceito de segurança.

O conceito de securitização, as unidades de análise e a abordagem multi-setorial da segurança internacional constituem, dessa forma, os pontos mais inovadores do trabalho da Escola de Copenhague, os quais servirão, neste trabalho, como base teórica para a análise do processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque.

---

<sup>33</sup> Como haviam indicado Keohane; Nye (1989, p. 8-17).

<sup>34</sup> Buzan (1997, p. 6-9).

### 2.3.2 CRÍTICAS AO TRABALHO DA ESCOLA DE COPENHAGUE<sup>35</sup>

Como a Escola de Copenhague se encontra na posição intermediária do debate sobre os estudos de segurança, ela é alvo de críticas tanto por parte dos tradicionalistas, por não ser considerada realista o suficiente, como por parte dos teóricos críticos, que não a consideram construtivista o suficiente:

*While traditionalists refute widening [the agenda of security] as a purely political activity that inhibits the concept's analytical usefulness, constructivists and critical scholars view every conceptualization of security not as an objective reality, but as a political construct for which actors can be held accountable (ERIKSSON, 2001, p. 312).*

Nesta seção, serão tratadas três críticas principais, e as respostas a elas fornecidas pelo grupo de Copenhague. A primeira crítica provém da vertente tradicionalista dos estudos de segurança, e consiste no argumento de que a abordagem desenvolvida pela corrente abrangente acarretaria uma perda da coerência intelectual do conceito de segurança. A vertente crítica dos estudos de segurança, por sua vez, realiza duas outras críticas ao trabalho da Escola de Copenhague: primeiramente, a de que a abordagem multi-setorial proposta concederia papel político aos analistas de segurança; em segundo lugar, a crítica de que o conceito de securitização seria insustentável sociologicamente.

#### 2.3.2.1 Crítica da vertente tradicionalista

De acordo com os tradicionalistas, a segurança internacional lida com as questões fundamentais da guerra e da paz, relacionadas ao uso da violência organizada e à atividade militar; a diplomacia e a cooperação, e não a força militar, são apropriadas para lidar com problemas econômicos e ambientais (FREEDMAN, 1998, p. 48; 53). Além disso, nos estudos de segurança internacional, devem ser observados: (i) a primazia da força militar e dos conflitos de larga escala em relação a quaisquer outras

---

<sup>35</sup> Para uma perspectiva mais aprofundada do debate suscitado pelo trabalho da Escola de Copenhague, ver Buzan; Waever (1997), McSweeney (1998), Eriksson (1999a; 1999b), Waever (1999), Goldmann (1999), Knudsen (2001) e Pettiford (2001).

ameaças; (ii) o caráter objetivo das ameaças à segurança; e (iii) a importância do Estado na organização da violência (KNUDSEN, 2001, p. 356).<sup>36</sup> Na visão dos tradicionalistas, considerar como uma questão de segurança qualquer problema que gere ansiedade ou ameace de alguma forma a qualidade de vida de uma população traz ao campo dos estudos de segurança grande risco não só de perda de foco, como também de perda da coerência intelectual do conceito de segurança.

Segundo Buzan (1997, p. 11), a crítica dos tradicionalistas deriva da visão da segurança como um bem universal. Para Buzan, deve-se visar, no entanto, à dessecuritização dos temas, ou seja, à retirada das questões do modo emergencial e seu retorno à esfera da política normal, na qual seu tratamento segue regras e práticas institucionalizadas, além de estar sujeito ao escrutínio público. O objetivo da Escola da Copenhague de limitar o escopo da securitização, assim, pode ser visto como um argumento a favor de uma agenda estreita para os estudos de segurança, como a defendida pelos tradicionalistas (BUZAN, 1997, p. 22).

Para Buzan, os estudos de segurança tradicionais são um resultado da abordagem de dessecuritização característica do projeto liberal, o qual desvincula do uso da força os setores não-militares, para depois marginalizar o setor militar – com vistas a se criarem regras próprias para o setor econômico, relacionadas ao livre comércio. A dessecuritização dos setores não-militares, entretanto, suscitou uma lógica de super-securitização (*over-securitization*) dos assuntos militares durante a Guerra Fria, além de vir facilitando a penetração econômica dos Estados fortes nos fracos. Logo, segundo o autor, a própria ordem liberal traz a demanda por uma agenda de segurança abrangente, que diminua a securitização do setor militar e contribua para que se evitem conflitos armados entre os Estados (BUZAN, 1997, p. 25).

De acordo com Buzan, portanto, a única incompatibilidade entre os tradicionalistas e a Escola da Copenhague é metodológica, pois aqueles adotam uma perspectiva objetivista das ameaças, enquanto esta pressupõe a intersubjetividade das ameaças à segurança. Com essa ressalva, os estudos de segurança tradicionais podem ser vistos como uma parte do quadro teórico e conceitual do grupo de Copenhague, notadamente, os setores político e militar (BUZAN, 1997, p. 20). Se a abordagem multi-setorial permite conceber uma proliferação da securitização para setores que não os

---

<sup>36</sup> Para algumas críticas com base realista ao trabalho da Escola de Copenhague, ver Knudsen (2001) e Walt (2001).

tradicionais, o construtivismo, por outro lado, fornece meios para questionar e politizar cada caso de securitização – o que termina por limitar o escopo da securitização.

### 2.3.2.2 Críticas da vertente crítica:

- O papel político dos analistas de segurança: observadores ou agentes?
- Abordagem sociologicamente insustentável

De acordo com a vertente crítica dos estudos de segurança, como as ameaças e os objetos de segurança são socialmente construídos, não é possível determiná-los sem realizar uma interferência na construção social. A determinação de ameaças e objetos de segurança, além disso, consistiria em uma renúncia, por parte dos analistas, ao dever de emancipar os indivíduos por meio da revelação da possibilidade de se realizarem construções sociais diferentes das existentes. A posição emancipatória da vertente crítica é a origem das duas principais críticas feitas ao trabalho da Escola de Copenhague.<sup>37</sup>

Primeiramente, a proposta da Escola de Copenhague de dividir a agenda de segurança em setores temáticos, segundo Eriksson (1999a, p. 316), equivale à objetivação (ou naturalização) dos setores escolhidos e, por conseguinte, a uma interferência na construção social da segurança. A proposição de uma abordagem multi-setorial, por meio do estabelecimento de setores analíticos definidos de acordo com os objetos referentes, de acordo com Eriksson, corresponderia a uma troca do papel de analista pelo de ator político:

*If this [a abordagem multi-setorial] is seen from their own securitization perspective, they might be seen as acting more as politicians than as analysts, objectifying security, and spreading the negative connotations of threats and enemies to new issue areas. Moreover, by objectifying sectors, they are pushed into the role as securitizers (ERIKSSON, 1999a, p. 316).*

Segundo Waever (1999, p. 334), no entanto, é paradoxal que se critiquem as implicações políticas e éticas da abordagem da Escola de Copenhague, já que uma de suas vantagens é justamente permitir o questionamento de tais pontos no âmbito dos

---

<sup>37</sup> Para um simpósio sobre o tema do papel político dos analistas de segurança, ver Eriksson (1999a; 1999b), Goldmann (1999), Waever (1999) e Williams (1999).

estudos de segurança. Além disso, os autores de Copenhague não são favoráveis à securitização; no que tange ao componente normativo da teoria de securitização, a Escola defende a dessecuritização dos setores, e seu retorno à esfera da política normal.<sup>38</sup> Waever também argumenta que os setores apresentados não são uma iniciativa dos autores e, por conseguinte, não consistem em uma naturalização ou objetivação de construções sociais; eles baseiam-se, antes, nos discursos de segurança existentes, ou seja, em uma realidade externa aos observadores.

A segunda crítica dirigida à Escola de Copenhague por parte da vertente crítica considera que, como um todo, a abordagem abrangente não é sustentável do ponto de vista sociológico. Essa crítica parte de dois pressupostos:

- Alguns pontos da abordagem abrangente são objetivistas – em especial, o conceito de identidade;
- A adoção de pontos objetivistas, sem as problematizações que seriam necessárias, tem conseqüências importantes sobre a concepção mais ampla das relações sociais adotada pela Escola de Copenhague.<sup>39</sup>

De acordo com a vertente crítica dos estudos de segurança, o construtivismo do grupo de Copenhague não se encontra distribuído uniformemente. Segundo Huysmans (1998b, p. 493), embora a concepção de segurança e de ameaças formulada pela corrente abrangente seja radicalmente construtivista, a concepção das relações sociais é objetivista, mesmo durkheimiana, ao manter fixos: (a) alguns tipos de identidades, como as de sociedades e Estados; e (b) alguns tipos de estruturas, como a anarquia e a sociedade internacional.

Em resposta a essa crítica, Buzan; Waever (1997, p. 243-248) afirmam que considerar diferentes tipos de coletividades – tais como sociedades, Estados e sociedade internacional – como unidade básica de análise faz-se necessário, para evitar que o conceito de segurança se torne demasiado particular, como ocorre ao se utilizar o conceito de segurança humana. Além disso, os autores rechaçam a abordagem que denominam “(des)construtivista”, correspondente ao construtivismo pós-moderno ou crítico, e se identificam com o construtivismo “interpretivista” ou “convencional”. A Escola de Copenhague, assim, parte do princípio de que existe uma realidade externa

---

<sup>38</sup> Apesar disso, Waever reconhece uma possível politização, que ainda não foi devidamente estudada, da atividade analítica realizada na abordagem abrangente.

<sup>39</sup> Ver Huysmans (1998b) e McSweeney (1998).

aos observadores, ainda que socialmente construída; isso lhe permite manter alguns pontos fixos (ou objetivistas) de análise, ao mesmo tempo em que questiona a utilidade de outros pressupostos racionalistas.

## 2.4 CONCLUSÕES

A significativa contribuição da Escola de Copenhague para os estudos de segurança é mais bem apreendida por meio da contextualização de seu trabalho em relação ao histórico dos estudos de segurança, assim como em relação aos debates realizados no campo de teoria das relações internacionais. Uma das principais contribuições dos autores de Copenhague para os estudos de segurança diz respeito ao papel de síntese de seu trabalho em relação aos debates mais amplos realizados no campo de teoria das relações internacionais e ao debate sobre segurança internacional no pós-Guerra Fria.

O trabalho do grupo de Copenhague estabelece parâmetros para um diálogo acadêmico na área de segurança internacional mais pragmático do que aquele realizado em outras áreas temáticas das relações internacionais, ao mesmo tempo em que enriquece e amadurece as perspectivas atuais de segurança. A vertente abrangente ultrapassa os debates de caráter mais metafísico já realizados, sem ignorá-los, muito pelo contrário; ela assimila importantes pontos discutidos, formando as bases para a discussão e a aplicação de pressupostos mais avançados. O trabalho da Escola de Copenhague pode ser considerado, por conseguinte, o que Fearon; Wendt (2002, p. 52) descrevem como “(...) *work that ignores zero-sum interpretations of their relationship [entre as abordagens racionalista e construtivista] and instead directly engages questions that cut cross the rationalist/constructivist boundary as it is commonly understood.*”

A vertente abrangente fornece uma nova agenda de pesquisa ao campo dos estudos de segurança, ao apresentar um quadro conceitual e teórico que serve de base não só para discussões abstratas, como também para aplicação em estudos de caso e estudos comparados. É preciso, desse modo, explorar e aprofundar a nova agenda de pesquisa no campo de segurança internacional aberta pelo trabalho da Escola de Copenhague. É importante ingressar, em especial, no âmbito praticamente inexplorado

das conseqüências da securitização – caracterizada pela restrição do tema securitizado à esfera da confidencialidade, e pela desconsideração dos mecanismos institucionais normais – sobre a dinâmica do processo decisório nas políticas externa e de defesa.

Por outro lado, no campo de relações internacionais, faz-se necessário identificar com mais precisão os fatores domésticos que influenciam o processo decisório, de modo a incluí-los no estudo sistemático das políticas externa e de defesa. As abordagens racionalistas tradicionais, ao tomarem como dadas as preferências estatais, concentram-se na influência do sistema internacional e da interação entre Estados sobre as políticas externa e de defesa – ou seja, na importância das variáveis sistêmicas para a explicação do comportamento dos Estados. Embora alguns trabalhos tenham demonstrado que variáveis políticas, institucionais, cognitivas, sociais e culturais do nível doméstico afetam de forma significativa o processo decisório, ainda é preciso refinar as abordagens baseadas em variáveis domésticas.

Neste trabalho, portanto, pretende-se não só explorar um pouco da nova agenda de pesquisa em segurança internacional proposta pela Escola de Copenhague – ao se utilizar a teoria de securitização para explicar o processo decisório da estratégia militar adotada pelos Estados Unidos na Guerra do Iraque – como também fornecer uma explicação sobre o resultado do processo decisório baseada em variáveis domésticas. Uma iniciativa de securitização bem-sucedida, segundo os autores de Copenhague, coloca as questões acima da política normal, e no âmbito da “política do pânico”, na qual a desvinculação em relação às regras normais justifica tornar assuntos confidenciais, criar poderes executivos adicionais ou desempenhar atividades que seriam, de outro modo, ilegais. O processo decisório da estratégia estadunidense no Iraque, como se verá, sofreu considerável impacto do processo de securitização do terrorismo, nos EUA, após os atentados de 11 de setembro de 2001.

### 3 O PROCESSO DECISÓRIO EM SEGURANÇA NACIONAL E A ADMINISTRAÇÃO BUSH: INSTITUIÇÕES, ATORES E IDÉIAS

O argumento principal deste trabalho é o de que o processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque sofreu considerável impacto da securitização bem-sucedida do terrorismo, nos EUA, após os atentados de 11 de setembro. Segundo a teoria desenvolvida pela Escola de Copenhague, a securitização situa as questões acima da política normal, e no âmbito da “política do pânico”, no qual a desvinculação em relação às regras normais da política justifica tornar assuntos confidenciais, criar poderes executivos adicionais ou desempenhar atividades que seriam, de outro modo, ilegais.

Para se verificar se os assuntos de segurança nacional dos EUA foram transpostos para o âmbito da “política do pânico”, portanto, faz-se necessário, primeiramente, averiguar quais seriam os mecanismos institucionais normais para tratar questões de segurança, como a Guerra do Iraque. Em segundo lugar, é preciso analisar se o processo decisório da estratégia militar adotada na guerra ocorreu dentro das regras normais de tomada de decisão, ou se foi caracterizado pela desvinculação em relação às práticas estabelecidas. Este capítulo atém-se ao primeiro passo da verificação – a análise dos aspectos institucionais de tomada de decisão em segurança nacional; a segunda parte, relativa ao processo decisório da estratégia militar na Guerra do Iraque, será realizada no Capítulo 4.

Os objetivos deste capítulo, assim, são dois. Primeiramente, pretende-se mostrar quais são os mecanismos institucionais normais de tomada de decisão em segurança nacional nos EUA – como funcionam e interagem as agências governamentais de segurança nacional, e quais são as tendências observadas nesse sentido desde sua criação. Será utilizado, ao longo do capítulo, o conceito amplo de instituições estabelecido por Keohane (1988, p. 383): “(...) *persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.*”

Para se atingir o primeiro objetivo, analisar-se-á o arcabouço legal relativo a segurança nacional nos EUA – que compreende a Constituição, o *National Security Act* de 1947, as reformas de defesa de 1958 e 1986, e o *War Powers Act* (1973) –, assim

como se apresentará um breve histórico da interação das agências governamentais desde a instauração do sistema de segurança nacional, em 1947. A análise do arcabouço legal ocorrerá por meio do estudo das atribuições legais dos principais atores no processo decisório em segurança nacional: o presidente, o Congresso, o *National Security Council*, a comunidade de inteligência, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa (inclusive o *Joint Chiefs of Staff*). As práticas governamentais no que concerne à interação e à divisão de competências entre as agências responsáveis pela segurança nacional, consolidadas a partir do *National Security Act*, também serão examinadas na primeira parte do capítulo.

O segundo objetivo do capítulo consiste em dar vida ao arcabouço institucional de segurança nacional, ao se apresentar, na segunda parte, a equipe de governo do primeiro mandato do Presidente Bush. Nessa apresentação, pretende-se identificar os atores e idéias mais influentes na administração Bush no período relativo ao processo decisório da estratégia militar a ser aplicada na Guerra do Iraque.

### **3.1 OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS NORMAIS DE SEGURANÇA NACIONAL**

Na primeira parte do capítulo, serão analisadas as agências governamentais responsáveis por tratar as questões de segurança nacional nos EUA. Esta parte contém quatro seções, que discorrem, respectivamente, sobre: a tensão dinâmica entre Presidente e Congresso; as agências governamentais na área de segurança nacional; o Departamento de Defesa; e o processo decisório em segurança nacional como um todo.

#### **3.1.1 A TENSÃO DINÂMICA ENTRE PRESIDENTE E CONGRESSO**

##### **3.1.1.1 As provisões constitucionais**

De acordo com Jordan et al. (1999, p. 93), os autores da Constituição norte-americana estavam cientes dos perigos decorrentes da concentração de poder. A

preocupação com o equilíbrio entre as instituições governamentais levou-os a conceder, assim, prerrogativas complementares ao Executivo e ao Legislativo no que concerne às políticas externa e de defesa.

Dessa forma, o presidente, de acordo com as provisões constitucionais, é o comandante supremo das forças armadas. Outorgou-se a maioria dos poderes relacionados à segurança nacional, no entanto, ao Congresso: declarar guerras, prover o orçamento das forças armadas e legislar sobre o funcionamento do governo e a regulação das forças. De modo similar, o presidente possui autonomia considerável no âmbito da política externa – com autoridade, por exemplo, para firmar tratados e designar embaixadores, ministros, etc. Essas ações, entretanto, só adquirem efeito após passarem pelo crivo congressional.

Como consequência do equilíbrio constitucional, Jordan et al. (1999, p. 124) identificam uma alternância histórica entre os dois poderes na liderança da condução dos assuntos de segurança nacional. Desde a inauguração da república, houve diversos períodos de predominância do Congresso.<sup>40</sup> Os autores observam, contudo, que consensos políticos domésticos, como o decorrente do ataque japonês a *Pearl Harbor* (1941), tendem a delegar o poder relativo ao processo decisório das políticas externa e de defesa ao Executivo:<sup>41</sup>

*Essentially, (...) from the onset of the Cold War in about 1948 until the mid 1960s there was such a strong national consensus on the main lines of national security policy that Congress went more or less quietly along with the executive branch on virtually every major national security issue. Lack of information, perception of danger, complexity of issues, need for solidarity – all were reasons, in addition to public consensus, why the Congress deferred to the executive. In many cases, indeed, it gave the president a blank check in advance in a series of resolutions authorizing him to act unilaterally, namely, on Formosa (1955), Cuba (1962), and the Gulf of Tonkin (1964) (JORDAN ET AL., 1999, p. 125).*

---

<sup>40</sup> Até a entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial, a liderança congressional na condução da política externa havia sido interrompida apenas nos governos de Lincoln, Theodore Roosevelt, e em parte da gestão de Wilson (JORDAN ET AL., 1999, p. 124-125).

<sup>41</sup> A tendência observada confirma-se, como veremos, no caso da Guerra do Iraque, em que o consenso em torno da necessidade de se realizar uma “guerra contra o terrorismo” justificou, entre outras medidas, a suspensão das Convenções de Genebra de 1949 sobre o tratamento de prisioneiros de guerra e adoção da doutrina de ataques preventivos. É provável, desse modo, que a tendência de concentração de poder no Executivo seja uma consequência de iniciativas de securitização bem-sucedidas, nas quais os agentes de Estado adquirem capacidade de contornar os mecanismos institucionais normais e transferir, assim, a questão securitizada para o âmbito da política emergencial, no qual o poder executivo encontra-se mais apto a atuar que o Legislativo.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o poder executivo tem exercido a liderança na condução das políticas externa e de defesa.<sup>42</sup> Ao longo do século XX, a sucessão de crises na área de segurança internacional levou à conformação de um consenso político doméstico, o que consolidou a relação entre emergência nacional e ação presidencial. Como argumentam os autores, “*Time and again, the law of national self-preservation was seen to justify placing extraordinary power in the hands of the president*” (JORDAN ET AL., 1999, p. 94-95).<sup>43</sup>

Além de fatores políticos, quatro fatores estruturais ajudam a explicar a tendência de concentração de poder no Executivo (JORDAN ET AL., 1999, p. 125).<sup>44</sup> Primeiramente, como os assuntos de segurança nacional costumam demandar respostas rápidas e certo grau de confidencialidade, o presidente estaria mais apto a atuar nessa área, pois a ação congressional caracteriza-se por um processo deliberativo lento e sujeito ao vazamento de informações. Desde o início da Primeira Guerra Mundial, por conseguinte, a opinião pública e o Congresso têm considerado legítima a liderança presidencial na condução das políticas externa e de defesa (JORDAN ET AL., 1999, p. 125-126).<sup>45</sup>

Em segundo lugar, devido à organização estrutural do Congresso, entre vinte e trinta comitês, além de vários subcomitês, lidam com assuntos de segurança nacional – o que resulta não só em fragmentação do processo deliberativo, como também na incapacidade de estabelecer prioridades na área: “*Because of this multiplicity of interests and the congressional focus on the approval of annual budgets, Congress is unable (and largely unwilling) to establish coherent national priorities – except through the budget process*” (JORDAN ET AL., 1999, p. 126). As questões estratégicas têm sido tratadas pelo Congresso apenas por meio do processo orçamentário e da

---

<sup>42</sup> Apenas no período desde o final da Guerra do Vietnã até o governo de Reagan – simbolizado pelo *War Powers Act* de 1973 – houve questionamentos significativos, por parte do Congresso, das decisões adotadas pelo presidente (JORDAN ET AL., op cit., p. 125).

<sup>43</sup> Os autores citam como exemplos dessa tendência os governos de Franklin Delano Roosevelt (Segunda Guerra Mundial), Truman (Guerra da Coréia) e Kennedy (Guerra do Vietnã).

<sup>44</sup> Em uma perspectiva de médio e longo prazo, entretanto, a capacidade do Congresso de conduzir investigações constitui importante ferramenta a seu favor. Durante investigações, o Congresso pode demandar depoimentos de servidores do Executivo, com o propósito de esclarecer seus pontos de vista sobre os programas e políticas sob consideração. Nessas ocasiões, é comum que transpareçam rivalidades entre as agências do Executivo, e a opção dos legisladores por conceitos ou programas particulares fortalece a posição de uma (s) agência (s) em detrimento das outras. Por essa via, o Congresso pode vir a se tornar o locus de decisões finais em matéria de estratégia (JORDAN ET AL., op. cit., p. 128).

<sup>45</sup> Jordan et al. (op. cit., p. 125-126) citam como exemplos dessa tendência a crise dos reféns de 1979, a invasão russa do Afeganistão, a invasão de Granada em 1983, os ataques aéreos à Líbia em 1986 e a Guerra do Golfo (1991).

solicitação, ao Executivo, de relatórios e estudos que expliquem as opções de estratégia adotadas (JORDAN ET AL., 1999, p. 126).<sup>46</sup>

Em terceiro lugar, os interesses das bases eleitorais e a influência política dentro do Congresso constituem as principais preocupações dos membros do Legislativo, em detrimento de considerações estratégicas da segurança nacional.<sup>47</sup> Quando os comitês congressionais discutem o orçamento de defesa, portanto, o foco da deliberação encontra-se nos aspectos financeiros, organizacionais, de pessoal e de material – que, ao mesmo tempo em que possuem impacto direto sobre as bases eleitorais, constituem apenas desdobramentos das estratégias de segurança nacional já escolhidas pelo Executivo (JORDAN ET AL., 1999, p. 126-127).

Por fim, as decisões sobre segurança internacional estão sujeitas à tradicional barganha política entre membros do Congresso, que negociam seu apoio a questões de áreas sem relação direta. Logo, na maioria das vezes, as decisões na área de segurança nacional seguem uma lógica política de curto prazo; apenas em alguns momentos de crise as decisões congressionais foram tomadas de forma estritamente racional (JORDAN ET AL., 1999, p. 128-129).

Jordan et al. (1999, p. 93) ponderam que, apesar dos fatores estruturais que contribuem para a concentração de poder no Executivo, o Congresso tem, desde o final da década de 1960, exercido suas prerrogativas de “*advice and consent*” no âmbito das políticas externa e de defesa com frequência crescente.<sup>48</sup> De acordo com os autores, “(...) *Congress has both challenged the president’s preeminence across many of the important issues and has largely acquired the resources, information, and legal authority to do so on a comprehensive and continuing basis*” (JORDAN ET AL., 1999, p. 123). Embora a distribuição de poderes na Constituição deixe espaço para a possibilidade de participação congressional ativa nas questões de segurança, a efetivação dessa possibilidade é fenômeno relativamente recente – do qual o *War Powers Act* de 1973 constitui o exemplo mais claro.

---

<sup>46</sup> Segundo Jordan et al. (op. cit., p. 136-137), “*Annually [the] congressional bureaucracy adjusts about 1500 line items in the defense authorization and appropriation bills, mandates that the Department of Defense take some 700 specific actions, and enacts over 200 general provisions into law.*” Além disso, a cada ano, o Departamento de Defesa elabora mais de quatrocentos estudos e relatórios a pedido do Legislativo.

<sup>47</sup> Exceções a essas regras encontram-se nos principais comitês de defesa do Congresso (JORDAN ET AL., op. cit., p. 127).

<sup>48</sup> Ver também Sarkesian et al. (2002, p. 97-98).

### 3.1.1.2 O *War Powers Act* (1973)

No final da década de 1960, a polêmica em torno da Guerra do Vietnã engendrou o fim do consenso político doméstico sobre a condução da política externa, assim como enfraqueceu consideravelmente a liderança presidencial nessa área. (JORDAN ET AL., 1999, p. 130). O Congresso passou a desafiar a predominância do Executivo nos assuntos de segurança nacional; no começo da década de 1970, a descoberta de práticas ilegais no Executivo contribuiu para que o Legislativo adotasse uma postura mais ativa (HASS, 1979, p. 6, apud JORDAN ET AL., 1999, p. 130). Desse modo, em novembro de 1973, o Congresso aprovou, apesar do veto do Presidente Nixon, o *War Powers Act*.

O texto do *War Powers Act* estipula que o presidente deve consultar o Congresso: (a) antes de introduzir tropas equipadas para combate no território de um país estrangeiro; (b) antes de empregar tropas em hostilidades; e (c) para manter o emprego das tropas após um período que vai de sessenta até noventa dias do seu envio. O objetivo dos legisladores consistiu em restringir a autoridade presidencial para engajar as forças armadas em conflitos, ao tornar mais específica a provisão constitucional de que o Congresso, e não o presidente, possui a prerrogativa de declarar guerras.

Apesar de ter havido, entre 1973 e 1991, vinte e cinco casos em que o Congresso poderia ter evocado o *War Powers Act* para impedir que o presidente empregasse as tropas americanas em conflitos armados, isso nunca ocorreu (JORDAN ET AL., 1999, p. 134-135).<sup>49</sup>

O maior teste ao *War Powers Act* ocorreu em janeiro de 1991, pouco antes do início da Guerra do Golfo. Em novembro de 1990, sem pedir autorização congressional, o Presidente George H. W. Bush aumentou significativamente o número de soldados no Golfo Pérsico. Ao ser questionado, Bush argumentou que, sendo os EUA parte de uma coalizão sob os auspícios da ONU, a decisão de empregar as forças armadas prescindiria de aprovação do Legislativo. O Congresso viu-se, então, em uma situação delicada: não poderia ignorar a questão e renunciar a suas prerrogativas, como no

---

<sup>49</sup> Apenas uma vez, durante o governo de Reagan, o Congresso restringiu os poderes do presidente relativos à guerra. Isso ocorreu, no entanto, com anuência presidencial – o que indica haver sido uma manobra política de Reagan para dividir a responsabilidade pelo fracasso das operações que se realizavam no Líbano (JORDAN ET AL., 1999, p. 135).

período anterior à Guerra do Vietnã; não poderia, por outro lado, desautorizar a operação *Desert Storm*, sob o risco de ser responsabilizado pela permanência das forças iraquianas no Kuwait. Após pouco debate, assim, a ação militar foi aprovada (JORDAN ET AL., 1999, p. 95).

Alguns meses depois, o desejo de compartilhar a glória pelo sucesso da operação no Golfo fez com que os membros do Legislativo desconsiderassem a estratégia política utilizada pelo Presidente Bush. Como observam Jordan et al. (1999, p. 136), se, por outro lado, a operação *Desert Storm* tivesse falhado, o Congresso poderia ser culpado por emitir a Saddam Hussein sinais equivocados sobre a posição dos EUA:

*The Gulf lesson was clear. If the president is determined to use military force, the Congress can do little to stop him. If the military operation is successful, like Desert Storm, there will be few public complaints about the abuse of executive power. If, however, the military conduct turns out poorly, like Vietnam or Lebanon, there will be cries about presidential abuse of power* (JORDAN ET AL., 1999, p. 96).

Em uma perspectiva histórica, o *War Powers Act* mostrou-se falho como instrumento de controle do uso da força militar por parte do Congresso. Nas últimas décadas, a determinação do Congresso de assumir uma postura mais ativa em relação aos assuntos de segurança nacional foi mais bem exercida por meio do processo orçamentário e de consultas ao Executivo.

Como o Executivo assumiu a liderança na condução das políticas externa e de defesa desde o início da Primeira Guerra Mundial, parece improvável, no curto e médio prazos, que o Congresso recupere sua influência anterior. Portanto, para se compreender o processo decisório dos assuntos de segurança nacional – entre os quais se insere a estratégia militar aplicada em guerras –, faz-se necessário analisar o funcionamento do poder executivo. Na próxima seção, analisar-se-á o funcionamento das principais agências do Executivo responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas de segurança nacional, com o propósito de se identificarem os mecanismos institucionais normais de tratamento das questões atinentes às políticas externa e de defesa.

### 3.1.2 AS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DE SEGURANÇA NACIONAL

Conforme indicado na Constituição e reiterado pelas práticas institucionais, o presidente encontra-se no centro do processo decisório das políticas de segurança nacional. Ao longo da história, diferenças de estilo administrativo e de experiência prévia significaram graus distintos de envolvimento presidencial em assuntos de segurança; no entanto, “*Given the nature of presidential authority and power, (...) even the most passive chief executives of recent decades have occupied a pivotal position in the national security process*” (JORDAN ET AL., 1999, p. 121).

Jordan et al. (1999, p. 97) identificam três grupos de funções desempenhadas pelo presidente na área de segurança nacional: (a) alocação de recursos; (b) planejamento de políticas; e (c) coordenação e monitoramento de operações.<sup>50</sup> O Departamento de Estado, o Departamento de Defesa e o *national security advisor* têm se revezado, ou compartilhado responsabilidades, no planejamento de políticas. A coordenação e o monitoramento de operações, por sua vez, têm sido atribuição do Departamento de Estado ou do *national security advisor*.<sup>51</sup>

Ao longo do século XX, observa-se uma tendência de “institucionalização da presidência”, por meio da expansão da burocracia executiva (JORDAN ET AL., 1999, p. 98). Ao mesmo tempo em que amplia a capacidade do Executivo de adquirir e processar informações, a expansão da burocracia aumenta, porém, o hiato entre o processo decisório, realizado no topo da hierarquia, e a implementação de políticas. Ampliam-se, assim, as possibilidades de que: (i) as decisões presidenciais sejam retardadas, modificadas, ou mesmo anuladas; (ii) haja dificuldade de articulação entre as agências governamentais, que possuem concepções, interesses e *standard operating procedures* próprios (JORDAN ET AL., 1999, p. 119-121).<sup>52</sup>

As principais agências do Executivo responsáveis pela formulação e execução das políticas de segurança nacional são o *National Security Council*, a comunidade de

---

<sup>50</sup> A alocação de recursos tem sido função do *Office of Management and Budget* (OMB). Ver nota 14.

<sup>51</sup> No processo decisório relativo à Guerra do Iraque, no entanto, o Departamento de Defesa concentrou, por um período considerável, as atribuições de planejamento, coordenação e monitoramento, em detrimento das outras agências, como se verá no Capítulo 4.

<sup>52</sup> A falta de responsividade da burocracia e as dificuldades de articulação entre as agências governamentais foram objeto do estudo de autores como Allison (1999) e Halperin (2006).

inteligência, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa.<sup>53</sup> Nas próximas seções, realizar-se-á um breve histórico do funcionamento dessas agências, ao mesmo tempo em que se observará um pouco de sua interação desde que foram instituídas.

### 3.1.2.1 O sistema do *National Security Council*

O *National Security Act* de 1947, entre outras medidas, instituiu o *National Security Council* (NSC), agência comandada pelo *national security advisor* (ou *Assistant to the President for National Security Affairs*).<sup>54</sup> Foram designados membros estatutários do NSC o presidente, o vice-presidente, o secretário de Estado e o secretário de Defesa. O diretor da *Central Intelligence Agency* (CIA) e o presidente do JCS foram nomeados assessores estatutários.

A equipe de funcionários do NSC, por sua vez, compõe-se de militares e funcionários da CIA de alto escalão, pessoal do Departamento de Estado, acadêmicos e outros especialistas. A maior parte das informações sobre temas afetos à segurança nacional que chega às mãos do presidente é previamente processada por esses funcionários (JORDAN ET AL., 1999, p. 221).

O NSC reúne as atribuições presidenciais de coordenar as agências governamentais e planejar as políticas públicas de segurança nacional (JORDAN ET AL., 1999, p. 100).<sup>55</sup> O *National Security Act* de 1947 permitiu que cada presidente, desde a administração Truman, conformasse a estrutura e as funções do NSC a seu estilo administrativo pessoal (JORDAN ET AL., 1999, p. 220).<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Além dessas agências, Jordan et al. (op. cit., p. 113-114) citam o *Office of Management and Budget* (OMB), que lida com o orçamento de defesa, no qual o presidente estabelece prioridades de acordo com seus objetivos de segurança nacional. Durante boa parte do século XX, no entanto, a habilidade do OMB (e do Executivo, de modo geral) de administrar gastos tem sido constrangida pela ação do Congresso e pela tendência dos congressistas de adicionar itens ao orçamento com o propósito de satisfazer lobistas ou os constituintes de suas bases eleitorais.

<sup>54</sup> A sucessão de *national security advisors* influentes, desde o governo Kennedy, levou Spanier; Uslaner (1985, p. 35), apud Sarkesian et al. (op. cit., p. 116) a considerar o posto equivalente ao de um “*second secretary of state*”.

<sup>55</sup> Como se verá no Capítulo 4, no entanto, no caso do processo decisório relativo à Guerra do Iraque, o *National Security Council* desempenhou um papel mínimo, não cumprindo as funções a ele atribuídas quando de sua instituição.

<sup>56</sup> De acordo com Jordan et al. (op. cit., p. 101-105), ao longo do tempo, o papel do NSC sofreu modificações decorrentes não só das concepções de cada presidente quanto ao papel do *national security advisor*, como também das relações pessoais entre o *advisor* e o presidente. Atualmente, o NSC é dirigido pelo Presidente Bush; participam regularmente das reuniões o Vice-Presidente, a Secretária de Estado, o

Em 14 de fevereiro de 1989, o Presidente George Bush fez publicar a *National Security Directive I*, cujo texto reafirma que o NSC é:

- “o principal fórum de discussão de assuntos de segurança nacional que requerem decisão presidencial;
- responsável por assessorar o presidente por meio da integração de todos os aspectos de segurança nacional;
- o meio principal de coordenação das agências do Executivo responsáveis pelos temas de segurança nacional” (JORDAN ET AL., 1999, p. 98).

Além de ser responsável por lidar, de forma rotineira, com temas como os orçamentos de defesa e inteligência, o NSC provê canais de ação (*action channels*) específicos para algumas das principais decisões na área de segurança nacional, que envolvem a consideração de temas inéditos ou a reavaliação de políticas (JORDAN ET AL., 1999, p. 228-229).

Se um membro do Executivo (inclusive o presidente) ou do Legislativo identifica uma questão para a qual considera necessário formular uma política ou reavaliar a política utilizada, ele deve preparar um estudo preliminar (“*Interagency Study*”). Esse estudo é encaminhado aos funcionários do NSC, que devem apresentá-lo, com recomendações, ao *national security advisor* – o qual o discutirá com o presidente. A depender da aprovação presidencial, a Casa Branca elabora uma *National Security Study Directive* (NSSD), requerendo que as agências governamentais envolvidas na questão realizem recomendações. Essas recomendações são, então, examinadas pelos subgrupos do NSC e, posteriormente, pelos membros estatutários do NSC.<sup>57</sup> A decisão final, por parte do presidente, sobre a questão em consideração é formalizada em uma

---

Secretário do Tesouro, o Secretário de Defesa e o *national security advisor*; o Presidente do *Joint Chiefs of Staff* é o assessor militar estatutário, o Diretor de Inteligência Nacional é o assessor de inteligência; o chefe de gabinete da Presidência, o *Counsel to the President* e o assessor de política econômica da Presidência participam eventualmente das reuniões; o Procurador-Geral, o Diretor do *Office of Management and Budget* e outros membros do Executivo participam quando se discutem assuntos sob sua jurisdição. Ver <http://www.whitehouse.gov/nsc/> (acesso em 20 de abril de 2008).

<sup>57</sup> Os subgrupos do NSC foram criados para tornar mais eficiente o trabalho de coordenação entre as agências governamentais. Eles são formados por membros do Executivo em três níveis: secretários, secretários adjuntos (*deputy secretary*) e assessores (*assistant secretary*) (JORDAN ET AL., op. cit., p. 220).

*National Security Directive* (NSD), nas quais estão prescritas as políticas e ações a serem implementadas, assim como atribuídos responsabilidades e recursos.<sup>58</sup>

Sakesian et al. (2002, p. 105-107) observam que, ao longo de século XX, o processo decisório de segurança nacional tem sido crescentemente influenciado pelo NSC, que, apesar de não possuir meios de executar as decisões tomadas, tem funcionado como um árbitro entre as demais agências responsáveis pelas políticas externa e de defesa – principalmente o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa. Em muitos casos, inclusive, o NSC tem tomado para si atribuições que pertenciam ao Departamento de Estado, considerado por seus interlocutores no governo como um desafio de administração. Como resultado da tendência de expansão da influência do NSC, no entanto, sua credibilidade enquanto mediador das controvérsias entre agências tem sido questionada.

A influência do NSC no processo decisório de segurança nacional decorre, em larga medida, da influência crescente do *national security advisor* (SARKESIAN ET AL., 2002, p. 118). O *national security advisor* possui algumas vantagens significativas em relação aos secretários de Estado e de Defesa: (a) como sua nomeação não depende de aprovação congressional, diferentemente do que ocorre com os secretários, ele deve lealdade apenas ao presidente; (b) seu gabinete encontra-se na Casa Branca, o que possibilita acesso direto e diário ao presidente; e (c) embora seja responsável por comandar o NSC, ele goza de mais flexibilidade que os secretários, por não ter responsabilidades operacionais e dirigir uma equipe reduzida, com aproximadamente cinquenta membros (SARKESIAN ET AL., 2002, p. 118).

### 3.1.2.2 A comunidade de inteligência

Como ponderam Jordan et al. (1999, p. 149), o termo “comunidade de inteligência” apresenta uma noção equivocada a respeito da articulação entre as agências responsáveis por coletar e processar inteligência no governo estadunidense.

---

<sup>58</sup> No governo de George W. Bush, o termo *National Security Directive* foi substituído por *National Security Presidential Directive*. Ver <http://www.loc.gov/r/r/news/directives.html> (acesso em 20 de abril de 2008).

O *National Security Act* de 1947 instituiu o posto de *director of central intelligence* (DCI), responsável também pela direção da CIA. Embora a autoridade desse posto tenha aumentado ao longo da segunda metade do século XX, o DCI exerce apenas funções de supervisão, e não de comando, das principais agências de inteligência, que se encontram dispersas na estrutura governamental. São elas: a CIA; agências do Departamento de Defesa, como a *Defense Intelligence Agency* (DIA), a *National Imagery and Mapping Agency* (NIMA), e os serviços de inteligência do exército, da marinha e da força aérea; o *Bureau of Intelligence and Research* do Departamento de Estado; e a *National Security Agency* (NSA), também subordinada ao Departamento de Defesa (JORDAN ET AL., 1999, p. 149-150).

Acima do DCI, o NSC – por meio de sua equipe de funcionários, comandada pelo *national security advisor* ou por algum de seus subgrupos – e o próprio presidente podem estabelecer objetivos e prioridades para o trabalho das agências de inteligência (JORDAN ET AL., 1999, p. 150-151).

### 3.1.2.3 O Departamento de Estado

Assim como ocorre em outros postos do poder executivo, o papel do secretário de Estado no processo decisório de questões relacionadas à segurança nacional tem sido resultado de uma combinação de fatores, entre os quais a relação pessoal entre o secretário e o presidente, e a disposição deste de delegar responsabilidades:

*[The] secretary's role is the result of his or her own talents, the personal relationship between him or her and the president, and the president's propensity to become directly involved in foreign policymaking. The more a president desires to become involved in foreign policy, the more difficult it is for the secretary of state to take initiatives and conduct his or her office. Since presidents normally anticipate their own policymaking tendencies in selecting secretaries, much of the criticism of a "weak" secretary of state should be directed at activist presidents* (JORDAN ET AL., 1999, p. 105).<sup>59</sup>

Desde a década de 1960, a nomeação de *national security advisors* influentes tem levado à relativização da tradicional função do secretário de Estado como principal

---

<sup>59</sup> Jordan et al., op. cit., p. 105.

assessor do presidente sobre política externa. Além disso, alguns presidentes ou secretários de Estado insatisfeitos com o trabalho do Departamento têm contornado a agência na formulação e execução da política externa, por vezes delegando o processo decisório ao NSC ou o Departamento de Defesa (JORDAN ET AL., 1999, p. 107-109).

A insatisfação com o trabalho do Departamento de Estado, de acordo com Jordan et al. (1999, p. 107-108), deve-se à sua fragmentação em setores especializados em regiões geográficas ou áreas temáticas, cada um com uma perspectiva parcial das questões em discussão – o que dificultaria a tomada de decisões dentro do órgão. Por esse motivo, observam os autores, presidentes de ambos os principais partidos políticos tenderiam a possuir uma visão negativa do Departamento de Estado.

Sarkesian et al. (2002, p. 109-110), por outro lado, afirmam que o Departamento de Estado tem sido criticado por ser “*a bureaucracy committed to stability, the status quo, and self-protection of its organizational integrity and autonomy*”. Isso acarretaria, segundo os críticos, entraves burocráticos que impediriam a emergência de iniciativas inovadoras dentro da agência.

Além disso, em muitas áreas temáticas, a falta de uma divisão clara de poderes e responsabilidades entre os departamentos de Estado e Defesa torna mais freqüente a manifestação de conflitos burocráticos, principalmente no caso de os secretários possuírem personalidades fortes (SARKESIAN ET AL., 2002, p. 116). A ambigüidade de mandatos, ademais, admite a possibilidade de que um dos secretários imponha sua visão e sua agenda política sobre o tratamento de determinados assuntos, em detrimento da participação da outra agência governamental.<sup>60</sup>

### 3.1.3 O DEPARTAMENTO DE DEFESA

O Departamento de Defesa (DOD) possui primazia na formulação e execução das políticas de segurança (JORDAN ET AL., 1999, p. 111). A história do DOD caracteriza-se pelo seu fortalecimento gradual, por meio do aumento da autoridade e do poder do secretário de Defesa (HUNTINGTON, 1988, p. 410). Se, em 1947, o

---

<sup>60</sup> No caso do primeiro mandato de George W. Bush, como se verá no Capítulo 4, essa possibilidade se concretizou em decorrência da maior influência relativa do Secretário de Defesa Donald Rumsfeld sobre o presidente.

secretário possuía poucos poderes para coordenar o DOD, atualmente estabeleceu-se o controle civil sobre os militares:

*Foreign policy, military strategy, defense budgets and the choice of major weapons and forces are all closely related matters of basic national security policy and the principal task of the Secretary of Defense is personally to grasp the strategic issues and provide active leadership to develop a defense program that sensibly relates all these factors. In short, his main job is to shape the defense program in the national interest. In particular, it is his job to decide what forces are needed (ALAN C. ENTHOVEN, K. WAYNE SMITH, 1971, p. 3, apud JORDAN ET AL., 1999, p. 111).*

Além da centralização de poder em mãos civis, identifica-se outra tendência desde a instituição do posto de secretário de Defesa: a integração progressiva entre as forças singulares, que inicialmente atuavam de forma autônoma. Os principais instrumentos de efetivação do controle civil e da integração militar – que serão analisados nesta seção – correspondem ao *National Security Act* de 1947, às reformas de Eisenhower (1958), à introdução de métodos de análise de sistemas durante a gestão de Robert McNamara e ao *Goldwater-Nichols Act* (ou *Defense Reorganization Act*) de 1986. Além disso, no final desta seção, apresentar-se-á um panorama do funcionamento do *Joint Chiefs of Staff* (JCS), assim como um histórico recente das opções de estratégia militar adotadas pelos EUA.

### 3.1.3.1 O *National Security Act* (1947)

As experiências de coordenação tanto entre civis e militares como entre as forças singulares durante as duas guerras mundiais forneceram a base para a instituição, no final da década de 1940, de um sistema de segurança nacional. O *Legislative Reorganization Act* de 1946 estabeleceu que as forças armadas deveriam submeter ao Legislativo um orçamento único e criou um comitê (o *Armed Services Committee*) dentro do Congresso, responsável por analisar o orçamento conjunto (JORDAN ET AL., 1999, p. 175).

Com o *National Security Act* de 1947, concedeu-se a responsabilidade pelo processo orçamentário – antes atribuída aos chefes de estado-maior de cada uma das forças – ao novo posto de secretário de Defesa. Além disso, os departamentos das três

forças (exército, marinha e força aérea) foram unidos e passaram a ser dirigidos pelo JCS, composto pelos chefes de estado-maior de cada força, e com equipe de funcionários própria (JORDAN ET AL., 1999, p. 175).

Em 1949, instituiu-se o Departamento de Defesa, que agrupou os departamentos militares sob o comando do secretário de Defesa (SARKESIAN ET AL., 2002, p. 92). Removeram-se, assim, os chefes de estado-maior do gabinete do JCS e instituiu-se o posto de presidente (*chairman*) do JCS, responsável por presidir e coordenar o trabalho do órgão; expandiu-se, ademais, a equipe de funcionários (JORDAN ET AL., 1999, p. 176).

### 3.1.3.2 As reformas de Eisenhower e a “Revolução McNamara”

De acordo com Huntington (1988, p. 411), *“The reforms initiated by President Eisenhower and Secretary McNamara concentrated on three areas, all related to ways in which the department went about constituting and planning to use military force: strategic planning, combat command, and resource allocation.”* Subjazia a essas reformas o objetivo de estabelecer um planejamento estratégico unificado, por meio da subordinação do JCS ao secretário de Defesa.<sup>61</sup>

Por conseguinte, em 1953 e quando da aprovação de emendas ao *National Security Act* de 1947, em 1958, adotaram-se as seguintes medidas:

- O presidente do JCS assumiu a direção da equipe de funcionários do órgão;
- Aumentou-se o número de assistentes do secretário de Defesa;
- Os comandos militares foram rebaixados na escala administrativa;
- Transferiu-se o controle dos comandos operacionais para o secretário de Defesa;
- Instituíram-se os postos de vice-chefes de estado-maior (*vice-chiefs*), responsáveis pelas respectivas forças singulares, com o propósito de permitir

---

<sup>61</sup> De acordo com Jordan et al. (op. cit., p. 176), a rivalidade entre as forças, percebida desde 1947, prejudicava o que seria uma administração racional do DOD, pois tornava praticamente inviável, para o JCS, elaborar um programa de defesa conjunto dentro dos tetos orçamentários. As reformas das décadas de 1950 e 1960 objetivavam, assim, contrabalançar os efeitos negativos da barganha orçamentária entre as forças e aumentar o controle civil.

que os chefes de estado-maior se concentrassem em suas responsabilidades conjuntas (JORDAN ET AL., 1999, p. 176-177).<sup>62</sup>

As reformas da década de 1950, portanto, forneceram a base legal para a efetivação do controle civil no Departamento de Defesa. Durante a gestão de Robert McNamara como secretário de Defesa, no começo da década de 1960, a introdução de técnicas de contabilidade e análise de sistemas no planejamento e no orçamento do DOD contribuiu de modo significativo para limitar a influência militar tanto na aquisição de armamentos como na definição de estratégias.

As mudanças profundas perpetradas por McNamara no Departamento de Defesa, conhecidas como a “Revolução McNamara”, fizeram-se possíveis devido não só à visão estratégica do Secretário, como também ao apoio presidencial. Como mostram Jordan et al., (1999, p. 202),

*Unlike most of his predecessors, Secretary McNamara viewed his role as being a leader in shaping defense policy rather than as a reviewer of service plans. Moreover, McNamara arrived at the Pentagon with a strong presidential mandate to shift the nation's defense posture from one of massive retaliation to one of flexible response. (...) The mandate was to be prepared to fight simultaneously major wars in Europe and Asia and a “Brush-fire” war anywhere in the world – the so-called “two-and-a-half-war strategy”.*

Para McNamara, o planejamento dos gastos de defesa deveria basear-se na escolha racional entre métodos alternativos para alcançar os objetivos de segurança estabelecidos. A racionalidade das escolhas, por sua vez, estava condicionada a uma visão integrada do planejamento militar – atribuição do JCS – e do orçamento militar, atribuição do secretário de Defesa e das agências de auditoria. O instrumento de racionalização do planejamento dos gastos de defesa seria o *Program-Planning-Budgeting System* (PPBS), sistema utilizado até a atualidade, que agrupa todos os sistemas de armamentos e forças militares em programas de defesa específicos, classificados segundo o objetivo militar principal (JORDAN ET AL., 1999, p. 202).

Na visão de McNamara, a opinião dos militares deveria ser menos valorizada por que: (i) os militares tenderiam a possuir uma visão paroquial das necessidades de segurança; e (ii) a revolução tecnológica haveria diminuído a importância da

---

<sup>62</sup> Segundo Jordan et al. (op. cit., p. 177), as reformas de 1958 procuraram solucionar o problema de que as responsabilidades dos chefes de estado-maior das forças singulares – pela defesa como um todo; e pelos papéis, missões e capacidades de cada força, especificamente – contradiziam-se com frequência.

experiência militar, pois nunca tinha havido uma guerra nuclear (JORDAN ET AL., 1999, p. 202). Fazia-se necessário, portanto, introduzir métodos quantitativos no processo decisório, em detrimento da opinião dos militares e do método tradicional de análise de ameaças. Durante a “Revolução McNamara”, dessa forma, houve diversos atritos entre os militares e o Secretário, considerado excessivamente centralizador.<sup>63</sup>

### 3.1.3.3 O *Goldwater-Nichols Act* (1986)

O Congresso aprovou, em 1986, nova reforma da legislação de defesa, conhecida também por *Goldwater-Nichols Act*, em homenagem aos seus patrocinadores. Segundo Jordan et al. (1999, p. 177-178), com vistas a fortalecer o aspecto conjunto do funcionamento do DoD, esse ato legislativo:

- Fortaleceu a autoridade do presidente do JCS, designado “*principal military advisor to the President, the National Security Council, and the Secretary of Defense.*” Autorizou-se o presidente do JCS, dessa forma, a expressar visão própria, e não apenas a visão do JCS;
- Criou a posição de vice-presidente (*vice-chairman*) do JCS;
- Facultou aos chefes de estado-maior das forças singulares o assessoramento direto ao presidente, quando considerado necessário;
- Reforçou a autoridade dos comandos unificados;<sup>64</sup>
- Determinou que parte dos oficiais mais destacados de cada força singular fossem enviados para servir no JCS e nos comandos unificados, além de receberem promoções.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Como se verá no próximo capítulo, a atitude centralizadora de Donald Rumsfeld à frente do Departamento de Defesa levou, entre os militares, a recorrentes comparações com a gestão de McNamara.

<sup>64</sup> Os comandos unificados são: *U.S. Northern Command, U.S. Pacific Command, U.S. Southern Command, U.S. Central Command, U.S. European Command, U.S. Joint Forces Command, U.S. Special Operations Command, U.S. Transportation Command, e U.S. Strategic Command*. A divisão de responsabilidades entre os comandos segue critério geográfico; o *U.S. Central Command* (CENTCOM) é responsável pela área que inclui Afeganistão e Iraque. Ver <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand/> (acesso em 27 de abril de 2008).

<sup>65</sup> De acordo com o General Charles Boyd (apud O’Hanlon; Naim, 2001, p. 42), no entanto, o conjunto das medidas do *Goldwater-Nichols Act* teve como efeito a politização e a desprofissionalização do corpo

### 3.1.3.4 O *Joint Chiefs of Staff*

O JCS compõe-se dos chefes de estado-maior do exército, da marinha, da aeronáutica e dos *Marines*, além do presidente e do vice-presidente. O presidente ou seu substituto, o vice-presidente, representa o JCS nas reuniões do NSC e na articulação com as agências governamentais.<sup>66</sup> De acordo com a lei, o JCS é responsável por fornecer assessoramento militar ao presidente, ao NSC, ao secretário de Defesa e ao Congresso, quando requisitado (JORDAN ET AL., 1999, p. 185).

O papel e a influência do JCS tendem a mudar conforme as relações entre os demais atores políticos se modificam: “[The] role and influence of the JCS since its creation has been a function of its credibility within the executive branch, as well as the receptiveness of its civilian leaders and Congress to its advice on matters concerning the organization, funding, and use of the military” (JORDAN ET AL., 1999, p. 185).<sup>67</sup>

O JCS – assim como seu presidente, seu vice-presidente e os chefes de estado-maior das forças singulares – não se encontra na cadeia de comando militar, apesar de conter os principais assessores militares ao alto escalão do governo e, principalmente, ao secretário de Defesa (JORDAN ET AL., 1999, p. 111). A cadeia de comando militar é composta pelo presidente, na condição de comandante supremo das forças armadas; pelo secretário de Defesa, como substituto do presidente; e pelos comandantes dos comandos unificados.

O fluxo de assessoramento militar ao presidente normalmente percorre um caminho que começa nos chefes de estado-maior das forças singulares, passa pelo presidente do JCS e, então, pelo secretário de Defesa, para finalmente chegar ao

de oficiais, porque: (a) disseminou a competição pelos postos conjuntos; (b) isolou o presidente do JCS dos demais integrantes do JCS, tornando seu posto bem mais político que técnico.

<sup>66</sup> No governo de George W. Bush, no entanto, como se verá no Capítulo 4, a participação do vice-presidente nas reuniões do NSC e do gabinete de guerra era constante, o que reflete o interesse e a influência de Dick Cheney sobre os assuntos de segurança nacional. Ver seção 3.2.1.1.

<sup>67</sup> De acordo com os autores, se durante a gestão de McNamara como secretário de defesa o pessoal civil do DoD predominava sobre os militares, a partir dos últimos anos do governo de Lyndon Johnson a perspectiva militar voltou a ser valorizada, especialmente no governo Nixon. Durante o governo Carter, por outro lado, o JCS opôs-se abertamente ao presidente ao demandar um aumento no orçamento militar; o Congresso, por sua vez, encontrava-se mais receptivo à posição do JCS, devido à percepção do potencial militar soviético como ameaça. Durante o governo de Reagan, a valorização da perspectiva militar evidenciava-se nos encontros periódicos entre o presidente e todo o JCS. Na administração de George H. W. Bush, a proximidade entre o presidente e Colin Powell, presidente do JCS e parte do círculo íntimo de assessores de Bush em segurança nacional, fez com que o JCS tivesse autonomia, por exemplo, para determinar a extensão da força empregada na Guerra do Golfo e a condução independente da operação *Desert Storm* (JORDAN ET AL., 1999, p. 185-188).

presidente (JORDAN ET AL., 1999, p. 111). No *Defense Reorganization Act* de 1986, abriu-se a possibilidade de acesso direto dos chefes de estado-maior ao presidente, sem intermediação do presidente do JCS ou do secretário de Defesa, com o propósito de se garantir que o presidente tenha acesso a opiniões divergentes antes de tomar a decisão final em assuntos de segurança nacional.<sup>68</sup>

Por fim, sob uma perspectiva histórica, a “*grand strategy*” – definida por Jordan et al. (1999, p. 192) como “o primeiro nível do processo político, no qual objetivos fundamentais são estabelecidos”<sup>69</sup> – tem sido incumbência dos líderes civis, e não dos militares. Em outras palavras, os comandantes militares não decidem quando iniciar uma guerra; eles apenas fornecem assessoramento ao alto escalão do governo sobre como utilizar a força de forma mais eficiente para alcançar um objetivo estratégico estabelecido pelos líderes civis.

### 3.1.3.5 A estratégia militar

O trabalho do Departamento de Defesa, agência bem mais recente que o Departamento de Estado, sofre influência considerável das inovações tecnológicas e das transformações na ordem internacional (SARKESIAN ET AL., 2002, p. 110). Como decorrência disso, não só a organização estrutural do DOD como também as opções de estratégia militar estão sujeitas a modificações constantes.

De acordo com Chuck Spinney, especialista norte-americano em estratégia militar, após a Segunda Guerra Mundial, a estratégia militar dos EUA seguiu orientações distintas em três momentos:

*If you look over time at how strategy has evolved in the United States military, we started off with a two-and-a-half war strategy in the 1950s and early 1960s--a major war against the Soviet Union, a major war against China, and a secondary war--or a major theater war, if you will--against North Korea. That shifted under the Nixon administration to a one-*

---

<sup>68</sup> Como se verá no Capítulo 4, no caso do Iraque, concretizou-se a situação que os legisladores pretendiam impedir por meio do *Goldwater-Nichols Act* de 1986: apesar de a opinião militar apresentada ao Presidente Bush estar cercada de controvérsia, os membros do JCS não entraram em contato com o presidente para discuti-la de modo mais aprofundado. De acordo com Woodward (2006, p. 69-71), o secretário de Defesa Donald Rumsfeld, conhecido por seu estilo centralizador de administração, escolheu o presidente do JCS, Richard B. Myers, exatamente por perceber nele uma dificuldade em questionar a posição de um superior.

<sup>69</sup> Tradução da autora.

*and-a-half war strategy--the Soviet Union plus the Persian Gulf or Korea. At the end of the Cold War, it shifted again to a two-war, two major theater war strategy.*<sup>70</sup>

Spinney identifica uma tendência de longo prazo no sentido da redução das forças, intensificada após a queda do muro de Berlim, quando iniciaram discussões sobre a necessidade de mudar a estratégia militar. Em decorrência dessas discussões, o Congresso demandou, no *National Defense Authorization Act* de 1996, que o Departamento de Defesa lhe submetesse, em 1997 e a cada quatro anos a partir de então, uma *Quadrennial Defense Review* (QDR) contendo as opções estratégicas adotadas pelo DOD (SARKESIAN ET AL., 2002, p. 110-112).

Até hoje, houve três QDR, elaboradas respectivamente em 1997, 2001 e 2006. A QDR 2001, elaborada na segunda gestão de Donald Rumsfeld como secretário de Defesa, já no governo George W. Bush, é considerada um ponto de inflexão, por ter mudado o foco da QDR dos aspectos orçamentários para os aspectos estratégicos (SARKESIAN ET AL., 2002, p. 110-112). Na QDR 2001, Rumsfeld rejeita a estratégia de *two major regional conflicts*, adotada no final da Guerra Fria, ao mesmo tempo em que estabelece as diretrizes de transformação militar e os termos de referência para os militares que guiariam as ações na Guerra do Iraque.<sup>71</sup>

#### 3.1.4 O PROCESSO DECISÓRIO EM SEGURANÇA NACIONAL

Jordan et al. (1999, p. 217) propõem uma caracterização do processo decisório estadunidense em segurança nacional como uma série de círculos concêntricos (*policy rings*). No centro do processo decisório encontrar-se-ia o presidente, cercado de seus assessores mais próximos – cuja proximidade pode depender da posição que ocupam ou de sua relação pessoal com o presidente. Segundo os autores, apesar de a composição desse círculo de assessores variar de acordo com o presidente, ela inclui, em geral, os

<sup>70</sup> Ver entrevista de Chuck Spinney à PBS *Frontline* disponível <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/future/interviews/spinney.html> (acesso em 27 de março de 2008). De acordo com Spinney, as mudanças na estratégia militar constituem, na realidade, tentativas de justificar a redução das forças a partir da década de 1950, em decorrência de aumentos significativos nos custos militares.

<sup>71</sup> O conteúdo da QDR 2001 é analisado com mais detalhe na seção 3.2.1.4.

secretários de Estado e de Defesa, o *national security advisor*, o *director of central intelligence* (DCI) e o chefe de gabinete da Casa Branca.<sup>72</sup>

Em torno do primeiro círculo, encontrar-se-iam agências “relevantes” do Executivo e comissões independentes.<sup>73</sup> O terceiro círculo seria composto pelas organizações do Legislativo, e o quarto círculo, pela esfera pública (mídia, grupos de interesse e opinião pública).<sup>74</sup>

Apesar de a metáfora de círculos concêntricos parecer atribuir alguma ordem ao processo decisório de segurança nacional, e embora existam procedimentos regularizados desde 1947, não existem fórmulas para a tomada de decisões, que depende de vários fatores:

*Factors such as secrecy, immediacy, political sensitivity, and seriousness of impact tend to place decisions into either the “routine” or the “priority” category. Routine decisions generally involve more of the circles of policymaking, whereas priority decisions, especially those that require great secrecy and quick action, are often made in the inner one or two circles (JORDAN ET AL., op. cit., p. 219).*

É interessante notar, nesse contexto, que essa separação entre as categorias de “rotina” ou “prioridade” das decisões em segurança nacional, proposta por Jordan et al., assemelha-se à distinção que a Escola de Copenhague realiza entre os âmbitos da política normal e da política emergencial. O âmbito da política emergencial corresponderia à categoria de “prioridade”, caracterizada por confidencialidade, urgência, sensibilidade política e seriedade do impacto da decisão governamental. A diferença entre as duas tipologias, por outro lado, encontra-se na adoção de uma epistemologia racionalista por parte de Jordan et al. (1999), que contrasta com a epistemologia construtivista dos autores de Copenhague.

---

<sup>72</sup> Nas administrações de George Bush e Clinton, o círculo de assessores incluía também o presidente do JCS (JORDAN ET AL., 1999, p. 217).

<sup>73</sup> São essas: Departamento de Energia, CIA, Departamento de Justiça, *National Security Agency*, Departamento de Defesa, Departamento de Comércio, Departamento do Interior, Departamento de Estado, FBI e Departamento do Tesouro (JORDAN ET AL., op. cit., p. 218).

<sup>74</sup> Embora os autores reconheçam que o Congresso deveria ocupar um anel separado das agências do Executivo, a analogia dos círculos concêntricos é útil para se observar que o Legislativo possui menos influência relativa sobre as políticas de segurança nacional (JORDAN ET AL., op. cit., p. 218).

### 3.2 A ADMINISTRAÇÃO BUSH: ATORES E IDÉIAS

Como argumentam Goldstein; Keohane (1993, p. 3), as idéias (ou crenças) ajudam o indivíduo a ordenar o mundo, ao reduzirem o número de alternativas de ação concebíveis. As idéias conformam as agendas políticas e, assim, influenciam profundamente os resultados da ação política. Para os autores, elas podem ser divididas em três tipos ideais:

- *Visões de mundo*: possuem o maior impacto sobre a ação humana, por estarem fixadas nos símbolos culturais. As visões de mundo afetam profundamente os modos de pensamento e discurso, ao ponto de se misturarem com as concepções de identidade dos indivíduos;
- *Crenças baseadas em regras morais (ou crenças normativas)*: estabelecem critérios para distinguir entre certo e errado, justo e injusto. Essas crenças traduzem as doutrinas fundamentais contidas nas visões de mundo em conclusões políticas particulares, que servem como diretrizes para ação;
- *Crenças causais*: são crenças sobre relações de causa e efeito, que fornecem diretrizes aos indivíduos sobre como alcançar seus objetivos. Correspondem a estratégias, inseridas no contexto de visões de mundo mais amplas, para alcançar objetivos que, em geral, são valorizados em decorrência de crenças normativas (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 8-11).

De acordo com os autores, como essa categorização não é tão clara na vida social como na definição abstrata, sua principal função é permitir uma análise do efeito causal das idéias sobre os resultados políticos. Na visão de Goldstein; Keohane (1993, p. 11-24), as idéias influenciam a política por meio de três mecanismos causais (*causal pathways*):

- Em determinados momentos, os indivíduos precisam determinar suas preferências ou estabelecer estratégias para alcançar seus objetivos. Como não podem antever as conseqüências de suas ações, os indivíduos baseiam seus cálculos nos efeitos esperados, de acordo com crenças causais e arranjos institucionais. As crenças normativas ou causais, desse modo, fornecem “mapas” para o estabelecimento de objetivos e estratégias. Como representam

interpretações da realidade, essas crenças indicam caminhos para a ação, que excluem as alternativas;

- Em situações estratégicas em que não há equilíbrio único – como contratos incompletos e problemas de ação coletiva – as idéias podem: (a) servir como pontos focais que definem soluções cooperativas; ou (b) funcionar como um “amálgama” que facilita a coesão de grupos específicos;
- As idéias podem também se fixar em instituições políticas. Nesse caso, e na ausência de inovação, as idéias constroem e especificam a política por períodos prolongados.

Nesta seção, as agências governamentais na área de segurança nacional ganharão vida por meio da apresentação dos principais atores da equipe de governo do primeiro mandato do Presidente Bush. De modo breve, serão analisados o estilo administrativo de cada ator e as concepções individuais sobre política internacional, segurança nacional, uso da força militar, política externa e Iraque. Na parte final da seção, essas concepções serão consideradas com base na tipologia de idéias desenvolvida por Goldstein; Keohane (1993). Dos três caminhos causais para a influência das idéias na política, será utilizado neste trabalho o primeiro exposto pelos autores, em que as idéias funcionam como mapas para a ação.

A apresentação dos atores governamentais e de suas idéias tem o propósito de permitir, no Capítulo 4, o exame do impacto que as concepções analisadas tiveram: (i) sobre a maneira como a administração Bush decidiu lidar com as questões de segurança nacional após o 11 de setembro – notadamente, a securitização do terrorismo e das relações com o Iraque; e (ii) sobre o resultado do processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque.

### 3.2.1 A EQUIPE DE GOVERNO DE GEORGE W. BUSH<sup>75</sup>

Daalder; Lindsay (2005, p. 72-73) descartam a perspectiva, por vezes aventada pela mídia, de que o Presidente Bush seria manipulado pelos membros mais experientes

---

<sup>75</sup> Ver, no Apêndice A, organograma com os principais atores responsáveis pelo processo decisório em segurança nacional durante o início do primeiro mandato de George W. Bush.

da administração durante o processo decisório. Na visão dos autores, era Bush quem tomava as decisões finais:

*(...) he made clear to everyone in his administration that he was in charge. (...) Bush quickly demonstrated his decisiveness. Once decisions were made, he delegated authority to his subordinates to carry them out. Contrary to suggestions that he would be a pawn of his more seasoned cabinet secretaries, he dominated them. At one point or another during his first eight months in office, he overturned their decisions or spurned their recommendations. (...) In short, advisers advised; they did not decide. And no one emerged as Bush's regent (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 72-73).*

É provável que essa perspectiva da mídia decorra do estilo administrativo de Bush, que, em virtude da formação profissional prévia do presidente, aproximava-se do modelo empresarial e diferia, portanto, do estilo de outros presidentes. Segundo Herspring (2005, p. 378), Bush preocupava-se com as questões mais gerais e preferia não lidar com os detalhes da formulação e implementação das políticas públicas – tarefa que delegava a seus subordinados. Além disso, Bush esperava receber respostas rápidas para as questões de segurança nacional, em vez de passar horas mergulhado em reflexões abstratas (HERSPRING, 2005, p. 379).

Como argumenta Herspring (2005, p. 378), o processo decisório da administração Bush adquiriu um caráter hierárquico: o presidente lidava quase exclusivamente com os chefes das agências de segurança nacional, os quais possuíam considerável autonomia. Os chefes das agências eram responsáveis por fornecer a Bush opções de ação, para que o presidente tomasse a decisão final. A escolha dos membros de alto escalão do governo, de acordo com Herspring, seguiu o propósito de permitir que o presidente ouvisse opções variadas antes de tomar decisões:

*Bush wanted a healthy mix of differing views and attitudes, so he selected a group of individuals with strong personalities (including his vice president) and varying perspectives on how to address the country's problems. Having enjoyed listening to the clash of viewpoints, he would then make his decision (HERSPRING, 2005, p. 379).*

De acordo com Herspring (2005, p. 378-379), a delegação presidencial de autoridade aos chefes das agências governamentais teve duas implicações principais para o tratamento das questões de segurança nacional. Primeiramente, o estilo administrativo de Bush convidava as agências governamentais a disputar por influência

sobre a formulação e implementação de políticas sem respeitar a divisão de funções estabelecida por arranjos institucionais de governos anteriores.

Em segundo lugar, o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld encontrou espaço para dominar a formulação das políticas de segurança nacional. O presidente, por ter pouca experiência nessa área, esperava ser assessorado por Rumsfeld e pelo presidente do JCS, principal assessor do presidente para assuntos militares. No entanto, como Bush delegou um elevado grau de autoridade aos secretários – e principalmente a Rumsfeld –, o secretário de Defesa viria a suprimir a voz militar dentro do DOD por meio de várias estratégias, entre as quais a nomeação, em outubro de 2001, de um presidente do JCS conhecido por sua reputação como “*team player*” – ou seja, alguém que não se oporia abertamente a Rumsfeld (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 4).<sup>76</sup>

No que tange às idéias do presidente, Bush tendia a considerar as questões de segurança nacional “(...) *in terms of “moral blacks and whites,” which resulted in a more forceful approach to foreign policy*” (HERSPRING, 2005, P. 379). No dia 23 de setembro de 1999, durante a campanha presidencial, Bush proferiu um discurso em Citadel, escola militar da Carolina do Sul, que ficaria célebre por delinear sua visão sobre política internacional, uso da força e estratégia militar.<sup>77</sup>

O mundo apresentado por Bush em Citadel correspondia a um lugar perigoso, no qual se fazia urgente proteger os EUA de ameaças provenientes: (i) do terrorismo com armas biológicas, químicas e nucleares, ou por meio da internet; e (ii) do desenvolvimento de tecnologias militares, como mísseis balísticos, que permitiam ataques à distância por países como a Coreia do Norte, o Irã, o Iraque e a China, e acabavam, assim, com o isolamento geográfico dos Estados Unidos.

No que diz respeito ao uso da força militar, Bush evidenciou a aversão por *peace-keeping* e *nation-building* que seria dominante em sua administração e levaria à concessão de um papel secundário ao pós-guerra das operações no Afeganistão e no Iraque, como se verá no Capítulo 4. Em referência às missões paz, Bush se comprometeu a reconsiderar o emprego de soldados americanos em missões no exterior, com o intuito de pôr fim a missões sem prazo para terminar ou sem objetivos bem definidos. O candidato afirmou também que se dedicaria a retirar as tropas

---

<sup>76</sup> De acordo com Herspring (2005, p. 405), é provável que Myers tenha sido o presidente do JCS mais fraco desde o *National Security Act* de 1947. O vice-presidente do JCS, General Peter Pace, possuía o mesmo perfil que Myers.

<sup>77</sup> Ver discurso na íntegra em [http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres\\_bush.html](http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html) (acesso em 22 de maio de 2008).

estadunidenses de lugares como o Kosovo e a Bósnia, uma vez que os soldados norte-americanos não seriam “*peacekeepers* permanentes”.

Nas palavras de Bush, para manter a influência mundial dos EUA, fazia-se imprescindível organizar a entidade militar para as batalhas da era da informação e deixar para trás as operações da era industrial. A Guerra do Golfo tinha sido um sucesso, mas demandara seis meses de organização prévia; o desenvolvimento contínuo da tecnologia militar, entretanto, não permitiria todo esse tempo de preparação para enfrentar ameaças futuras. Havia uma inelutável necessidade de realizar uma revolução na tecnologia militar e desenvolver forças mais ágeis e letais, com mais mobilidade e flexibilidade, capazes de atingir lugares distantes do mundo, em um curto espaço de tempo, com instrumentos precisos como mísseis de cruzeiro, artilharia de longo alcance e aeronaves não-tripuladas. De acordo com Bush, o secretário de Defesa receberia ampla autoridade para desenvolver uma nova estrutura de defesa; o orçamento de defesa seria aumentado, e bilhões de dólares seriam destinados a pesquisa e desenvolvimento; militares com espírito de inovação seriam reconhecidos e promovidos:

*As president, I will begin an immediate, comprehensive review of our military – the structure of its forces, the state of its strategy, the priorities of its procurement – conducted by a leadership team under the Secretary of Defense. (...) The real goal is to move beyond marginal improvements – to replace existing programs with new technologies and strategies. To use this window of opportunity to skip a generation of technology.*<sup>78</sup>

A visão de estratégia militar externada por Bush em Citadel corresponde à perspectiva que autores como O’Hanlon (1998; 1999), Boot (2003), Boyer (2006) e Kagan (2006) denominam “*Revolution in Military Affairs*” (RMA).<sup>79</sup> A noção de RMA pode ser definida, com base na tipologia de Goldstein; Keohane (1993), como uma

<sup>78</sup> Ver discurso na íntegra em [http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres\\_bush.html](http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html) (acesso em 22 de maio de 2008).

<sup>79</sup> Segundo Kagan (2006), os entusiastas da RMA consideram, em geral, o uso de poder aéreo de longa distância vantajoso em relação ao emprego de forças terrestres – por ser capaz de realizar ataques precisos e de reduzir danos colaterais, além de ter uma boa relação custo-benefício. Outro argumento comum é o de que haveria superioridade moral no uso de poder aéreo, por se colocar em risco o menor número possível de efetivos norte-americanos. Para Kagan (2006), as preferências estratégicas das instâncias hierárquicas superiores da administração Bush provêm de duas crenças sobre a natureza da guerra, compartilhadas entre os entusiastas da RMA. A primeira seria que as guerras consistem fundamentalmente em matar e destruir, ou seja, podem ser vencidas com base no poder aéreo; na visão do autor, essa crença prejudica em muito a ocupação posterior de território, que se faz necessária para vencer a guerra e se baseia no contato pessoal direto com o inimigo. A segunda crença é a de que os assuntos militares devem guiar-se pelo princípio empresarial de concentração de investimentos em setores de sucesso – como seria o uso de poder aéreo – e fechamento de setores pouco lucrativos, como seria o uso de poder terrestre, devido aos custos em termos de vidas humanas.

crença causal sobre como enfrentar as ameaças à segurança dos Estados Unidos de modo mais eficiente. Essa crença, conforme se verá no Capítulo 4, foi fundamental para a definição da estratégia militar adotada na Guerra do Iraque.

Segundo Gordon; Trainor (2006, p. 6), o discurso de Citadel foi redigido por alguns dos membros de um grupo denominado *Vulcans*. Esse grupo, de acordo com Daalder; Lindsay (2003, p. 21-22), foi montado no começo da campanha de Bush para assessorar o candidato na área de política externa, na qual ele possuía escassos conhecimentos. Composto de oito especialistas do Partido Republicano que haviam ocupado posições no terceiro e no quarto escalões das administrações de Reagan e George H. W. Bush, o grupo era liderado por Condoleezza Rice e Paul Wolfowitz; também o integravam Richard Armitage, Robert Blackwill, Stephen Hadley, Richard Perle, Dov Zakheim e Robert Zoellick.

Todos os membros dos *Vulcans* ocupariam posições importantes durante o primeiro mandato de Bush: Condoleezza Rice seria a *national security advisor*; Paul Wolfowitz seria o secretário adjunto de Defesa; Richard Armitage seria o secretário adjunto de Estado; Robert Blackwill seria embaixador na Índia e, a partir de 2003, *national security advisor* adjunto para Iraque, Irã, Afeganistão, Paquistão e Índia; Richard Perle atuaria como consultor do DOD à frente do *Defense Policy Board*; Dov Zakheim atuaria como auditor do DOD e Robert Zoellick seria o *U.S. Special Trade Representative*.

### 3.2.1.1 O Vice-presidente

Gordon; Trainor (2006, p. 38) afirmam que, indisputavelmente, Dick Cheney foi o vice-presidente mais poderoso da história dos EUA. Partiu de Cheney a sugestão de que Donald Rumsfeld fosse nomeado secretário de Defesa – um secretário que, conforme Bush anunciara durante sua campanha, teria ampla autoridade para reformar a estrutura de defesa.<sup>80</sup> Além de ser próximo de Rumsfeld desde a época em que trabalharam juntos no governo Nixon, Cheney possuía laços fortes com algumas pessoas que ocupariam posições importantes na administração Bush: Paul Wolfowitz,

---

<sup>80</sup> Ver Woodward (2006, p. xi e xiv).

Stephen Cambone e Stephen Hadley haviam trabalhado no Pentágono sob sua direção no início da década de 1990.

De acordo com Fallows (2002a), Cheney, Rumsfeld e Wolfowitz formavam um grupo coeso que compartilhava opiniões sobre a forma como os assuntos de segurança nacional deveriam ser conduzidos. Os três consideravam necessário reafirmar a liderança civil no Departamento de Defesa, enfraquecida desde o *Goldwater-Nichols Act* de 1986 e principalmente durante os anos Clinton.<sup>81</sup> Como observa Boyer (2006), os três também eram partidários da RMA como um meio de manter a supremacia mundial dos EUA. Segundo afirmam Gordon; Trainor (2006, p. 38-39), a aliança entre Cheney e Rumsfeld permitia ao vice-presidente definir os termos do debate político; enquanto Rumsfeld era bastante assertivo nas reuniões dos membros estatutários do NSC, Cheney possuía fácil acesso a George W. Bush e expressava suas opiniões em encontros reservados com o presidente.

Além disso, de acordo com Daalder; Lindsay (2003, p. 58) e Gordon; Trainor (2006, p. 39), a equipe de funcionários da vice-presidência, montada por Cheney, assemelhava-se a um NSC em miniatura; ela não só interagiu facilmente com os funcionários do DOD, como também, devido a uma rede de contatos, fornecia informações detalhadas sobre a participação de cada agência governamental no processo decisório em segurança nacional.

A atuação do vice-presidente e a coesão do grupo Cheney-Rumsfeld-Wolfowitz operavam em detrimento da participação de outros membros do alto escalão. Segundo Daalder; Lindsay (2003, p. 58), Cheney tentou colocar Condoleezza Rice sob sua direção, ao pedir a Bush para ser nomeado o presidente das reuniões dos membros estatutários do NSC – função que, conforme as práticas institucionais, pertence ao *national security advisor*. Apesar de não ter obtido sucesso nessa iniciativa, Cheney participaria regularmente das reuniões de alto escalão, ao contrário do que faziam vices-presidentes anteriores. Por fim, a forte influência de Cheney e Rumsfeld na definição da agenda do governo terminaria por isolar o secretário de Estado Colin Powell, cujas opiniões destoavam daquelas da maioria dos altos funcionários.

---

<sup>81</sup> Durante a Guerra do Golfo, quando Cheney era secretário de Defesa, o presidente do JCS, Colin Powell, recebeu do Presidente George H. W. Bush ampla autoridade para elaborar a estratégia militar (WOODWARD, 2006, p. 82). Cheney foi relegado a um papel secundário, o que o frustrou. Além disso, após o sucesso no Golfo, os militares e a Doutrina Powell ganharam força. Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/cron/> (acesso em 23 de maio de 2003).

### 3.2.1.2 O Secretário de Estado

Em dezembro de 2000, quando de sua nomeação para o cargo de secretário de Estado da administração Bush, Colin Powell possuía ampla experiência como militar e membro do alto escalão governamental; ele não só havia sido *national security advisor* no governo Reagan e presidente do JCS no governo de George H. W. Bush, como também havia consolidado uma doutrina sobre o uso da força militar. Além disso, Powell contava com altas taxas de aprovação popular:

*The choice of Powell was a no-brainer. Polls showed that he was the most popular political figure in the United States. (...) Powell's selection gave Bush instant credibility and reassured those voters who worried that he was too green to handle a major foreign policy crisis (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 50).*

Seria de se esperar, dessa forma, que Powell fosse uma figura influente na administração Bush. No entanto, como observam Daalder; Lindsay (2005, p. 50-57), o secretário de Estado seria uma figura isolada dentro do governo, por possuir concepções distintas das compartilhadas pela maioria dos altos funcionários. O Presidente Bush e a *national security advisor* Condoleezza Rice haviam construído uma relação de confiança e proximidade; Cheney era um assessor próximo do presidente e tinha em Rumsfeld um importante aliado; Powell, por sua vez, possuía afinidades significativas apenas com Richard Armitage, seu adjunto no Departamento de Estado.

Na concepção de Daalder; Lindsay (2003, p. 45), Powell pode ser descrito como um “internacionalista pragmático”, ciente dos limites do poder estadunidense e dos custos do isolamento na política internacional. Sua visão sobre a política internacional contrastava, desse modo, com as concepções dos outros membros do governo – que a rotulavam de “tímida”. No que concerne ao uso da força e a estratégia militar, quando presidente do JCS, Powell havia estabelecido os princípios da Doutrina Powell:

- Os Estados Unidos deveriam utilizar a força militar apenas como último recurso, contra ameaças claras e seguindo objetivos militares bem definidos;
- Quando a força fosse utilizada, deveria ser esmagadora, de forma a encerrar a guerra rapidamente.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Daalder; Lindsay (op. cit., p. 45). Ver também Sarkesian et al. (op. cit., p. 139).

A diferença de perspectivas entre Powell e os outros membros do alto escalão ilustravam bem uma divisão de opiniões recorrente entre civis e militares no governo. De todos os indivíduos representados no organograma do Apêndice A, apenas Powell, Armitage e Rumsfeld possuíam experiência militar. Os três anos em que Rumsfeld serviu como piloto da Marinha em tempos de paz, no entanto, não podem ser comparados com a experiência militar de Powell e Armitage, que serviram no Vietnã em respectivamente dois e três turnos.<sup>83</sup>

De acordo com Gelpi; Feaver (2002, p. 780), ao longo da história dos Estados Unidos, os líderes civis mostraram-se mais dispostos que os líderes militares a utilizar a força militar, mas preferiram utilizá-la de modo limitado. Os líderes militares, por outro lado, mostraram-se, em geral, mais relutantes a utilizar a força militar, mas, no caso de utilização, tenderam a favorecer o uso da força de forma rápida e decisiva. Além disso, civis com experiência militar significativa tenderam a ter posição mais próxima à dos militares do que à de outros civis. Desse modo, é como se já existisse, entre os militares, uma Doutrina Powell informal, que depois seria articulada pelo então presidente do JCS na década de 1990 (GELPI; FEAVÉR, 2002, p. 789).

Além disso, Powell compartilhava o ceticismo dos militares quanto a panacéias tecnológicas como a RMA – a principal bandeira da administração Bush na área de estratégia militar (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 45). Como observa Boyer (2006), a maioria dos militares, em especial os do Exército, resistia à idéia de que a RMA seria a melhor maneira de preparar os EUA para enfrentar desafios a sua segurança, por considerarem que a atuação de forças terrestres continuava sendo fundamental para vitórias militares.

Dessa forma, apesar de toda sua experiência, Powell acabaria perdendo a disputa por influência nas decisões presidenciais após o 11 de setembro. O grupo favorável ao uso unilateral da força militar e à RMA ganharia força mediante os ataques terroristas em território norte-americano, que pareciam confirmar sua visão a respeito da política internacional.

---

<sup>83</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/pentagon/paths/> (acesso em 23 de maio de 2008) e Daalder; Lindsay (op. cit., p. 131).

### 3.2.1.3 A *national security advisor*

Além de ter liderado, junto com Wolfowitz, o grupo responsável por assessorar o George W. Bush na área de política externa durante sua campanha presidencial, Condoleezza Rice veio a desenvolver laços próximos com o presidente, como afirmam Woodward (2006, p. 79) e Daalder; Lindsay (2003, p. 59).

Rice, no entanto, possuía muito menos experiência e assertividade burocrática do que outros membros do alto escalão da administração Bush, como Cheney, Powell e Rumsfeld – descritos por Daalder; Lindsay (2003, p. 59) como “*eight-hundred-pound bureaucratic gorillas*”. De acordo com Elisabeth Bumiller, biógrafa de Rice, a *national security advisor* havia recebido a difícil tarefa de “*coordinat[e] the elephants in the room.*”<sup>84</sup> Segundo Anthony Cordesman, especialista em história militar, desde a criação da função de *national security advisor*, não houve outro exemplo de conjunção de atores governamentais de alto escalão tão influentes, ou seja, não houve desafio de coordenação tão considerável.<sup>85</sup> Gordon; Trainor (2006, p. 147) afirmam, por outro lado, que Rice nunca almejou ter um papel predominante no governo:

(...) Condoleezza Rice had never aspired to be a domineering adviser in the mold of Henry Kissinger or Zbigniew Brzezinski. (...) Rice was close to the president and had helped to frame his preemption doctrine. But as the president’s adviser on national security she was more coordinator than maestro and not one to knock heads to get something done.

Ademais, Richard Clarke, que foi Diretor de Contra-terrorismo no NSC de 1998 a 2001, observa que a proximidade entre Cheney e Rumsfeld criou um canal direto de comunicação do secretário de Defesa com a Casa Branca, tornando a mediação da *national security advisor* dispensável e fazendo com que Rumsfeld, em geral, não considerasse a visão e as sugestões de Rice.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Ver entrevista de Bumiller em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 23 de maio de 2008).

<sup>85</sup> Ver entrevista de Cordesman em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 23 de maio de 2008).

<sup>86</sup> Ver entrevista de Clarke em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 23 de maio de 2008).

### 3.2.1.4 O Secretário de Defesa

Segundo Daalder; Lindsay (2003, p. 52), a escolha do secretário de Defesa por parte de George W. Bush, no final de dezembro de 2000, causou surpresa, porque Donald Rumsfeld e George H. W. Bush haviam sido rivais durante o governo Ford, quando ocupavam, respectivamente, as posições de secretário de Defesa e diretor da CIA. Além da influência de Cheney, entretanto, a credibilidade de Rumsfeld e seu compromisso com a idéia da transformação militar favoreceram a escolha de Bush:

*[Rumsfeld] had long championed the defense-transformation cause that had the stature to take on the heads of the uniformed military, most of whom could be expected to endorse transformation of the other services but resist transformation of their own. Just as important, Rumsfeld could hold his own with the rest of Bush's foreign policy "dream team" (DAALDER; LINDSAY, 2005, p. 52-53).*

Rumsfeld compartilhava da visão de Bush de que as missões de paz não consistiam tarefa apropriada para os militares, como afirmou no Senado quando da confirmação de sua indicação, em janeiro de 2001:

*"U.S. military forces can best be used when the military mission is clear and achievable and when there is a reasonable exit strategy.... When the main burden of the U.S. presence shifts to infrastructure and nation building... we are into missions that are not appropriate for the U.S. military" (VINCE CRAWLEY, 2001, p. 8, apud SARKESIAN ET AL., 1999, p. 113).*

Rumsfeld, como Cheney, também considerava ser necessário reafirmar a autoridade civil no Pentágono, e parecia desconfortável com as reformas introduzidas pelo *Goldwater-Nichols Act* de 1986.<sup>87</sup> Logo após assumir a pasta, Rumsfeld chegou a sugerir ao então presidente do JCS, General Henry Hugh Shelton, que o assessoramento militar ao presidente ocorresse apenas por meio do secretário de Defesa (WOODWARD, 2006, p. 38-41). Shelton não concordou com a sugestão, mas Rumsfeld passaria a restringir o acesso dos militares a alguns documentos; além disso, quando da escolha de um novo presidente do JCS, segundo um dos candidatos afirmou a Woodward (2006, p. 53-56), Rumsfeld procuraria alguém que apenas fornecesse informações para que ele tomasse as decisões sozinho.

---

<sup>87</sup> Ver Woodward (2006, p. 17; 24).

Em 24 de agosto de 2001, Rumsfeld anunciou sua escolha para presidente do JCS: o General Richard Myers. Para o General Shelton,

*As he had long suspected, it looked like Rumsfeld wanted a chairman in name only. The selection meant that when it came to the hardest of decisions there would be no one in the uniformed military positioned and supported by law to provide alternative advice to the president and stand up to Rumsfeld. (...) With Myers, Shelton worried, the [military] voice would be muted, silenced (WOODWARD, 2006, p. 70-71).*

As previsões de Shelton se concretizaram. Conforme relatou a Woodward (2006, p. 72), Myers devia sempre ajustar suas opiniões com as de Rumsfeld antes das reuniões na Casa Branca. Assim, Myers passou a ser o assessor militar do secretário de Defesa, e não do presidente. Andrew Card, chefe de gabinete da presidência, disse a Woodward (2006, p. 72) que, de todas as reuniões de alto escalão ou do NSC, ele não se lembrava de uma única ocasião em que Myers houvesse discordado de Rumsfeld.

Dentro do Departamento de Defesa, as relações civis-militares seriam complicadas. Segundo Herspring (2005, p. 382), Rumsfeld costumava ignorar os estudos que os militares lhe apresentavam e os excluía de reuniões importantes. De forma inédita, a seleção de oficiais acima de generais de duas estrelas seria feita pessoalmente por Rumsfeld, e só eram selecionados candidatos que apoiassem incondicionalmente a política de transformação do secretário de Defesa (HERSPRING, 2005, p. 382). Rumsfeld não pretendia trabalhar de modo próximo com os militares, que em sua opinião, estavam “ossificados” e não compreendiam tão bem como os civis as ameaças à segurança dos EUA; portanto, poucos oficiais participariam do processo decisório no DOD (HERSPRING, 2005, p. 405).

Além disso, de acordo com Woodward (2006, p. 66-67), os estudos sobre desenvolvimento de armas, estratégias e pessoal patrocinados por Rumsfeld eram considerados irrealistas pela maioria dos militares, por partirem do pressuposto de que a guerra à distância substituiria as forças terrestres.

A *Quadrennial Defense Review* (QDR) de 2001, publicada em 30 de setembro, apresenta um panorama da visão de Rumsfeld sobre estratégia militar:

- O planejamento de defesa deveria passar de um modelo baseado em ameaças para um modelo baseado em capacidades, ou seja, deveria ter como preocupação central não quem seria o adversário, mas sim a maneira como ele lutaria;<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Department of Defense (2001, p. iv).

- A estratégia de “*two-major theaters*” deveria ser substituída pela capacidade de derrotar adversários em duas áreas críticas, por meio de forças mais ágeis e leves, ao mesmo tempo em que se dissuadiria de forma eficiente outros inimigos;<sup>89</sup>
- A transformação das forças baseava-se em quatro pilares: o fortalecimento de operações conjuntas; a experimentação de novas estratégias de guerra e novos conceitos operacionais; a exploração das vantagens dos EUA na área de inteligência; e o desenvolvimento de capacidades transformacionais por meio da ciência e da tecnologia.<sup>90</sup>

Além disso, a QDR 2001 já enunciava a posição que a administração Bush tomaria frente às questões de segurança nacional nos próximos anos: o 11 de setembro havia confirmado não só a visão de um mundo perigoso, permeado de ameaças, como também a necessidade de promover a transformação de defesa por meio da RMA.<sup>91</sup>

### 3.2.2 AS CONCEPÇÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA E IRAQUE

De acordo com Daalder; Lindsay (2003, p. 40), a lógica subjacente à política externa de Bush deriva de um realismo político “hegemonista”. Como argumentam os autores, o hegemonismo baseia-se em cinco premissas principais; quatro delas provêm do realismo clássico – e, com base na tipologia de Goldstein; Keohane (1993), pode-se afirmar que formam uma visão de mundo predominante na administração Bush. A quinta premissa é uma inovação dos hegemonistas, e constitui uma crença normativa que forneceria ao governo Bush as diretrizes para ação na área de segurança nacional. São elas:

1. A política internacional assemelha-se ao estado de natureza hobbesiano. O fim da Guerra Fria foi sucedido por um otimismo exacerbado, que com frequência levou à subestimação das ameaças à segurança dos EUA;

---

<sup>89</sup> Ibid, p. 18. Ver também Rumsfeld (2002).

<sup>90</sup> *Department of Defense* (op. cit, p. 32).

<sup>91</sup> Ibid, p. v.

2. Estados auto-interessados são os principais atores das relações internacionais. O terrorismo, portanto, depende de apoio estatal para subsistir;
3. O poder, principalmente o de cunho militar, é o recurso mais importante nas relações internacionais;
4. Acordos e instituições multilaterais devem ser considerados a partir de uma perspectiva instrumental, como meios para alcançar os interesses norte-americanos, e não como fins em si mesmos. Além disso, muitos desses acordos podem representar apenas constrangimentos à ação dos EUA, sem impedir que Estados párias ameacem a segurança estadunidense;
5. Os Estados Unidos são uma potência única, e os outros países reconhecem isso. O interesse nacional estadunidense poderia ter sido definido em termos de uma dominação imperialista, mas funda-se no desejo de incentivar a expansão da liberdade, da prosperidade e da paz. Os objetivos dos EUA, desse modo, são benéficos e correspondem aos objetivos de todos os países do mundo (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 41-45).

Segundo Daalder; Lindsay (2003, p. 45-47), com a exceção de Colin Powell, a maioria dos membros da administração Bush compartilhava da perspectiva hegemônica de política externa. Dentro desse grupo, no entanto, duas correntes distintas formavam-se devido a opiniões divergentes sobre os limites do uso do poder militar para a promoção dos ideais norte-americanos:

- Os “imperialistas democráticos”, mais conhecidos como neo-conservadores, compunham um grupo minoritário liderado por Paul Wolfowitz e Richard Perle. De acordo com eles, os EUA deveriam se utilizar largamente de seu poder militar, político e econômico para refazer o mundo à sua imagem. Os imperialistas democráticos preocupavam-se menos com os custos de *nation-building*, por estarem mais dispostos a arcar com os custos da promoção da democracia;
- Os “nacionalistas assertivos”, grupo majoritário e que incluía Bush, não estavam dispostos a arcar com os custos de *nation-building* e eram céticos quanto à idéia de que os EUA fariam por outros países aquilo que eles não eram capazes de realizar sozinhos. Para Rice e Cheney, o uso do poder estadunidense deveria se limitar à contenção e à eliminação de ameaças à

segurança do país; como essas ameaças se estendiam a outros países, a ação norte-americana seria benéfica para a segurança internacional como um todo.

Em suma, os membros de alto escalão do governo Bush – com a exceção de Powell e a ressalva da discordância sobre os limites do uso do poder militar para a promoção dos ideais norte-americanos – compartilhavam uma visão de mundo e uma crença normativa a respeito do papel internacional dos EUA que, juntas, formavam a lógica hegemônica de política externa.<sup>92</sup> A retomada dos argumentos hegemônicos significou uma ruptura com a política exterior estadunidense dos cinquenta anos anteriores (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 40). Como observam Daalder; Lindsay (2003, p. 40), porém, o traço distintivo da política externa de Bush não se referia aos objetivos adotados, mas sim ao raciocínio utilizado sobre como os Estados Unidos deveriam atuar no plano internacional – ou seja, à adoção de uma crença normativa hegemônica.

A visão de mundo compartilhada pelos ocupantes do alto escalão percebia a política internacional com base nas premissas do realismo clássico. Em um mundo perigoso como esse, de acordo com a crença normativa comum à administração, os EUA promoveriam o bem ao incentivar a expansão da liberdade, da prosperidade e da paz; a segurança norte-americana, desse modo, corresponderia à segurança do mundo inteiro.

Estabelecido o quadro geral das idéias prevalecentes na administração Bush, resta lugar para a definição das crenças causais predominantes. Segundo Goldstein; Keohane (1993, p. 10-11), as crenças causais correspondem a estratégias, inseridas no contexto de visões de mundo mais amplas, para alcançar objetivos que, em geral, são valorizados em decorrência de crenças normativas. Pode-se estabelecer que as crenças causais principais, nesse quadro, seriam duas: (a) a RMA consistia no modo mais eficiente para enfrentar as ameaças aos EUA e garantir sua segurança; (b) a queda do regime de Saddam Hussein no Iraque aumentaria a segurança dos EUA.

---

<sup>92</sup> De acordo com Daalder; Lindsay (op. cit., p. 40), traços da lógica hegemônica podem ser encontrados na história dos EUA, como no episódio de denúncia da Liga das Nações. A retomada do argumento hegemônico ocorreu no começo da década de 1990, podendo ser notada em um controverso estudo do DOD elaborado por Paul Wolfowitz: “*The study (...) maintained that U.S. national security policy after the cold war should seek to transform the unipolar moment into a unipolar era by precluding “the emergence of any potential future global competitor.”* Ver trechos do estudo em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html> (acesso em 24 de maio de 2008).

De acordo com Murray; Scales (2003, p. 8-9) e Woodward (2006, p. 11), o sucesso militar dos Estados Unidos na Guerra do Golfo, apesar de impressionante, foi considerado por alguns críticos, em especial os republicanos conservadores, como um “trunfo sem vitória”. Saddam Hussein não só permaneceu no poder, como também declamou ao mundo árabe que o Iraque havia vencido a guerra.<sup>93</sup>

Segundo Gordon; Trainor (2006, p. 11-13), tanto Colin Powell, então presidente do JCS, como Dick Cheney, então secretário de Defesa, ficaram satisfeitos com o resultado da guerra, pois não desejavam comprometer as tropas estadunidenses em uma operação de longo prazo no Iraque. Ao longo da década de 1990, no entanto, Cheney mudaria de opinião quanto à eficiência da estratégia de contenção utilizada pelos EUA, e passaria a considerar que Saddam Hussein ainda representava uma ameaça ao país. Logo após a vitória de Bush nas eleições de 2000, Cheney solicitaria a William Cohen, secretário de Defesa da gestão Clinton, a elaboração de uma informação de segurança especificamente sobre o Iraque (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 13).

A percepção de Cheney era compartilhada por outros futuros membros da administração Bush. Em 26 de janeiro de 1998, alguns republicanos endereçaram ao Presidente Clinton uma carta solicitando de forma enfática que os EUA, com o propósito de garantir a segurança nacional, adotassem o objetivo de remover Saddam do poder:

*We are writing you because we are convinced that current American policy toward Iraq is not succeeding, and that we may soon face a threat in the Middle East more serious than any we have known since the end of the Cold War. (...) We urge you to seize that opportunity, and to enunciate a new strategy that would secure the interests of the U.S. and our friends and allies around the world. That strategy should aim, above all, at the removal of Saddam Hussein's regime from power. (...) The policy of "containment" of Saddam Hussein has been steadily eroding over the past several months. (...) Our ability to ensure that Saddam Hussein is not producing weapons of mass destruction, therefore, has substantially diminished.<sup>94</sup>*

---

<sup>93</sup> O planejamento da Guerra do Golfo, segundo Murray; Scales (2003, p. 8-9), partiu de duas premissas equivocadas: (a) as forças armadas iraquianas eram extremamente eficientes; (b) com a derrota militar, o regime de Saddam entraria em colapso. Da primeira premissa decorreram preparativos cuidadosos para a guerra e o envio de um alto número de soldados – o que levou ao rápido triunfo militar. Da segunda premissa decorreu a ausência de vitória política: os EUA incentivaram os cidadãos iraquianos, principalmente os curdos do norte e os xiitas dos sul, a derrubar o regime de Saddam; no entanto, com a retirada das tropas da coalizão internacional após apenas 100 horas de combate, os dissidentes ficaram vulneráveis e foram duramente reprimidos pelo regime de Hussein.

<sup>94</sup> Ver <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm> (acesso em 5 de maio de 2008).

Assinaram a carta dezoito membros do Partido Republicano. Desses, sete ocupariam posições importantes na administração Bush: Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Richard Perle, Richard Armitage, John Bolton, Zalmay Khalilzad e Robert Zoellick.<sup>95</sup>

### 3.3 CONCLUSÕES

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, é possível identificar algumas tendências no funcionamento e na interação das agências governamentais na área de segurança nacional, consolidadas por meio de atos legislativos ou de práticas institucionais. Observa-se, em primeiro lugar, a predominância presidencial no processo decisório de segurança nacional – decorrente de um consenso político doméstico relativamente constante. Além disso, o Congresso tem, desde o final da década de 1960, exercido suas prerrogativas de “*advice and consent*” no âmbito da segurança nacional com frequência crescente, por meio, principalmente, do processo orçamentário e da realização de consultas ao Executivo.

No que tange ao planejamento de políticas na área de segurança nacional, tem havido um revezamento, ou um compartilhamento de responsabilidades, entre o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa e o *national security advisor*. A coordenação e o monitoramento de operações, por sua vez, têm sido atribuição do Departamento de Estado ou do *national security advisor*.

Além disso, em função de sucessivas nomeações de *national security advisors* influentes, o processo decisório de segurança nacional tem sido crescentemente influenciado pelo NSC, que coordena a interação entre as demais agências responsáveis pelas políticas externa e de defesa. Em muitos casos, o NSC tem tomado para si atribuições que pertenciam ao Departamento de Estado – o qual entra em conflito burocrático com o Departamento de Defesa com frequência.

Por fim, observa-se uma tendência de aumento da influência relativa do Departamento de Defesa nas decisões sobre segurança nacional. A história do DOD

---

<sup>95</sup> Robert Zoellick, no entanto, seria o *U.S. Trade Representative*, não lidando diretamente com as questões de segurança nacional. Ver, no Apêndice A, organograma do processo decisório em segurança nacional durante o início do primeiro mandato de Bush.

caracteriza-se: (a) pelo seu fortalecimento gradual, por meio do aumento da autoridade e do poder do secretário de Defesa; e (b) pela integração progressiva entre as forças singulares, em especial por meio da consolidação do JCS. Os membros do JCS, por seu turno, agem como assessores militares do alto escalão governamental; desde 1986, facultou-se aos chefes de estado-maior das forças singulares o acesso direto ao presidente com o propósito de expressar opiniões dissidentes sobre o uso da força militar.

Na administração Bush, o presidente concedeu autonomia significativa aos chefes das agências de segurança nacional – em especial ao secretário de Defesa, o qual recebeu ampla autoridade para promover uma transformação militar no Pentágono. Por outro lado, a *national security advisor*, embora tivesse influência sobre Bush, não exercia um papel influente em relação às agências de segurança nacional.

O influente vice-presidente formava, com o secretário de Defesa e o secretário-adjunto de Defesa, um grupo coeso que compartilhava opiniões sobre a forma como os assuntos de segurança nacional deveriam ser conduzidos. Segundo esse grupo: (i) a RMA consistia no meio mais eficaz para garantir a supremacia mundial dos EUA; (ii) era necessário reafirmar a liderança civil no DOD; e (iii) o regime de Saddam Hussein apresentava uma ameaça à segurança nacional estadunidense. A forte influência de Cheney e Rumsfeld na definição da agenda do governo terminaria por isolar Powell, cujas opiniões destoavam daquelas da maioria dos altos funcionários.

O secretário de Estado havia estabelecido os princípios da Doutrina Powell de uso da força de modo esmagador, e compartilhava o ceticismo dos militares quanto a panacéias tecnológicas como a RMA. A maioria dos militares, em especial os do Exército, resistia à idéia de que a RMA seria a melhor forma de preparar os EUA para enfrentar desafios a sua segurança, por considerarem que a atuação de forças terrestres continuava sendo fundamental para vitórias militares. A liderança civil do Pentágono, entretanto, viria a suprimir a voz militar dentro do DOD por meio de várias estratégias, entre as quais: (a) a nomeação de um presidente do JCS fraco, que não exporia visões dissidentes ao alto escalão e, principalmente, ao presidente; e (b) a exclusão dos militares do processo decisório dentro do DOD.

No que diz respeito a política externa, os membros de alto escalão da administração Bush – novamente com a exceção de Powell – compartilhavam uma visão de mundo e uma crença normativa a respeito do papel internacional dos EUA que, juntas, formavam a lógica hegemônica de política externa. Essa visão de mundo

percebia a política internacional, com base nas premissas do realismo clássico, como um meio perigoso. De acordo com a crença normativa comum à administração, os EUA promoveriam o bem ao incentivar a expansão da liberdade, da prosperidade e da paz; a segurança norte-americana, assim, corresponderia à segurança do mundo inteiro.

No quadro da lógica hegemônica de política externa, duas crenças causais predominantes na administração Bush teriam papel decisivo na forma como as questões de segurança nacional seriam tratadas nos EUA após o 11 de setembro: (i) a RMA consistia no modo mais eficiente para enfrentar as ameaças ao país e garantir sua segurança; (ii) a queda do regime de Saddam Hussein no Iraque aumentaria a segurança dos EUA. Como se verá no próximo capítulo, essas duas crenças funcionariam, da forma como prevêem Goldstein; Keohane (1993, p. 13-17), como mapas para a ação da administração Bush a partir de 2001.

## **4 O PROCESSO DECISÓRIO DA ESTRATÉGIA MILITAR DOS ESTADOS UNIDOS NA GUERRA DO IRAQUE: UM ESTUDO DE CASO**

O argumento principal deste trabalho é o de que o processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque sofreu considerável impacto da securitização bem-sucedida do terrorismo, nos EUA, após os atentados de 11 de setembro. Para se verificar se os assuntos de segurança nacional dos EUA foram transpostos para o âmbito da “política do pânico”, averiguou-se, no capítulo anterior, quais eram os mecanismos institucionais normais para tratar questões de segurança nacional como a Guerra do Iraque. Neste capítulo, analisar-se-á se o processo decisório da estratégia militar adotada na guerra vinculou-se às práticas institucionais estabelecidas, ou se ocorreu no âmbito da “política emergencial”.

Realizar-se-á, para tanto, uma narrativa do processo de elaboração da estratégia militar para a invasão e a ocupação do Iraque. Examinar-se-ão as principais evidências relativas ao processo decisório, com o intuito de se observar o papel desempenhado por indivíduos e agências governamentais, assim como pelas idéias predominantes na administração Bush, examinadas na seção 3.2. Além disso, para que se tenha uma noção do contexto político doméstico dos EUA em que se desenvolveu o processo decisório, serão estudados os discursos de membros do alto escalão governamental, após o 11 de setembro, que corresponderam a iniciativas de securitização: (i) do terrorismo, em um primeiro momento; e (ii) das relações com o Iraque, por meio da vinculação entre o país e o terrorismo islâmico.

### **4.1 OS SIGNIFICADOS DO 11 DE SETEMBRO**

Os ataques terroristas ao *World Trade Center* e ao Pentágono, promovidos pela rede al Qaeda em 11 de setembro de 2001, constituíram a única ofensiva estrangeira em território estadunidense após os ataques japoneses a *Pearl Harbor*, em 1941. *Pearl Harbor* pode ser considerado um ponto de inflexão na política exterior norte-americana, que serviria como justificativa para que os EUA substituíssem desígnios isolacionistas

pela disposição de assumir um papel de liderança na política internacional. De modo análogo, o 11 de setembro possuiu impacto considerável sobre as ações da única superpotência no âmbito internacional. Embora ainda não seja possível estimar, no longo prazo, a dimensão desses impactos na política exterior dos EUA, pode-se observar que os ataques terroristas engendraram uma mudança de rumos na política externa da administração Bush.

No dia dos atentados, os membros do alto escalão governamental já deduziram dois significados para o 11 de setembro. Primeiramente, os atentados reforçaram a visão de mundo e a crença normativa sobre a política internacional – ambas características da perspectiva hegemônica – predominantes na administração Bush:

*September 11 confirmed much of what Bush already believed: The world was a dangerous place. Terrorists bent on doing harm were not stopped by a smile and open hand, but by grim determination and a closed fist. International agreements and institutions could not protect the American people; only the might of the American military could. (...) And while terrorists might be described as “stateless”, they ultimately depended on regimes like the Taliban to operate (DAALDER; LINDSAY, 2001, P. 78-9).*

Em segundo lugar, para alguns membros da equipe de governo, o 11 de setembro significou uma oportunidade para avançar a agenda de mudança de regime no Iraque que ficara pendente desde a Guerra do Golfo. Como se viu na seção 3.2.2, vários dos membros do alto escalão compartilhavam a crença causal de que a queda do regime de Saddam Hussein aumentaria a segurança dos EUA. A inclusão do Iraque na retaliação aos ataques de 11 de setembro, dessa forma, ocorreria por meio da securitização do terrorismo e da criação de uma “guerra contra o terrorismo” com um significado mais amplo do que a retaliação à rede al Qaeda. Isso permitiria, posteriormente, que as relações com o Iraque também fossem securitizadas, por meio da vinculação do país com o terrorismo islâmico.

De acordo com o Departamento de Estado, os EUA têm sido alvo de ataques terroristas – alguns dos quais causaram número significativo de vítimas estadunidenses, ou alcançaram considerável repercussão – desde 1961.<sup>96</sup> Antes de 2001, Washington havia utilizado a força militar para retaliar apenas dois desses atos: o atentado a bomba em uma discoteca de Berlim Ocidental, em 5 de abril de 1986; e os atentados às

---

<sup>96</sup> Ver “*Significant Terrorist Incidents 1961-2003: A Brief Chronology*” em <http://www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/5902.htm> (acesso em 14 de junho de 2008).

embaixadas norte-americanas em Nairóbi e em Dar es Salam, em 7 de agosto de 1998.<sup>97</sup> Nessas ocasiões, contudo, o governo estadunidense não realizou iniciativas de securitização do terrorismo em sua acepção mais ampla, mas sim optou por represálias pontuais às redes a que se atribuíram os atentados. Desse modo, o terrorismo, embora se encontrasse na agenda governamental antes do 11 de setembro, ainda não havia sido transferido para o âmbito da política emergencial, como ocorreria a partir de 2001.

Isso não quer dizer que não tenha havido, em menor escala, iniciativas de securitização do terrorismo nas décadas anteriores. A idéia de demandar poderes adicionais, na forma de ataques preventivos, para lidar com a ameaça representada pelo terrorismo, por exemplo, já havia sido aventada em 1983. Após os ataques a alvos norte-americanos no Líbano naquele ano, o então secretário de Estado George Schultz propôs que os EUA realizassem ataques preventivos para contrabalançar ameaças terroristas.<sup>98</sup> O Presidente Reagan, porém, não só não ordenou retaliações aos ataques em Beirute, como também, em 1984, ordenaria que os *Marines* se retirassem do Líbano.<sup>99</sup> Em decorrência da ausência de condições facilitadoras que contribuíssem para o sucesso dessa iniciativa de securitização do terrorismo, Washington não realizou nenhum ataque preventivo antes da Guerra do Iraque.

No que tange às relações entre os EUA e o Iraque, havia ocorrido uma securitização parcial em 1991, com a Guerra do Golfo, e em 1998, quando as forças aéreas norte-americana e britânica realizaram, durante quatro dias, bombardeios ao território iraquiano na Operação *Desert Fox*.<sup>100</sup> Não obstante corresponderem a exemplos de uso da força, essas operações foram autorizadas pelo CSNU, e possuíram objetivos limitados, estabelecidos pelo órgão multilateral: a primeira retirou as tropas iraquianas do Kuwait, e a segunda advertiu Bagdá sobre a falta de cooperação com as inspeções de armamentos da ONU.<sup>101</sup> A Guerra do Iraque, por outro lado, preencheria todos os requisitos de uma iniciativa de securitização bem-sucedida: ela ocorreria no âmbito da política emergencial e ao arpejo das regras vigentes no direito internacional

---

<sup>97</sup> Dados do *Center for Defense Information*. Ver <http://www.cdi.org/terrorism/chronology.html> (acesso em 14 de junho de 2008).

<sup>98</sup> Ver entrevista de George Schultz, secretário de Estado de 1982 a 1989, em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 14 de junho de 2008).

<sup>99</sup> Ver “*Terrorist Attacks on Americans, 1979-1988: The Attacks, the Groups, and the U.S. Response*” em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/target/etc/cron.html> (acesso em 14 de junho de 2008).

<sup>100</sup> Ver “*Chronology: From Desert Storm to Desert Fox*” em [http://www.defenselink.mil/specials/desert\\_fox/timeline.html](http://www.defenselink.mil/specials/desert_fox/timeline.html) (acesso em 14 de junho de 2008). Ver também *Congressional Research Service* (2003c).

<sup>101</sup> Resoluções 678, de 29 de novembro de 1990, e 1205, de 5 de novembro de 1998.

sobre o uso da força, além de possuir o ambicioso escopo de promover uma mudança de regime no país.

Também a estratégia utilizada na iniciativa de securitização do Iraque após o 11 de setembro seria nova: se, durante a década de 1990, a justificativa para atacar o país havia sido o descumprimento das resoluções da ONU por parte de Bagdá, a partir de 2001, a administração Bush alegaria que o regime de Saddam estava vinculado ao terrorismo islâmico.<sup>102</sup> A ligação entre o Iraque e o terrorismo, tema securitizado com sucesso nos últimos meses de 2001, consistiria em poderoso argumento para que Washington adquirisse poderes adicionais para atacar o Iraque de forma preventiva, e sem autorização do CSNU.

Nesta seção, serão analisadas as reações iniciais, entre os membros do alto escalão do governo Bush, aos ataques de 11 de setembro. Como se verá, a possibilidade de promover uma represália ao Iraque foi considerada em um primeiro momento. A administração Bush, no entanto, optou inicialmente por: (a) adotar uma perspectiva de retaliação ao terrorismo que contemplasse outros atores além da rede al Qaeda; e (b) realizar uma iniciativa de securitização do terrorismo, na qual a liberdade e o estilo de vida norte-americano foram colocados como objetos referentes. No final da seção, a carta branca congressional na guerra contra o terrorismo e as altas taxas de aprovação popular ao governo Bush servirão como indicadores parciais do sucesso da iniciativa de securitização do terrorismo realizada pelo presidente.

#### 4.1.1 REAÇÕES INICIAIS AOS ATAQUES: COMO RETALIAR?

De acordo com o embaixador britânico nos EUA à época, Sir Christopher Meyer, no começo da tarde de 11 de setembro de 2001, a *national security advisor* Condoleezza Rice lhe disse, em conversa telefônica: “*Well, one thing we need to look*

---

<sup>102</sup> Segundo Bergen (2003), a noção de que o regime de Saddam estaria ligado a atentados terroristas aos EUA pode ser atribuída a Laurie Mylroie, especialista em Oriente Médio que teve amplo contato com Richard Perle, John Bolton e Paul Wolfowitz no *American Enterprise Institute* (AEI), *think tank* conservador de Washington. Na visão de Mylroie (2001), o primeiro atentado terrorista ao *World Trade Center*, em fevereiro de 1993, foi patrocinado pelo Iraque – que constituía a maior ameaça terrorista aos EUA.

*into is to see whether Iraq's had anything to do with this.*”<sup>103</sup> Segundo o jornalista James Bamford, no mesmo dia, o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld ditou a um de seus assessores: “*We've got to see, somehow, how we could bring Saddam Hussein into this.*”<sup>104</sup> Ademais, em conversa telefônica com o presidente, Dick Cheney e Rumsfeld argumentaram a favor da retaliação a países que poderiam ter cooperado com a rede al Qaeda, como o Iraque.<sup>105</sup>

Enquanto isso, Richard Perle, consultor do DOD, instruiu David Frum, redator de discursos da Casa Branca, a incluir, em minuta de discurso para o presidente, expressões que permitissem uma ação contra o Iraque.<sup>106</sup> Desse modo, no começo da noite de 11 de setembro, em pronunciamento à nação, Bush declarou que os Estados Unidos “não fariam distinção entre os terroristas que cometeram esses atos e aqueles que lhes concedem abrigo”.<sup>107</sup>

Na noite de 11 de setembro, ocorreu o primeiro encontro do gabinete de guerra. O Secretário de Estado Colin Powell sugeriu ao presidente que os EUA deveriam montar uma coalizão com países de todo o mundo, para retaliar os ataques terroristas.<sup>108</sup> De acordo com o jornalista Bob Woodward, Rumsfeld, por outro lado, afirmou que parte da resposta norte-americana aos atentados deveria ser atacar o Iraque, para aproveitar a oportunidade criada pelo 11 de setembro.<sup>109</sup> No dia seguinte, Rumsfeld voltaria a sugerir a Bush que a retaliação incluísse não só a rede al Qaeda, como também o Iraque (WOODWARD, 2006, p. 77).

Além disso, em 15 de setembro, durante reunião do gabinete de guerra em Camp David, o debate concentrou-se em torno do argumento de Paul Wolfowitz de que a retaliação aos ataques de 11 de setembro deveria incluir o Iraque – país que, segundo o secretário-adjunto de Defesa, patrocinava o terrorismo. O contraponto de Wolfowitz no debate seria Powell, que ponderou que só seria possível formar uma coalizão internacional para um ataque contra a rede al Qaeda e o regime talibão, não para uma

<sup>103</sup> Ver entrevista de Sir Christopher Meyer à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>104</sup> Ver entrevista de James Bamford à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>105</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>106</sup> Ver entrevistas de Richard Perle e David Frum à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>107</sup> Tradução da autora. Ver pronunciamento na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (acesso em 21 de maio de 2008).

<sup>108</sup> Ver entrevista de Colin Powell à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>109</sup> Ver entrevista de Bob Woodward à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

invasão do Iraque.<sup>110</sup> O gabinete de guerra terminou por votar com Powell, e Rumsfeld se absteve.<sup>111</sup>

#### 4.1.2 A SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO

Em seu pronunciamento à nação na noite de 11 de setembro, Bush declarou:

*Today, our fellow citizens, our way of life, our very freedom came under attack in a series of deliberate and deadly terrorist acts. (...) We will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbor them.*<sup>112</sup>

Em vez de empreender uma retaliação específica à rede al Qaeda, portanto, a administração Bush optou por realizar uma iniciativa de securitização do terrorismo, de modo a estender a retaliação pelos atentados a países que colaborassem com os terroristas. Isso tornaria possível, posteriormente, um ataque ao Iraque com o objetivo de promover uma mudança de regime.

De acordo com Buzan et al. (1998, p. 26), para se estudar a securitização, é necessário estudar os discursos de securitização, que possuem uma estrutura retórica específica. Nesse tipo de discurso, o agente securitizador faz referência não só à sobrevivência de uma unidade, como também à prioridade de ação para conter uma ameaça à existência do objeto referente. No discurso presidencial da noite de 11 de setembro, dois valores considerados fundamentais na cultura política estadunidense – a liberdade e o estilo de vida nacional – foram colocados como objetos referentes sujeitos à ameaça do terrorismo.

Segundo Buzan et al. (1998, p. 25), o discurso de securitização não acarreta a securitização de um tema de forma automática; ele é, em si, apenas uma iniciativa de securitização, que pode ser aceita ou não. A securitização só é efetivada quando o público considera legítima a demanda do agente securitizador, e a ameaça é estabelecida com saliência suficiente para que se justifique a quebra das regras normais da política

---

<sup>110</sup> Ver entrevistas de Colin Powell, John McLaughlin (então diretor adjunto da CIA) e Kenneth Pollack (então funcionário do NSC) à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> Ver pronunciamento na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (acesso em 21 de maio de 2008).

com vistas a contrabalançar essa ameaça. Como observam Buzan et al. (1998, p. 31-3), existem “condições facilitadoras” que contribuem para o sucesso de uma iniciativa de securitização, como a posição social do ator securitizador e as características da ameaça por ele identificada.

Após o 11 de setembro, conforme a tradição de vinculação entre emergência nacional e liderança presidencial, a população norte-americana esperava que o governo Bush encontrasse os culpados pelos atentados e os punisse. O fato de que o Executivo era liderado por um membro do Partido Republicano – que em geral possui mais credibilidade junto à opinião pública na área de segurança nacional do que o Partido Democrata (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 92) – provavelmente reforçou a liderança do Presidente Bush. As condições facilitadoras para o sucesso da iniciativa de securitização do terrorismo realizada pela administração Bush, portanto, estavam presentes na forma: (i) de ataques em território norte-americano; e (ii) da credibilidade conferida ao presidente, especialmente por ser republicano, na condução dos assuntos de segurança nacional.

Assim, membros do alto escalão governamental passaram a demandar poderes excepcionais para enfrentar o terrorismo. No dia 16 de setembro, no programa *Meet the Press* do canal de televisão NBC, Cheney declarou que os EUA utilizariam “todos os meios a seu dispor” em resposta aos ataques terroristas:

*We've got to spend time in the shadows in the intelligence world. A lot of what needs to be done here will have to be done quietly, without any discussion, using sources and methods that are available to our intelligence agencies, if we're going to be successful. That's the world these folks operate in, and so it's going to be vital for us to use any means at our disposal, basically, to achieve our objective.*<sup>113</sup>

Durante sessão conjunta do Congresso, em 20 de setembro, Bush proferiu um discurso em que não só manteve a concepção ampla de retaliação enunciada em seu pronunciamento à nação na noite de 11 de setembro, como também definiu a represália ao regime talibão em termos abstratos – como uma guerra da liberdade contra o medo. Nesse discurso, o presidente:

- Demandou ao regime talibão que entregasse aos EUA os líderes da rede al Qaeda;

---

<sup>113</sup> Ver entrevista na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/vicepresident/news-speeches/speeches/vp20010916.html> (acesso em 28 de maio de 2008).

- Afirmou que os países que concedessem abrigo ou apoio a terroristas seriam considerados inimigos;
- Declarou guerra contra o terrorismo – equiparado ao “medo” – em nome da liberdade.<sup>114</sup>

Em decorrência tanto do fenômeno de legitimação da liderança presidencial em tempos de crise como da aprovação da reação inicial da administração Bush aos ataques de 11 de setembro, a taxa de aprovação do presidente subiria de 51% em 7-10 de setembro de 2001 para 90% em 21-22 de setembro do mesmo ano, alcançando o nível mais alto de popularidade presidencial já medido na história dos EUA.<sup>115</sup> Esse aumento significativo dos níveis de aprovação pode ser considerado como um indicativo do sucesso da iniciativa de securitização do terrorismo realizada pelo governo Bush, uma vez que corrobora a atitude tomada pelo presidente nos primeiros dias após os atentados.

Enquanto isso, no Departamento de Justiça (DJ), a demanda por poderes excepcionais para lidar com o terrorismo tomou a forma de uma posição que defendia a liderança absoluta do presidente na condução dos assuntos de segurança nacional. No dia 25 de setembro, em decorrência de pedido prévio de Cheney, Bush recebeu um memorando assinado por John Yoo, consultor jurídico do DJ, que teria repercussões posteriores sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo. Segundo o memorando do DJ:

- O Congresso não podia limitar o poder do presidente enquanto comandante supremo das forças armadas;
- O presidente possuía amplo poder constitucional para utilizar a força militar;
- As decisões de segurança nacional cabiam apenas ao presidente.<sup>116</sup>

De acordo com Buzan et al. (1998, p. 26), quando um tema é securitizado, ele sai da esfera da política normal e passa para a esfera da política emergencial,

---

<sup>114</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> (acesso em 28 de maio de 2008).

<sup>115</sup> Dados da Gallup. Ver Gráfico 1.

<sup>116</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008), em especial a entrevista concedida por John Yoo à PBS *Frontline*. Ver texto do memorando em <http://www.usdoj.gov/olc/warpowers925.htm> (acesso em 24 de maio de 2008).

caracterizada pela confidencialidade e pela desconsideração dos mecanismos institucionais normais. A securitização coloca as questões acima da política normal, e no âmbito do que Waeber (1995) denomina “política do pânico”, na qual a quebra das regras normais da política justifica tornar assuntos confidenciais, criar poderes executivos adicionais ou desempenhar atividades que seriam de, outro modo, ilegais.

Em novembro, no mesmo dia da tomada de Cabul, a administração Bush começou a adquirir poderes adicionais para combater o terrorismo, por meio da desvinculação em relação às regras estabelecidas pelo direito internacional no que diz respeito ao tratamento de prisioneiros de guerra.<sup>117</sup> Durante o almoço, Cheney apresentou ao presidente uma minuta de ordem executiva autorizando que os prisioneiros da Guerra do Afeganistão fossem julgados em tribunais militares, sob regras especiais estabelecidas por Rumsfeld.<sup>118</sup> Bush assinou a ordem no mesmo dia, sem que Powell ou Rice fossem consultados.<sup>119</sup> Em 2002, ademais, com a justificativa de que esses prisioneiros possuíam informações importantes para a guerra contra o terrorismo, a administração Bush decidiria que: (a) as Convenções de Genebra de 1949 para o tratamento de prisioneiros de guerra não se aplicavam à rede al Qaeda ou ao regime talibão; (b) seriam utilizadas, para esses prisioneiros, técnicas de interrogação baseadas em uma definição reduzida do conceito de tortura.

Antes disso, ainda em setembro de 2001, o Congresso concedeu ao Executivo uma carta branca na guerra contra o terrorismo – abdicando, dessa forma, de seu papel mais ativo em assuntos de segurança nacional e de suas prerrogativas constitucionais reiteradas pelo *War Powers Act* de 1973.

#### 4.1.3 A CARTA BRANCA CONGRESSIONAL NA GUERRA CONTRA O TERRORISMO

No dia 14 de setembro de 2001, o Congresso aprovou a *Authorization for Use of Military Force Against Terrorists* (AUMF), em que concedeu ao Presidente Bush a

---

<sup>117</sup> No âmbito doméstico, também seriam tomadas medidas excepcionais para combater o terrorismo, como o *USA Patriot Act* (*Public Law Pub. L. 107-56*) de 26 de outubro de 2001, que permitiu que agências governamentais realizassem investigações com base em informações a que, anteriormente, a legislação atribuía caráter privado.

<sup>118</sup> Ver ordem executiva em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html> (acesso em 24 de maio de 2008).

<sup>119</sup> <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushwar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

autoridade para utilizar a “força necessária e adequada” contra aqueles que considerasse houvessem “planejado, autorizado, cometido ou auxiliado” os ataques de 11 de setembro, assim como aqueles que concedessem abrigo a essas pessoas.<sup>120</sup> O pouco debate que antecedeu a aprovação da autorização, além do fato de que houve apenas um voto dissidente nas duas casas congressionais, evidencia a permanência da forte relação, observada ao longo da história dos EUA, entre emergência nacional e liderança presidencial.<sup>121</sup>

Nessa ocasião, porém, o Congresso agiu de forma contrária à tendência, observada nas últimas décadas, de participação mais ativa nas questões de segurança nacional.<sup>122</sup> Apenas três dias após os ataques terroristas, o Legislativo concedeu ao Executivo liberdade considerável para decidir que ações tomar em relação às agressões em território americano – e, em especial, a quem retaliar.<sup>123</sup> Daalder; Lindsay (2003, p. 90) resumem bem o significado da ação congressional: “*In effect, Congress declared war and left it up to the White House to decide who the enemy was.*” O Executivo recebeu, desse modo, uma carta branca congressional para a guerra que declararia contra o terrorismo.

Além de ser um reflexo da deferência do Congresso e da opinião pública à liderança presidencial em tempos de crise, a aprovação da AUMF também pode ser explicada como uma tentativa do Partido Democrata, que à época possuía a maioria dos assentos no Senado – e que, tradicionalmente, possui pouca credibilidade junto ao público para lidar com assuntos de segurança nacional –, de melhorar sua imagem junto à opinião pública:

*The Democratic Party’s lack of credibility with the American public on foreign policy further bolstered Bush’s political position. For years Americans had told pollsters that they had far more confidence in Republicans than Democrats when it came to handling national security issues. September 11 only reinforced this perception. Polls showed that Americans gave the nod to Republicans over Democrats when it came to dealing with terrorism by margins as high as three to one. Democrats suddenly found themselves in a position where they risked being dismissed out of hand or accused of being unpatriotic if they criticized Bush’s decision in the war on terrorism. (...) most Democratic lawmakers who would have preferred to challenge the White House decided that discretion*

<sup>120</sup> *Senate Joint (S.J.) Resolution 23*, que entraria em vigor em 18 de setembro de 2001 como *Public Law (P.L.) 170-40*. Tradução da autora.

<sup>121</sup> Ver seção 3.1.1.1.

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> Como se verá na seção 4.2.1.1, a carta branca congressional ensejaria, no Executivo, a posição de que o presidente possuía total autonomia para tomar decisões na área de segurança nacional.

*was the better part of valor and opted for silence. Bush seemed beyond challenge* (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 92).

Em decorrência do contexto político pós-11 de setembro, a oposição optou por oferecer apoio incondicional às decisões presidenciais. O equilíbrio de poderes entre Executivo e Legislativo na condução dos assuntos de segurança nacional, estabelecido na Constituição, deu lugar à clara predominância presidencial na realização da guerra contra o terrorismo.

#### 4.2 A GUERRA DO AFGANISTÃO

No dia 12 de setembro de 2001, em reunião dos membros estatutários do NSC, Bush perguntou a Rumsfeld o que os militares poderiam fazer imediatamente para retaliar o Afeganistão. No entanto, o Comando Central<sup>124</sup> (CENTCOM), comandado pelo General Thomas Franks, não possuía planos para uma guerra contra o país – de modo que demoraria meses para que tropas norte-americanas começassem a ser enviadas para ataque, e seriam necessários 60 dias para preparar bombardeios aéreos (WOODWARD, 2006, p. 77. DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 99). O presidente mostrou-se insatisfeito com o prazo necessário para a preparação de uma retaliação e disse ao General Shelton, presidente do JCS, que lhe mostrasse um plano factível em breve (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 99).

Quarenta e oito horas após os ataques terroristas, entretanto, George Tenet, Diretor da CIA, e J. Cofer Black, Diretor de Contra-terrorismo da agência, apresentaram a Bush um plano para atacar o Afeganistão. De acordo com esse plano, as equipes paramilitares da CIA entrariam no país com *Special Operations Forces* militares para ajudar a Aliança do Norte, parte da oposição afegã, a derrubar o regime talibão (WOODWARD, 2006, p. 77-8).<sup>125</sup> Tenet informou ao presidente que a operação duraria

---

<sup>124</sup> Os comandos unificados das forças armadas são: U.S. Northern Command, U.S. Pacific Command, U.S. Southern Command, U.S. Central Command, U.S. European Command, U.S. Joint Forces Command, U.S. Special Operations Command, U.S. Transportation Command, e U.S. Strategic Command. A divisão de responsabilidades entre os comandos segue critério geográfico; o CENTCOM é responsável pela área que inclui Afeganistão e Iraque. Ver <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand/> (acesso em 27 de abril de 2008).

<sup>125</sup> Ver também entrevista de J. Cofer Black à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

apenas algumas semanas – o que foi bem visto aos olhos de Bush, por ser condizente com as diretrizes de transformação militar encampadas pelo governo (DAALDER; LINDSAY, p. 100).

Em 15 de setembro, durante reunião do gabinete de guerra em Camp David, a CIA apresentou aos membros estatutários do NSC seu plano para atacar o Afeganistão.<sup>126</sup> No dia seguinte, em nova reunião, houve uma discussão sobre quem estaria no comando da operação no Afeganistão. Rumsfeld, frustrado com o papel protagonista que a CIA assumira no planejamento da guerra, declarou que o DOD apenas estava executando a estratégia da CIA; John McLaughlin, que representava Tenet, respondeu que a CIA estava apenas apoiando o CENTCOM (WOODWARD, 2006, p. 78. DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 106). Bush, um pouco irritado, pediu a Rice que resolvesse o impasse; após a reunião, ela diria a Rumsfeld que, em se tratando de uma operação militar, ele estaria no comando (WOODWARD, 2006, p. 79).

Em 17 de setembro, em reunião do gabinete de guerra, Bush decidiu que a CIA entraria no Afeganistão antes das forças militares.<sup>127</sup> No dia 26 do mesmo mês, assim, Tenet despachou uma equipe paramilitar secreta da CIA, denominada *Jawbreaker*, para o país (WOODWARD, 2006, p. 78). Os sete oficiais da CIA entrariam em contato com a Aliança do Norte e distribuiriam milhões de dólares para custear a derrubada do regime talibão, além de fornecer ajuda humanitária.<sup>128</sup>

Em 7 de outubro de 2001, iniciou-se, com bombardeios aéreos, a Guerra do Afeganistão. De acordo com Woodward, o fato de que a operação planejada pela CIA assemelhava-se à visão de Rumsfeld sobre como as forças militares deveriam agir, mas ainda não conseguiam, foi fonte de frustração para o secretário de Defesa:

*The campaign represented some of the CIA's finest moments after 9/11, and it was a frustrating time for Rumsfeld. (...) Jawbreaker and other CIA paramilitary teams were doing just as Tenet had promised (...). In a small team of approximately 110 CIA officers and 316 Special Forces operators, in many ways similar to the more mobile military Rumsfeld desired, combined with massive airpower, were getting the job done* (WOODWARD, 2006, p. 78).

---

<sup>126</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>127</sup> Ver entrevista com John McLaughlin, então diretor adjunto da CIA, à PBS Frontline em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>128</sup> Ver entrevistas concedidas por Gary Schroen, chefe da equipe paramilitar, e por J. Cofer Black à PBS Frontline em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

Em virtude do tempo necessário para a mobilização militar, apenas no dia 20 de outubro chegaram ao Afeganistão as primeiras tropas do exército norte-americano (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 106). Segundo Bush afirmou em pronunciamento à nação no mesmo dia, os objetivos da operação no país seriam “*to disrupt the use of Afghanistan as a terrorist base of operations, and to attack the military capability of the Taliban regime*”.<sup>129</sup>

Em 13 de novembro, com a tomada de Cabul, os objetivos da operação no Afeganistão foram atingidos com rapidez impressionante, e a custos baixos, para os EUA, em termos financeiros e humanos.<sup>130</sup> A efetividade da Guerra do Afeganistão para o combate ao terrorismo, no entanto, é questionada por muitos analistas. Nas palavras de Daalder; Lindsay (2003, p. 108),

*Ensuring that Afghanistan would never again host terrorist organizations required a massive effort to stabilize a country long riven by ethnic tensions and devastated by war. These fundamental tasks were still to be completed when Washington celebrated the Taliban's defeat (...).*<sup>131</sup>

A reconstrução do Afeganistão não estava nos planos da administração Bush, devido à concepção, predominante no alto escalão, de que as forças armadas deveriam lutar guerras, e não se dedicar à reconstrução de países (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 110). Logo após a vitória em território afegão, ademais, Washington passaria a se dedicar ao próximo passo da guerra contra o terrorismo: a Guerra do Iraque.

#### 4.2.1. A ALTA CREDIBILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO BUSH

A Guerra do Afeganistão, além de contar com o apoio da comunidade internacional, trouxe credibilidade significativa à equipe de governo de Bush e às diretrizes de transformação militar encampadas por alguns membros do alto escalão. Na condição de primeiro passo da guerra contra o terrorismo, a vitória em território afegão forneceu capital político à administração Bush não só para tomar o segundo passo, que

<sup>129</sup> Ver pronunciamento na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> (acesso em 28 de maio de 2008).

<sup>130</sup> De acordo com o DOD, de 7 de outubro de 2001 a 31 de maio de 2008, houve 508 baixas na Operação *Enduring Freedom*, no Afeganistão. Ver <http://www.defendamerica.mil/fallen/fln-oref.html> (acesso em 9 de junho de 2008).

<sup>131</sup> Ver também Fallows (2004b).

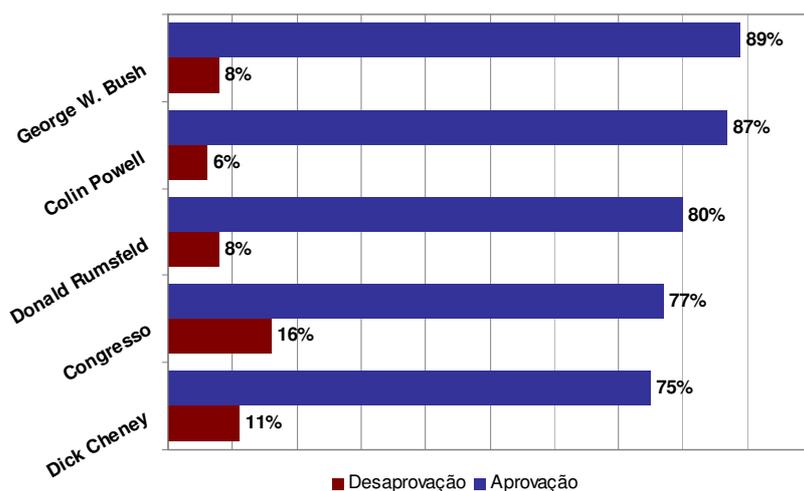
seria a Guerra do Iraque, como também para adotar uma estratégia militar inovadora no país árabe, a exemplo da estratégia utilizada para a tomada de Cabul. A Guerra do Afeganistão, desse modo, serviria como modelo para o planejamento da Guerra do Iraque – apesar de os objetivos desta serem bem mais ambiciosos que os daquela.

A rápida vitória no Afeganistão conferiu legitimidade considerável às ações empreendidas pelo governo Bush em resposta aos ataques de 11 de setembro. Segundo Fallows, no começo de 2002, equiparava-se a equipe de governo à própria imagem da competência:

*Because of the quick and, for Americans, nearly bloodless victory over the Taliban, the Administration's national-security team had come to epitomize competence. (...) [Segundo Wolfowitz pressupunha,] Bush's foreign-policy team was like a great business or sporting dynasty, which should be examined for secrets of success (FALLOWS, 2004b).*

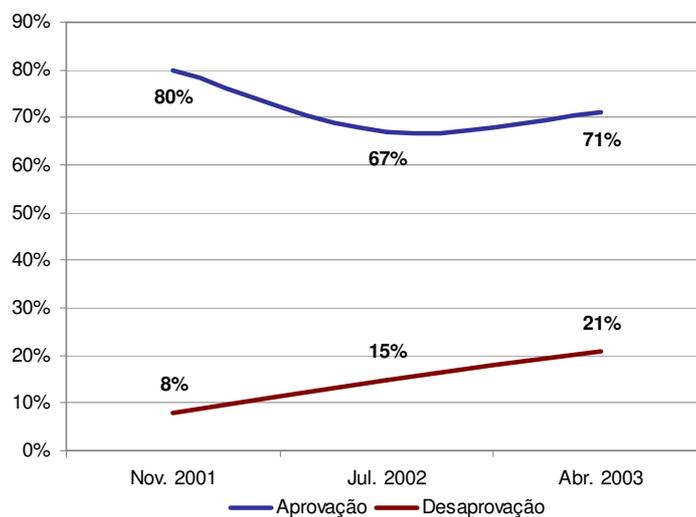
Como mostra o **Gráfico 2**, no começo de novembro de 2001, foram concedidas altas taxas de aprovação e baixas taxas de desaprovação, em relação à condução da guerra contra o terrorismo, ao Congresso e a membros do alto escalão governamental, incluindo o presidente. Rumsfeld, em especial – na condição de representante da instituição militar e, por conseguinte, do sucesso da Guerra do Afeganistão –, contou, no começo de novembro, com altas taxas de aprovação, que não se repetiriam em outros momentos de seu mandato como secretário de Defesa, como mostra o **Gráfico 3**.

A rápida vitória no Afeganistão, baseada na combinação de ataques aéreos precisos e uma baixa quantidade de efetivos, também conferiu legitimidade às diretrizes de transformação militar defendidas pela administração Bush e, em especial, por Rumsfeld. Em maio de 2002, o secretário de Defesa publicou artigo na *Foreign Affairs* em que afirmou que a Guerra do Afeganistão havia demonstrado a necessidade não só de adotar novas formas de raciocínio militar, como também de desenvolver forças e habilidades que pudessem se adaptar rapidamente a novos desafios e a circunstâncias inesperadas (RUMSFELD, 2002). A Guerra do Iraque, dessa forma, serviria como um grande teste à concepção de estratégia militar predominante na administração Bush e fortalecida pela vitória no Afeganistão.



**Gráfico 2.** Taxas de aprovação e desaprovação do Congresso e de representantes do poder executivo na condução da guerra contra o terrorismo (8-11 de novembro de 2001).

Fonte: *Gallup*. Elaboração da autora.<sup>132</sup>



**Gráfico 3.** Taxas de aprovação e desaprovação de Donald Rumsfeld como secretário de Defesa (2001-2003).

Fonte: *Gallup*. Elaboração da autora.<sup>133</sup>

No artigo de Rumsfeld, pode-se perceber que o capital político proveniente da vitória no Afeganistão já era investido na demanda por outros poderes excepcionais: os ataques preventivos, concebidos como instrumento necessário para a defesa dos EUA contra o terrorismo. Desde janeiro de 2002, o Presidente Bush começara a delinear a

<sup>132</sup> Ver <http://www.gallup.com/poll/5062/High-Approval-Most-PeopleInstitutions-Handling-War-Terrorism.aspx> (acesso em 24 de maio de 2008).

<sup>133</sup> Ver <http://www.gallup.com/poll/5062/High-Approval-Most-PeopleInstitutions-Handling-War-Terrorism.aspx>, <http://www.gallup.com/poll/6886/Powell-Remains-Most-Popular-Political-Figure-America.aspx> e <http://www.gallup.com/poll/8158/Public-Gives-Rumsfeld-High-Marks.aspx> (acesso em 24 de maio de 2008).

doutrina de ataques preventivos que seria utilizada para a Guerra do Iraque, a despeito de contrariar as regras sobre o uso da força vigentes no direito internacional. Nas palavras do secretário de Defesa,

*(...) defending the United States requires prevention and sometimes preemption. It is not possible to defend against every threat, in every place, at every conceivable time. Defending against terrorism and other emerging threats requires that we take the war to the enemy. The best -- and, in some cases, the only -- defense is a good offense (RUMSFELD, 2002).*

#### 4.3 AS PRIMEIRAS MENÇÕES AO IRAQUE APÓS O 11/09

Apenas quatro dias após os primeiros bombardeios aéreos ao Afeganistão, a administração Bush emitiu sinais de que um ataque ao Iraque poderia constituir o segundo passo da guerra contra o terrorismo. Em conferência de imprensa na Casa Branca no dia 11 de outubro de 2001, um repórter perguntou a Bush se a guerra contra o terrorismo incluiria o Iraque. O presidente respondeu que Saddam era “um homem mau”, que vinha desenvolvendo armas de destruição em massa, e advertiu que os EUA estavam vigiando as ações do líder iraquiano cuidadosamente.<sup>134</sup>

Assim que o regime talibã foi retirado do poder no Afeganistão, as atenções da administração Bush mudaram de foco; os partidários da derrubada de Saddam passaram a argumentar internamente que a operação no Iraque seria tão rápida e efetiva como havia sido a ação em território afegão (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 128). Após a primeira advertência a Saddam Hussein em 11 de outubro, Bush passou a mencionar o Iraque de forma direta ou indireta em seus pronunciamentos públicos. Em 26 de novembro, durante conferência de imprensa na Casa Branca, Bush elevou o tom: quando um repórter lhe perguntou que mensagem ele gostaria de mandar para Bagdá, o presidente respondeu que aqueles que concediam abrigo e apoio a terroristas também eram terroristas, e que aqueles que desenvolviam armas de destruição em massa para aterrorizar o mundo seriam punidos.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Ver conferência de imprensa na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011011-7.html> (acesso em 28 de maio de 2008).

<sup>135</sup> Ver conferência de imprensa na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011126-1.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

A partir de então, as menções ao Iraque de Saddam Hussein tornar-se-iam cada vez mais frequentes e enfáticas. Em 9 de dezembro de 2001, no programa de televisão *Meet the Press*, Cheney fez uma revelação de impacto. Segundo o vice-presidente, um dos seqüestradores de aviões do 11 de setembro, Mohammed Atta, havia se encontrado com um agente do Serviço de Inteligência Iraquiano em Praga – o que provaria a conexão Saddam Hussein-Osama bin Laden.<sup>136</sup> De forma explícita, Cheney procurava convencer a opinião pública norte-americana sobre a ligação entre o Iraque, que a administração Bush queria securitizar, e o terrorismo, tema já securitizado com sucesso após o 11 de setembro.

As prerrogativas especiais que o governo Bush demandaria para lidar com a ameaça representada pelo Iraque estariam contidas na doutrina de ataques preventivos e na posição de que os EUA podiam utilizar a força unilateralmente, sem aprovação do CSNU. No que tange ao processo decisório relativo à Guerra do Iraque, haveria desvinculação em relação aos mecanismos institucionais normais em vários aspectos. Primeiramente, o Congresso concederia ao Executivo mais uma carta branca para decidir como e quando utilizar a força militar. Em segundo lugar, o NSC não exerceria sua função de supervisão e articulação das agências governamentais nos assuntos de segurança nacional, e o Departamento de Estado, não obstante sua experiência na área, seria alijado do planejamento do pós-guerra. O Departamento de Defesa, assim, além de dominar o processo decisório da estratégia militar a ser empregada do Iraque, desconsideraria, inclusive em público, a opinião militar e a Doutrina Powell.

Os assuntos ligados ao planejamento da Guerra do Iraque seriam envoltos em confidencialidade tanto dentro do governo, onde se concentrariam no Pentágono e seriam pouco debatidos, como no âmbito do Congresso e da opinião pública – que só seriam informados das estimativas dos custos da guerra, por exemplo, após o início dos ataques. A soma de prerrogativas especiais e confidencialidade concederia poder considerável à administração Bush e, particularmente, ao DOD, na condução da Guerra do Iraque.

---

<sup>136</sup> Ver entrevista na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/vicepresident/news-speeches/speeches/vp20011209.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

#### 4.3.1 O “EIXO DO MAL” E UM ESBOÇO DA DOCTRINA DE ATAQUES PREVENTIVOS

No começo de 2002, algumas declarações por parte do presidente e do vice-presidente sobre política externa anteciparam o conteúdo da *National Security Strategy* (NSS), que seria publicada em 17 de setembro daquele ano. Na visão expressada por Bush e Cheney, a defesa dos EUA requeria que o país estivesse pronto não só para identificar ameaças antes que elas se concretizassem, como também para agir – unilateralmente, se preciso – de modo a contrabalançar essas ameaças.

Em seu *State of the Union Address* de 2002, realizado em 29 de janeiro, Bush concentrou-se nos assuntos de segurança nacional, e nomeou Iraque, Irã e Coreia do Norte o “eixo do mal”.<sup>137</sup> De acordo com o presidente estadunidense, o Iraque continuava a apoiar o terrorismo e a desenvolver armas de destruição em massa; os EUA, contudo, não assistiriam passivos à avultação das ameaças à segurança nacional:

*We'll be deliberate, yet time is not on our side. I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons.*<sup>138</sup>

Além disso, no dia 13 de março, durante conferência de imprensa na Casa Branca, Bush afirmou que, em virtude da considerável ameaça representada pelo regime de Saddam Hussein, os EUA estariam dispostos a atacar o país unilateralmente, sem o apoio de países aliados.<sup>139</sup> Em 24 de março, por outro lado, Cheney declarou, no programa de televisão *Meet the Press*: (i) que abundavam evidências de que Hussein estaria buscando desenvolver armas nucleares; e (ii) que os EUA precisam encontrar um meio para lidar com esse problema.<sup>140</sup>

No dia 1º de junho, Bush formularia de forma mais clara a doutrina de ataques preventivos. Em discurso na academia militar de *West Point*, o presidente afirmou que a dissuasão não era suficiente para proteger os EUA de ataques com armas de destruição em massa:

<sup>137</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>138</sup> Ver <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>139</sup> Ver conferência de imprensa na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020313-8.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>140</sup> Ver entrevista na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/vicepresident/news-speeches/speeches/vp20020324.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

*Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies. We cannot put our faith in the word of tyrants who solemnly sign non-proliferation treaties and then systemically break them. If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long.*<sup>141</sup>

De acordo com Bush, quando a dissuasão não surtia efeito, ataques preventivos faziam-se necessários para garantir a preservação da segurança dos EUA: “(...) *our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives.*”<sup>142</sup> Embora não tenha mencionado o Iraque de forma explícita em seu discurso, o presidente tinha por objetivo estabelecer as premissas abstratas que guiariam a ação dos EUA em relação ao regime de Saddam Hussein.

Pode-se observar, ademais, que a doutrina de ataques preventivos fundava-se na crença normativa hegemônica de que o objetivo norte-americano de incentivar a expansão da liberdade, da prosperidade e da paz correspondia aos desígnios de todos os países do mundo.<sup>143</sup> Nas palavras de Bush, “*As we defend the peace, we also have an historic opportunity to preserve the peace (...). (...) We have our best chance since the rise of the nation state in the 17<sup>th</sup> century to build a world where the great powers compete in peace instead of prepare for war.*”<sup>144</sup>

#### 4.4 O INÍCIO DO PLANEJAMENTO DA GUERRA DO IRAQUE

Oito dias após a queda de Cabul, em 21 de novembro de 2001, Bush pediu a Rumsfeld para, em segredo, começar a atualizar o plano de invasão do Iraque (WOODWARD, 2006, p. 81). Logo após a demanda presidencial, o JCS apresentou ao secretário de Defesa um plano que previa a participação de 500 mil efetivos. Rumsfeld mostrou-se, então, irritado com o que considerou um exagero de recursos e um prazo demasiadamente longo para o emprego das tropas, e respondeu não compreender por

<sup>141</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>142</sup> Ver <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>143</sup> Ver seção 3.2.2.

<sup>144</sup> Ver <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

que poderiam ser necessários mais de 125 mil soldados (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 4). O plano, considerado pelo secretário de Defesa como “*the product of old thinking and the embodiment of everything that was wrong with the military*”, não só havia sido ensaiado em vários exercícios de guerra, como também refletia princípios militares consolidados sobre a razão de forças necessária para derrubar o regime iraquiano e controlar uma população de mais de 24 milhões de habitantes (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 4-5).

O CENTCOM foi imediatamente comunicado da reação de Rumsfeld (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 4). Consciente das demandas do secretário de Defesa, o General Franks lhe apresentou por videoconferência, em 4 de dezembro de 2001, uma versão do plano de guerra que o CENTCOM já possuía para o Iraque – mas com redução máxima do número de soldados, que diminuiu de 500 mil para 385 mil (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 28). Rumsfeld, no entanto, mostrou-se novamente insatisfeito, como observam Gordon; Trainor (2006, p. 28): “*He was not looking to just trim numbers, but to change the paradigm.*” Na visão do secretário de Defesa, fazia-se necessário superar os princípios militares consolidados sobre o uso da força, expressos na Doutrina Powell, com vistas a se implementar a transformação de defesa.

Uma semana depois, em nova videoconferência, Rumsfeld apresentou ao General Franks uma abordagem para o plano de guerra contra o Iraque baseada em eixos horizontais temáticos, sobre os quais os EUA deveriam exercer influência (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 28-9).<sup>145</sup> Com base nessa abordagem, Franks reelaborou o plano do CENTCOM e reduziu o número de soldados para 300 mil, os quais estariam prontos para o ataque em 120 dias. O secretário de Defesa, entretanto, ainda não estava satisfeito, por considerar o número de efetivos alto demais, e o prazo para o emprego das tropas, dilatado demais (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 29).

No dia 19 de dezembro, em Washington, o General Franks apresentou a Rumsfeld outro plano para a invasão do Iraque, em que 145 mil soldados estariam prontos para emprego em 90 dias, e reforços seriam enviados até se atingir o número de 275 mil efetivos. Embora tenha ponderado que o plano havia melhorado, Rumsfeld pediu ao comandante um plano com menos soldados e mais rápido, para ser apresentado em breve ao presidente (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 29).

---

<sup>145</sup> Os eixos temáticos eram: liderança, segurança interna, esconderijos de armas de destruição em massa, Guarda Republicana de Saddam, Exército iraquiano, território, infra-estrutura, sociedade civil e setor comercial (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 29).

Alguns dias depois, em 28 de dezembro, o General Franks teve uma reunião com Bush, no rancho do presidente no Texas, para apresentar seu plano para uma guerra contra o Iraque. Gordon e Trainor dão a dimensão da pressão que se colocava, na ocasião, sobre o comandante do CENTCOM, no sentido de apresentar um plano factível e, assim, continuar em seu cargo:

*It was a command performance and one of the most important sessions of Franks's career. Bush had been unhappy that Franks had not had an effective plan on the shelf to deal with the Al Qaeda camps in Afghanistan after the 9/11 attack, but had grown more comfortable with the campaign as the war went on. Now Franks would be giving an accounting of an unfinished war and submitting a concept for a new one. Franks's two-year term as CENTCOM commander was due to expire in the middle of 2002 and would need to be extended if he was to preside over the Iraq operation. The president and his men would not only be evaluating the Iraqi war plans, but taking the measure of the man who might command the invasion. For Franks, winning the confidence of the president was vital (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 30-1).*

Participaram dessa reunião, por videoconferência, Cheney, Rumsfeld, Powell, Tenet, Rice e Andrew Card, chefe de gabinete da presidência (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 31). Rumsfeld mostrou-se mais preocupado com a questão do número de soldados do que Bush – que declarou que Franks estava desenvolvendo um plano factível, mas se mostrou inquieto a respeito do prazo para o emprego das tropas, considerado ainda muito longo (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 31-2). A interferência da liderança civil do DOD no planejamento da guerra, desse modo, ocorria não apenas no âmbito do Pentágono, mas também no nível presidencial. Por conseguinte, a opinião militar independente que deveria ser fornecida ao presidente, de acordo com o arcabouço legal, era silenciada pelo secretário de Defesa.

Em 1º de fevereiro de 2002, o General Franks apresentou a Rumsfeld outra versão do plano de guerra para o Iraque, em que seriam necessários 60 dias para o emprego das tropas e 275 mil soldados; os ataques começariam antes do envio do número total de efetivos, de modo a reduzir o tempo de preparação para a guerra e surpreender as forças armadas iraquianas (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 36). O secretário de Defesa respondeu que seria necessário reduzir o prazo de emprego para 30 dias – o que significava iniciar a guerra com muito menos soldados (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 37).

Em março de 2002, a deterioração das relações civis-militares no DOD ficou evidente. Dois funcionários civis do gabinete do Subsecretário de Defesa Douglas Feith

que haviam sido incluídos, em dezembro, na equipe de planejamento da guerra do CENTCOM foram convidados a se retirar, após os oficiais militares desconfiarem de que eles estavam fornecendo informações a Washington à revelia do Comando (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 32; 45). Além disso, em abril, Rumsfeld anunciou o nome do substituto do Chefe do Estado-Maior do Exército, General Eric Shinseki, catorze meses antes do fim do mandato de Shinseki. Esse tipo de anúncio, como observa Fallows (2004a), costuma ser feito com pouca antecedência, uma vez que converte a pessoa a ser substituída em um “*lame duck*”.<sup>146</sup>

Por outro lado, as relações entre os membros do JCS e o comandante do CENTCOM tampouco fluíam bem: segundo relatam Gordon; Trainor (2006, p. 46-7), o General Franks não se mostrava muito disposto a ouvir as recomendações dos chefes de estado-maior, apesar de sua considerável experiência e das disposições legais que conferiam aos membros do JCS o papel de principais assessores militares do presidente.

Em abril de 2002, o General Franks apresentou a Bush outro plano para invadir o Iraque: a guerra começaria quando 180 mil soldados estivessem prontos para a invasão, e reforços seriam enviados até se atingir o número de 250 mil efetivos. Bush, porém, ainda demonstrou preocupação quanto ao prazo para o emprego das tropas (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 48). De acordo com Gordon; Trainor (2006, p. 48), entretanto, as demandas de Bush e Rumsfeld para redução do prazo de emprego das tropas já desafiavam as leis da física: “*There was just so much one could do to trim the time it took to move men and materiel from the United States to the Persian Gulf. The political imperative to shorten the deployment time was at war with the physics.*”

Quando de sua indicação para o cargo de secretário de Defesa, Rumsfeld recebeu do Presidente Bush ampla autoridade para desenvolver uma nova estrutura de defesa.<sup>147</sup> O contexto político pós-11 de setembro, marcado pela securitização do terrorismo e, posteriormente, do Iraque, fez com que o Executivo concentrasse poderes consideráveis na condução dos assuntos de segurança nacional. A rápida vitória estadunidense na Guerra do Afeganistão, por outro lado, conferiu credibilidade significativa à figura de Rumsfeld. Como resultado, à época do processo decisório da estratégia militar a ser aplicada no Iraque, o secretário de Defesa constituía uma figura poderosa tanto dentro do governo Bush como aos olhos da opinião pública.

---

<sup>146</sup> De acordo com o *Cambridge Advanced Learner's Dictionary*, na política estadunidense, “*lame duck*” significa: “*an elected official whose power is reduced because the person who will replace them has already been elected.*”

<sup>147</sup> Ver seção 3.2.1.

Dessa forma, a Guerra do Iraque representou, para o secretário de Defesa, uma oportunidade única não só para demonstrar a efetividade das diretrizes de transformação militar por ele defendidas, como também para reafirmar a liderança civil no Pentágono:

*The Iraq war plan was the chess board on which Rumsfeld would test, develop, expand and modify his ideas about military transformation. And the driving concept was “less is more” – new thinking about a lighter, swifter, smaller force that could do the job better. Rumsfeld’s blitzkrieg would vindicate his leadership of the Pentagon (WOODWARD, 2006, p. 81-2).*

No planejamento da Guerra do Iraque, Rumsfeld assumiu o papel de arquiteto principal; o General Franks, comandante do CENTCOM, executava as decisões do secretário de Defesa; e o General Myers, presidente do JCS, não era um participante de fato, por ser considerado – tanto por Rumsfeld como por Franks – irrelevante para o processo (WOODWARD, 2006, p. 82). Além de o JCS ser ignorado, o comandante do CENTCOM sofreu pressões constantes, por parte da liderança civil do DOD, para conformar a estratégia militar a ser aplicada no Iraque aos princípios de transformação predominantes no gabinete do secretário de Defesa:

*Rumsfeld had no use for the military's cumbersome process for making war plans. Normally, the field commander--in this case, Central Command's Gen. Tommy Franks--presents a plan to the Joint Chiefs, who work it over and present it to the secretary of Defense for his yes-or-no authorization. But Rumsfeld wasn't about to play rubber stamp. From the beginning, Rumsfeld dogged General Franks, peppering him with questions. The war in Afghanistan was planned in Rumsfeld's office (...). Rumsfeld still talks to General Franks three or four times a day.<sup>148</sup>*

Os princípios da Doutrina Powell, compartilhados pela maioria dos militares, foram descartados e substituídos pela idéia de transformação militar, encampada por Rumsfeld (WOODWARD, 2006, p. 82-3). A diferença de posições entre Rumsfeld e os militares sobre a estratégia para a invasão e a ocupação do Iraque foi resolvida, ao longo dos dezesseis meses em que se planejou a Guerra do Iraque, por meio da afirmação da liderança civil no DOD e da exclusão do JCS do processo decisório, a despeito das provisões contidas no *Goldwater-Nichols Act* de 1986.

As decisões do secretário de Defesa predominaram sobre a opinião militar, e o número de soldados a participarem da guerra foi progressivamente reduzido, para se ajustar aos princípios da transformação de defesa. O processo decisório relativo à

---

<sup>148</sup> Evan Thomas, “Rumsfeld’s War”, *Newsweek*, 16 de setembro de 2002.

invasão e à ocupação do Iraque contrariou de três formas principais as práticas institucionais estabelecidas no DOD:

- Em parte devido à nomeação de um presidente do JCS fraco<sup>149</sup>, o órgão não exerceu o papel de assessoramento militar ao presidente, previsto no *Goldwater-Nichols Act* de 1986, e tampouco participou do processo decisório da estratégia militar, como seria de praxe;
- Os militares não tiveram independência para elaborar a estratégia da guerra, em decorrência tanto de pressões constantes da liderança civil do Pentágono como da demanda presidencial por um plano que permitisse o emprego rápido das forças;
- A Doutrina Powell de utilização da força de modo esmagador, predominante entre os militares ao longo da história dos EUA, foi substituída pelas diretrizes de transformação militar.

#### **4.5 MEDIDAS EXCEPCIONAIS PARA A GUERRA CONTRA O TERRORISMO**

Enquanto o planejamento de uma guerra contra o Iraque era posto em curso, a administração Bush adotou algumas medidas excepcionais no contexto da guerra contra o terrorismo. A carta branca congressional de 14 de setembro de 2001 para a utilização da força contra terroristas havia ensejado, dentro do governo, a noção de que o desafio à frente dos EUA correspondia a um novo tipo de guerra, para o qual seriam necessários novos instrumentos – ou, como descreve a teoria de securitização, poderes adicionais. As altas taxas de aprovação com que contavam os membros do alto escalão, por outro lado, denotavam o sucesso da iniciativa de securitização do terrorismo e contribuíram, desse modo, para que o governo decidisse que: (a) as Convenções de Genebra de 1949 sobre o tratamento de prisioneiros de guerra não se aplicariam à rede al Qaeda ou ao regime talibão; e (b) seriam utilizadas, para os prisioneiros de guerra, técnicas de interrogação que se baseavam em uma definição reduzida do conceito de tortura.

---

<sup>149</sup> Ver seção 3.2.1.4.

#### 4.5.1 O DESCARTE DAS CONVENÇÕES DE GENEBRA DE 1949

No começo de janeiro de 2002, teve lugar, dentro da administração Bush, uma discussão sobre a aplicação ou não das Convenções de Genebra de 1949 sobre o tratamento de prisioneiros de guerra aos prisioneiros da Guerra do Afeganistão.<sup>150</sup> De acordo com John Yoo, consultor jurídico do Departamento de Justiça, as convenções não se aplicavam à rede al Qaeda ou ao regime talibão, uma vez que aquela se tratava de um ator não-estatal, que não era parte das convenções; e este governava um “Estado falido”.<sup>151</sup>

Em 18 de janeiro, Bush decidiu que as Convenções de Genebra de 1949 não se aplicariam à rede al Qaeda ou ao regime talibão. No dia seguinte, em memorando ao presidente do JCS, Rumsfeld tornou a decisão oficial.<sup>152</sup> No dia 26 do mesmo mês, Powell enviou um memorando à Casa Branca em que expressou preocupação em relação à decisão presidencial e defendeu que as convenções, com algumas exceções, fossem aplicadas à Guerra do Afeganistão, o que protegeria os soldados estadunidenses e preservaria a credibilidade internacional dos EUA.<sup>153</sup> Em 7 de fevereiro, no entanto, Bush tomou a decisão final sobre a questão: as Convenções de Genebra de 1949 não seriam aplicadas à rede al Qaeda ou ao regime talibão.<sup>154</sup> Os prisioneiros da Guerra do Afeganistão, assim, seriam levados para a base militar norte-americana na Baía de Guantánamo, em Cuba.<sup>155</sup>

Em 2006, as Convenções de Genebra de 1949 tornar-se-iam o primeiro tratado internacional a alcançar adesão universal, o que não só demonstrou sua ampla aceitação, como também assinalou a consolidação do princípio da proteção às vítimas de conflitos

<sup>150</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/torture/paper/cron.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>151</sup> Para uma discussão mais aprofundada da questão, ver memorando do Departamento de Estado, assinado por William H. Taft e datado de 11 de janeiro de 2002, endereçado a John Yoo em <http://www.cartoonbank.com/newyorker/slideshows/01TaftMemo.pdf> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>152</sup> Memorando de Donald Rumsfeld ao General Myers, datado de 19 de janeiro de 2002; assunto: “*Status of Taliban and al Qaida*”. Ver memorando em <http://www.defenselink.mil/news/Jun2004/d20040622doc1.pdf> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>153</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/torture/paper/cron.html> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>154</sup> Memorando assinado por Bush, datado de 7 de fevereiro de 2002, endereçado ao vice-presidente, ao secretário de Estado, ao secretário de Defesa, ao procurador geral, ao chefe de gabinete da presidência, ao DCI, à *national security advisor* e ao presidente do JCS; assunto: “*Humane Treatment of al Qaeda and Taliban detainees*”. Ver memorando em <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/020702bush.pdf> (acesso em 29 de maio de 2008).

<sup>155</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 31 de maio de 2008).

armados.<sup>156</sup> A ação unilateral norte-americana no sentido da relativização das regras para o tratamento de prisioneiros de guerra, por conseguinte, parece ter sido rechaçada pela sociedade internacional.

Com o descarte das convenções em 2002, porém, iniciou-se, nos EUA, um processo de desconsideração das regras do direito internacional para o tratamento de prisioneiros de guerra que levaria, entre outras coisas, ao escândalo de Abu Ghraib, no Iraque, em 2004. Essa decisão teria, portanto, altos custos políticos não só para os EUA no âmbito internacional, como também para a administração Bush, no contexto político doméstico.

#### 4.5.2 AS TÉCNICAS DE INTERROGAÇÃO PARA OS PRISIONEIROS DE GUERRA

Em 1º de agosto de 2002, a Casa Branca recebeu um memorando da consultoria jurídica do Departamento de Justiça (DJ), conhecido como “Memorando Bybee”, em que se lia que o presidente poderia autorizar, para os prisioneiros da Guerra do Afeganistão, as técnicas de interrogação que se fizessem necessárias para enfrentar o terrorismo. O memorando oferecia uma definição estreita do que seria considerado tortura pelo governo norte-americano: “*Physical pain amounting to torture must be equivalent in intensity to the pain accompanying serious physical injury, such as organ failure, impairment of bodily function, or even death.*”<sup>157</sup>

Segundo o DJ, atos que não acarretassem dor em níveis consideravelmente altos não poderiam ser enquadrados na proscrição da tortura realizada na Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) – que os EUA haviam incorporado a sua legislação nacional em 1994. Além disso, segundo o Memorando Bybee, para que uma ação fosse caracterizada como tortura, fazia-se necessária intenção específica, nesse sentido, por parte do interrogador.

De acordo com o jornalista Mark Danner, Rumsfeld esteve envolvido pessoalmente na elaboração dos documentos oficiais que estabeleciam como os

---

<sup>156</sup> Ver <http://icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/geneva-conventions-news-210806> (acesso em 5 de junho de 2008).

<sup>157</sup> Memorando “*Re: Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C. §§ 2340-2340A*”, de Jay S. Bybee (Assistant Attorney General, Departamento de Justiça) para Alberto R. Gonzales (Counsel to the President) datado de 1º de agosto de 2002. Ver memorando em <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/dojinterrogationmemo20020801.pdf> (acesso em 31 de maio de 2008).

prisioneiros da Guerra do Afeganistão poderiam ser tratados.<sup>158</sup> Além disso, as técnicas de interrogação que seriam aplicadas em Guantánamo e na prisão de Abu Ghraib, no Iraque, foram autorizadas pelos consultores jurídicos da presidência e da vice-presidência dos EUA.<sup>159</sup> A desvinculação em relação às regras para o tratamento de prisioneiros de guerra, dessa forma, não ocorreu apenas no nível da implementação de políticas; ela foi formulada pelos membros do alto escalão governamental, com o objetivo de garantir a obtenção de informações que, em tese, seriam importantes para enfrentar a guerra contra o terrorismo.

#### 4.6 AS TENSÕES ENTRE OS DEPARTAMENTOS DE DEFESA E DE ESTADO

Na visão dos militares, um conflito possui quatro fases: (i) dissuasão e engajamento; (ii) ganho de vantagem sobre o inimigo; (iii) operações decisivas; (iv) pós-conflito (FALLOWS, 2004a). Ao mesmo tempo em que, no Departamento de Defesa, civis e militares discutiam os planos para as três primeiras fases de uma guerra contra o Iraque, iniciou-se uma disputa entre o DOD e o Departamento de Estado pelo planejamento da última fase do conflito – que, tradicionalmente, constituía atribuição do Departamento de Estado.

##### 4.6.1 A QUESTÃO AHMED CHALABI

No Departamento de Defesa, predominava a concepção de que, após a derrubada do regime de Saddam Hussein, proceder-se-ia rapidamente à transferência de poder para o *Iraqi National Congress* (INC), organização de exilados iraquianos nos EUA liderada por Ahmed Chalabi – o qual governaria o país.<sup>160</sup> De acordo com a jornalista Karen DeYoung, do *Washington Post*, Paul Wolfowitz era o principal patrocinador, dentro do governo, da idéia de que Chalabi estabeleceria rapidamente um governo interino no

---

<sup>159</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 31 de maio de 2008).

<sup>160</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 31 de maio de 2008).

Iraque; esse governo já havia, inclusive, sido montado em Washington, e contava com ministros e funcionários designados por Wolfowitz e Chalabi.<sup>161</sup>

No Departamento de Estado, entretanto, Chalabi não era visto com bons olhos. Segundo Richard Armitage afirmou em entrevista, assim que assumiu o posto de secretário-adjunto de Estado, ele quis saber a destinação que o INC dava aos recursos que recebia do governo norte-americano para custear suas atividades.<sup>162</sup> Chalabi, porém, além de se recusar a fornecer recibos a Armitage, mostrou-se irritado com a demanda do secretário-adjunto – o que levou Armitage a considerar o líder do INC um “charlatão”. A partir de então, o Departamento de Estado deixaria de conceder recursos ao INC e essa tarefa seria assumida pelo Departamento de Defesa. De acordo com Armitage, o apoio do DOD ao INC devia-se ao fato de que Chalabi dizia à liderança civil do Pentágono exatamente o que eles queriam ouvir: após a mudança de regime, o Iraque reconheceria Israel, os EUA poderiam ter bases militares no país e Bagdá seria o novo bastião da democracia no Oriente Médio.

Desse modo, conforme Nabil Musawi, representante do INC, afirmou em entrevista, “*The whole government turned into two camps. One of them is totally opposed to Chalabi, and the other one was so pro-Chalabi.*”<sup>163</sup> Às discordâncias entre os líderes dos dois departamentos sobre política externa e uso da força, somou-se a questão Ahmed Chalabi. A disputa entre os departamentos de Estado e de Defesa nessa esfera seria resolvida pela *National Security Presidential Directive 24* (NSPD-24) de 20 de janeiro de 2003, que delegou ao DOD a responsabilidade sobre a ocupação do Iraque.

---

<sup>161</sup> Ver entrevista de Karen DeYoung à *PBS Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 31 de maio de 2008).

<sup>162</sup> Ver entrevista de Armitage à *PBS Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 31 de maio de 2008).

<sup>163</sup> Ver entrevista de Musawi à *PBS Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 31 de maio de 2008).

#### 4.6.2 O PROJETO *FUTURE OF IRAQ*

No final de outubro de 2001, ainda durante a Guerra do Afeganistão, o Departamento de Estado começou a planejar o período de transição que seguiria uma guerra no Iraque. À época do *State of the Union Address* de Bush de 2002, grupos de trabalho no departamento já analisavam áreas temáticas que poderiam demandar atenção no pós-guerra, assim como consideravam nomes de especialistas para assessorá-los em cada área (FALLOWS, 2004a). Desses trabalhos iniciais originou-se o projeto *Future of Iraq* – coordenado pelo Departamento de Estado e dirigido por Thomas Warrick – que possuía o objetivo de discutir os problemas e necessidades do pós-guerra com exilados iraquianos e especialistas de diversas áreas (FALLOWS, 2004a).<sup>164</sup>

Em maio de 2002, o Congresso autorizou a dotação de US\$ 5 milhões para custear o projeto *Future of Iraq*. Em 1º de junho, no mesmo dia do discurso de Bush em que se enunciou a doutrina de ataques preventivos, o Departamento de Estado anunciou que as reuniões dos primeiros seis grupos de trabalho temáticos do projeto iniciariam em julho do mesmo ano (FALLOWS, 2004a).<sup>165</sup> Os grupos de trabalho incluíam uma diversidade de organizações de exilados iraquianos; além do *Iraqi National Congress* (INC), grupo influente em Washington, estavam representados grupos curdos, assírios e turcomenos (FALLOWS, 2004a).

De acordo com Fallows (2004a), muitas das recomendações e previsões realizadas no relatório final do projeto se mostrariam válidas após a invasão e a ocupação do Iraque:

- Fazia-se necessário planejar com cuidado a desmobilização das forças armadas iraquianas, de modo a: (i) remover apenas os líderes ligados a Saddam; e (ii) manter as forças para garantir a lei e a ordem;

<sup>164</sup> Ver também entrevista com Richard Boucher, porta-voz do Departamento de Estado, em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 20 de maio de 2008).

<sup>165</sup> Os grupos de trabalho eram dezessete: (1) justiça de transição; (2) finanças públicas; (3) mídia e opinião pública; (4) princípios democráticos; (5) água, agricultura e meio-ambiente; (6) saúde; (7) economia e infra-estrutura; (8) educação; (9) refugiados, deslocados internos e política de migração; (10) políticas externa e de defesa; (11) política e instituições de defesa; (12) mídia livre; (13) capacitação da sociedade civil; (14) medidas para evitar a corrupção; (15) petróleo e energia; (16) preservação do patrimônio cultural iraquiano; (17) governos locais (*Congressional Research Service*, 2003b, p.22). Três desses grupos, no entanto, entre os quais o de número 16, nunca se reuniram (FALLOWS, 2004a).

- Era preciso, no curto prazo, impedir a desordem civil que provavelmente sucederia a derrubada de regime;
- No longo prazo, seria difícil estabelecer um regime democrático no Iraque, em decorrência da tradição política autoritária no país;
- A ocupação militar estrangeira deveria ser breve, mas os EUA estariam comprometidos com a reconstrução do Iraque por muito tempo.

O projeto *Future of Iraq*, contudo, não seria utilizado para o planejamento do pós-guerra no país. Não obstante a expertise significativa do Departamento de Estado no assunto, o Pentágono desconsiderou os esforços de planejamento realizados no âmbito do departamento quando assumiu a responsabilidade sobre o período de transição no Iraque (FALLOWS, 2004a).

#### 4.7 O DEBATE SOBRE A DECISÃO DE ATACAR O IRAQUE

A partir de meados de 2002, conforme os preparativos para a guerra avançavam, intensificava-se, dentro da administração Bush, o debate sobre a decisão de atacar o Iraque preventivamente. As posições que os membros do alto escalão adotariam em relação a essa questão refletiram não só as concepções individuais analisadas na seção 3.2 deste trabalho, como também a tese de Gelpi; Feaver (2002, p. 780) a respeito das divergências entre civis e militares sobre o uso da força.<sup>166</sup> Como observa Fallows (2002b):

*The most experienced military figure in the Bush Cabinet, Secretary of State Colin Powell, was cast as the main "wet," because of his obvious discomfort with an effort that few allies would support. His instincts fit the general sociology of the Iraq debate: as a rule, the strongest advocates of pre-emptive attack, within the government and in the press, had neither served in the military nor lived in Arab societies. Military veterans and Arabists were generally doves. For example: Paul Wolfowitz, the deputy secretary of defense and the intellectual leader of the war party inside the government, was in graduate school through the late 1960s. Richard Armitage, his skeptical counterpart at the State Department and Powell's ally in pleading for restraint, is a Naval Academy graduate who served three tours in Vietnam.*

---

<sup>166</sup> Ver seção 3.2.1.2.

Dentro da administração Bush, havia dois pólos no debate sobre a decisão de atacar o Iraque preventivamente, os quais procuravam convencer o presidente de suas posições. O primeiro pólo, liderado por Cheney e Rumsfeld, era favorável à decisão de ir à guerra – independentemente de ser possível fazer uma conexão entre os ataques de 11 de setembro e uma mudança de regime no Iraque – e argumentava que:

- Seria muito arriscado continuar a permitir que o regime de Saddam desenvolvesse armas de destruição em massa;<sup>167</sup>
- Ao menos que os EUA sofressem outro ataque com a magnitude do 11 de setembro, a aprovação popular à decisão de realizar ataques preventivos tendia a diminuir com a passagem do tempo;<sup>168</sup>
- A Guarda Republicana do Iraque – que se descobriu, durante a Guerra do Golfo, ser bem menos poderosa do que se imaginava – havia se tornado ainda mais fraca durante a década de 1990, ao passo que as forças armadas dos EUA tinham se fortalecido ainda mais;<sup>169</sup>
- Seria vergonhoso se, mesmo sabendo do desenvolvimento de armas de destruição em massa e da hostilidade do regime iraquiano, os EUA nada fizessem – e, posteriormente, sofressem um ataque;<sup>170</sup>
- A retirada de Saddam do poder seria a única forma não só de garantir a observância das dezesseis resoluções da ONU de desarmamento do Iraque, como também de impedir o país de apoiar o terrorismo;<sup>171</sup>
- Um regime democrático no Iraque poderia servir como um modelo para o mundo árabe, e o papel dos EUA na criação desse regime poderia aumentar o prestígio norte-americano no Oriente Médio;<sup>172</sup>
- A maioria dos iraquianos receberia bem a derrubada de um regime que vinha oprimindo a população havia tanto tempo; os curdos, especialmente, ficariam

---

<sup>167</sup> Fallows (2002a).

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> *Congressional Research Service* (2003a, p. 1-2).

<sup>172</sup> Ibid., p. 3.

satisfeitos com a derrubada de Saddam. De modo análogo, líderes de países da região ficariam satisfeitos com a mudança de regime, desde que fosse rápida;<sup>173</sup>

- Os EUA poderiam promover a derrubada do regime de Saddam, a exemplo da operação no Afeganistão, por meio da combinação de ataques aéreos precisos, forças de oposição locais apoiadas pelas *Special Operations Forces* e um número relativamente pequeno de forças terrestres. Os avanços tecnológicos nos EUA e as novas estratégias permitiriam que os norte-americanos vencessem a guerra rapidamente.<sup>174</sup>

O segundo pólo, liderado por Powell, opunha-se à decisão de invadir o Iraque, por considerar que:

- Não se deveriam subestimar: (a) as dificuldades de uma operação militar para derrubar o regime de Saddam; (b) a possibilidade de fragmentação do Iraque devido a rivalidades étnicas, o que acarretaria instabilidade regional;<sup>175</sup>
- A dissuasão era a melhor forma para levar à mudança de regime no Iraque, inclusive por contar com o apoio da comunidade internacional. Por meio da dissuasão, o Iraque seria forçado a entregar suas armas de destruição em massa, o que poderia levar à derrubada de Saddam por parte da população iraquiana;<sup>176</sup>
- A retomada das inspeções da UNMOVIC no Iraque permitiria que se atingisse o objetivo de desarmar o Iraque, de modo que não seria necessário arcar com os altos custos de uma operação militar e os recursos poderiam ser utilizados para outras frentes da guerra contra o terrorismo. Para combater as insurgências no Afeganistão, seriam necessários recursos que não deveriam ser utilizados de outra forma;<sup>177</sup>
- Uma guerra contra o Iraque, em decorrência de seus custos – estimados em aproximadamente de US\$ 100 bilhões a US\$ 200 bilhões –, poderia contribuir para os problemas econômicos dos EUA;<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> Ibid., p. 3.

<sup>174</sup> Daalder; Lindsay (op. cit., p. 130).

<sup>175</sup> Ibid., p. 130-1.

<sup>176</sup> Ibid., p. 131.

<sup>177</sup> Congressional Research Service (2003a, p. 1; 4-5).

<sup>178</sup> Ibid., p. 5.

- A retirada de Saddam do poder traria incertezas quanto ao futuro do Iraque, e muitos dos cenários possíveis eram desfavoráveis aos EUA, como: (i) uma ocupação militar prolongada; (ii) a assunção de outro ditador; (iii) a manutenção do objetivo de obter armas de destruição em massa por parte de outro regime; e (iv) a fragmentação do Iraque segundo critérios étnicos ou geográficos.<sup>179</sup>

Powell tentava convencer o presidente, dessa forma, de que a questão do Iraque deveria ser tratada no CSNU. Em 5 de agosto de 2002, durante jantar na residência da Casa Branca com Bush e Rice, o secretário de Estado relatou a dificuldade de reunir aliados para uma guerra contra o Iraque. Ele argumentou, então, que a ONU deveria ser acionada e os meios pacíficos deveriam ser esgotados antes que se optasse pelo uso da força – para que houvesse aliados para compartilhar os custos de uma eventual guerra (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 71). Na opinião de Powell, os EUA não deveriam agir unilateralmente, tendo em vista os custos consideráveis da reconstrução do Iraque no pós-guerra (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 71).

Durante o jantar, o secretário de Estado enfatizou que, no caso de vitória militar, os EUA seriam responsáveis pelo Iraque por alguns anos; de acordo com Powell, portanto, fazia-se necessário planejar bem não só as operações de guerra, mas também a ocupação do país:

*Powell told the president that he had been receiving briefings about the war plan, but had not heard enough on what the aftermath might look like. When the United States took out the Iraqi military it would be striking a blow at the institution that held the country together. When the army cracked, the Iraqi government structure would crack and Bush would be the proud owner of 24 million people. It would take time to put a new Iraqi government in place and in the meantime the United States would be the government. It would be a multiyear commitment, which would tie up 40 percent of the U.S. Army for years (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 71).*<sup>180</sup>

Bush pareceu concordar com a sugestão de Powell e, em 12 de setembro, preferiria discurso na Assembléia Geral da ONU, no qual demandaria o apoio da comunidade internacional ao objetivo de fazer cumprir as resoluções do CSNU de desarmamento do Iraque. No entanto, o primeiro pólo do debate sobre a decisão de ir à

---

<sup>179</sup> Ibid., p. 6.

<sup>180</sup> Ver também entrevistas dos jornalistas Bob Woodward e Karen DeYoung à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushwar/> (acesso em 1º de junho de 2008).

guerra, liderado por Cheney e Rumsfeld, já parecia possuir vantagem dentro do governo:

*Bush listens to Powell and respects him. But his gut, say White House insiders, is closer to Rumsfeld's. Especially since 9-11, Bush has looked ill at ease with diplomatic ambiguity and has been most comfortable with moral imperatives and bold courses of action. Though he worries about the political fallout and the enormous risks of war, Bush is leaning in Rumsfeld's direction: forward, into Iraq.*<sup>181</sup>

#### 4.8 A ESTRATÉGIA MILITAR: O “PLANO HÍBRIDO”

No mesmo dia do jantar de Powell na Casa Branca, algumas horas antes, o General Franks apresentou aos membros estatutários do NSC o “Plano Híbrido” para a invasão do Iraque. De acordo com esse plano, após dezesseis dias de bombardeios aéreos, 20 mil soldados entrariam no país pelo Kuwait e iniciariam os ataques por terra; seriam enviados reforços até que se alcançasse o número de 140 mil efetivos. Com as exceções de Powell e Armitage – que consideraram o número de soldados demasiadamente baixo – o plano foi, pela primeira vez, bem recebido pela administração (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 67-8).<sup>182</sup>

As cifras do Plano Híbrido ofereciam uma dimensão da predominância da liderança civil no processo decisório da estratégia militar a ser empregada no Iraque. O número de efetivos previsto no plano encontrava-se bem mais próximo do número inicialmente proposto por Rumsfeld (125 mil) do que daquele apresentado pelo JCS na primeira reunião com o secretário de Defesa (500 mil) ou daquele sugerido pelo CENTCOM no começo (385 mil). A determinação de que os ataques se iniciariam com apenas 20 mil soldados, ademais, indicava o sepultamento do princípio da Doutrina Powell de utilização da força de modo esmagador. O Plano Híbrido, porém, ainda sofreria algumas modificações antes do começo da guerra.

No dia 6 de setembro, em outra reunião com os membros estatutários do NSC, o General Franks declarou que a fase de ocupação do Iraque duraria um ano ou um pouco

<sup>181</sup> “Rumsfeld’s War”, *Newsweek*, 16 de setembro de 2002.

<sup>182</sup> Ver também entrevistas do jornalista Bob Woodward à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushwar/> (acesso em 1º de junho de 2008).

mais. De acordo com o general, os recursos iraquianos seriam utilizados para acelerar a recuperação do país; as forças armadas e a polícia locais garantiriam a lei e a ordem (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 74). Essa perspectiva refletia, segundo Gordon; Trainor (2006, p. 73), a aversão da administração Bush em relação a *nation-building* – e, pode-se acrescentar, o otimismo de Rumsfeld em relação ao pós-conflito, apesar das previsões em contrário fora do DOD.<sup>183</sup>

Em meados de agosto de 2002, a administração Bush elaborou um documento secreto-exclusivo, intitulado “*Iraq: Goals, Objectives and Strategy*”, que estabelecia os objetivos da operação militar: eliminar a ameaça iraquiana aos países vizinhos; libertar o povo iraquiano da tirania de Saddam; e impedir que Bagdá apoiasse terroristas (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 72). O objetivo de promover a mudança de regime no Iraque, portanto, era bem mais ambicioso que os objetivos da Guerra do Afeganistão, que, nas palavras de Bush, foram “*to disrupt the use of Afghanistan as a terrorist base of operations, and to attack the military capability of the Taliban regime*”.<sup>184</sup> O planejamento da estratégia militar a ser utilizada no Iraque, entretanto, espelhava-se na estratégia que havia levado a um rápido – e modesto – sucesso no Afeganistão.

#### 4.9 A CAMPANHA DE SECURITIZAÇÃO DO IRAQUE

De acordo com Daalder; Lindsay (2003, p. 146), a partir de meados de 2002, a administração Bush iniciou “*a concerted campaign to persuade the American people and the world of the extent and urgency of the threat Iraq posed*”. Em agosto daquele ano, foi criado o *White House Iraq Group*, uma força-tarefa com o objetivo de realizar uma campanha em prol de ataques preventivos ao país. Dirigido por Andrew Card, chefe de gabinete da presidência, esse grupo contava com a participação de: Karl Rove, principal estrategista político de Bush; especialistas em comunicação; e assessores políticos como Condoleezza Rice, Stephen Hadley (*national security advisor* adjunto) e Lewis Libby, chefe de gabinete da vice-presidência (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 146).

---

<sup>183</sup> Ver seção 4.11.1.

<sup>184</sup> Pronunciamento presidencial à nação em 7 de outubro de 2001. Ver pronunciamento na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> (acesso em 28 de maio de 2008).

A criação do *White House Iraq Group* correspondeu a uma institucionalização da iniciativa de securitização das relações com o Iraque, promovida pela administração Bush a partir de outubro de 2001. Essa iniciativa de securitização fundava-se na ameaça que, segundo os atores securitizadores, o desenvolvimento de armas de destruição em massa por Bagdá apresentaria à população dos EUA. A estratégia montada pelo grupo para convencer a opinião pública norte-americana da necessidade de ação emergencial contra o Iraque centrar-se-ia na vinculação entre o terrorismo islâmico, já securitizado, e o regime de Saddam:

*They decided that the nuclear threat and Saddam's link to al Qaeda would prove most convincing to Congress and the American public. With the precision of a Fortune 500 company rolling out a new product, they put together a communication strategy to convince Congress and the public of the need to take action – sooner rather than later (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 146).*

De acordo com Daalder; Lindsay (2003, p. 146-7), a campanha da administração Bush para convencer os EUA e a comunidade internacional de que o Iraque representava uma ameaça à paz mundial iniciou-se em 26 de agosto de 2002, no discurso que Dick Cheney proferiu em Nashville, durante convenção nacional de veteranos militares.<sup>185</sup> Na ocasião, o vice-presidente declarou que o regime de Saddam, além de possuir armas de destruição em massa, estaria próximo de obter armas nucleares, que seriam utilizadas para: dominar o Oriente Médio; controlar as reservas de petróleo da região; e ameaçar os aliados regionais dos EUA.<sup>186</sup> Além disso, na visão de Cheney, o retorno de inspetores da ONU ao Iraque não garantiria a observância das resoluções do Conselho de Segurança, uma vez que Saddam era habilidoso para enganá-los. Os EUA, contudo, não ficariam de braços cruzados diante de tamanha ameaça:

*What we must not do in the face of a mortal threat is give in to wishful thinking or willful blindness. We will not simply look away, hope for the best, and leave the matter for some future administration to resolve. As President Bush has said, time is not on our side. Deliverable weapons of mass destruction in the hands of a terror network, or a murderous dictator, or the two working together, constitutes as grave a threat as can be imagined. The risks of inaction are far greater than the risk of action.*

---

<sup>185</sup> Como se viu na seção 4.3, no entanto, pode-se considerar que a iniciativa de securitização do Iraque foi posta em curso em outubro de 2001.

<sup>186</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html> (acesso em 2 de junho de 2008).

Segundo Cheney declarou nesse dia, a mudança de regime no Iraque transformaria o Oriente Médio, ao permitir a difusão da democracia na região. Mas, apesar dos benefícios inequívocos da derrubada de Saddam Hussein, o Presidente Bush procederia de forma cautelosa sobre a questão: os países aliados dos EUA e o Congresso seriam consultados, e todas as opções para lidar com a ameaça representada pelo Iraque de Saddam seriam consideradas.

No início de setembro, outros membros do alto escalão governamental viriam a público alertar sobre os riscos da inação frente à ameaça representada pelo Iraque. No dia 8 daquele mês, Condoleezza Rice declarou, no programa *Late Edition* da rede de televisão CNN, que Saddam Hussein estava indubitavelmente buscando desenvolver armas nucleares no Iraque. Segundo a *national security advisor*, embora fosse difícil determinar quão perto o Iraque estaria de obter armas nucleares, a administração Bush não queria que a prova fosse uma explosão atômica: “*We don't want the smoking gun to be a mushroom cloud.*”<sup>187</sup> No mesmo dia, no programa *Meet the Press*, Cheney voltou a afirmar que Mohammed Atta, um dos sequestradores dos aviões em 11 de setembro, havia se encontrado em Praga com um oficial da inteligência iraquiana cinco meses antes dos ataques.<sup>188</sup>

No âmbito internacional, a iniciativa de securitização do Iraque seria levada adiante no discurso que Bush proferiria na Assembléia Geral da ONU, em 12 de setembro de 2002.

#### 4.9.1 ESFORÇOS DIPLOMÁTICOS NA ONU

Em 7 de setembro de 2002, o Primeiro-Ministro britânico Tony Blair participou de reunião do gabinete de guerra em Camp David. Segundo Sir Christopher Meyer, embaixador do Reino Unido nos EUA à época, Blair pretendia persuadir Bush a tratar a questão do Iraque por meio da ONU, assim como Powell defendia dentro do governo.<sup>189</sup> Bush, em troca, demandou que Blair se comprometesse a ser um aliado na guerra no

---

<sup>187</sup> Ver entrevista na íntegra em <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0309/07/le.00.html> (acesso em 2 de junho de 2008).

<sup>188</sup> Ver <http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/08/iraq.debate/> (acesso em 2 de junho de 2008).

<sup>189</sup> Ver entrevista de Sir Meyer em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 28 de maio de 2008).

caso de os esforços diplomáticos falharem, e o Primeiro-Ministro britânico concordou. Quando do início da Guerra do Iraque, desse modo, o Reino Unido seria um dos poucos aliados dos EUA.

No dia 12 de setembro, Bush proferiu discurso na Assembléia Geral da ONU, no qual afirmou que a conduta do regime iraquiano, ao desafiar as resoluções do CSNU, era uma ameaça à autoridade da ONU e à paz. Segundo o presidente, o Iraque – detentor de armas químicas e biológicas e, se adquirisse material físsil, de armas nucleares dentro de um ano – poderia fornecer a grupos terroristas armas de destruição em massa para serem utilizadas em ataques ainda piores que os de 11 de setembro:

*With every step the Iraqi regime takes toward gaining and deploying the most terrible weapons, our own options to confront that regime will narrow. And if an emboldened regime were to supply these weapons to terrorist allies, then the attacks of September the 11th would be a prelude to far greater horrors.*<sup>190</sup>

De acordo com Bush, seu país trabalharia com o Conselho de Segurança na questão do Iraque, mas, se este descumprisse as resoluções do órgão mais uma vez, os EUA agiriam para retirar Saddam do poder:

*My nation will work with the U.N. Security Council to meet our common challenge. If Iraq's regime defies us again, the world must move deliberately, decisively to hold Iraq to account. We will work with the U.N. Security Council for the necessary resolutions. But the purposes of the United States should not be doubted. The Security Council resolutions will be enforced -- the just demands of peace and security will be met -- or action will be unavoidable. And a regime that has lost its legitimacy will also lose its power.*<sup>191</sup>

No dia 8 de novembro, o CSNU adotou unanimemente a Resolução 1441, em que concedeu a Bagdá “*a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council*”, ou enfrentaria “*serious consequences as a result of its continued violations of its obligations*”.<sup>192</sup> De acordo com a resolução, seria estabelecido um novo regime de inspeções para verificar completamente o processo de desarmamento do Iraque; nesse regime, a UNMOVIC e a Agência Internacional de

<sup>190</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html> (acesso em 27 de maio de 2008).

<sup>191</sup> Idem.

<sup>192</sup> Resolução disponível na íntegra em <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf?OpenElement> (acesso em 1º de junho de 2008). Ver também *Press Release* em <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/SC7564.doc.htm> (acesso em 1º de junho de 2008).

Energia Atômica (AIEA) teriam “*immediate, unimpeded, unconditional and unrestricted access*” a quaisquer sítios e edifícios no país. Além disso, o governo iraquiano teria o prazo de 30 dias para fornecer ao CSNU uma declaração completa de seus programas de armas químicas, biológicas e nucleares.

Assim, após um intervalo de quatro anos sem inspeções da ONU no Iraque, a UNMOVIC e a AIEA retomaram as inspeções de armas no país em 27 de novembro de 2002. Em relatório ao CSNU em 27 de janeiro de 2003, Hans Blix, Diretor da UNMOVIC, enfatizou a cooperação de Bagdá em relação aos trabalhos de inspeção, principalmente na concessão de acesso a todos os lugares a que se havia demandado.<sup>193</sup>

Além disso, em 7 de dezembro de 2002, o Iraque submeteu ao CSNU, conforme estipulado pela Resolução 1441, uma declaração sobre programas para desenvolver armas químicas, biológicas e nucleares no país.<sup>194</sup> De acordo com a declaração, o Iraque não possuía ou desenvolvia armas de destruição em massa (FALLOWS, 2004a). A administração Bush, no entanto, mostrou-se insatisfeita com o documento apresentado por Bagdá, e alegou que este possuía sérias lacunas. Segundo Powell escreveu em artigo no jornal britânico *The Guardian*, as inspeções da ONU no Iraque deveriam ser reforçadas, com o propósito de esclarecer a questão.<sup>195</sup>

Embora pudesse parecer que Powell havia conseguido influenciar o presidente no sentido de levar a questão iraquiana ao CSNU, os esforços diplomáticos não alterariam a decisão de ir à guerra ou o curso do planejamento da guerra. Washington apenas ganhava tempo para os preparativos da invasão do Iraque. No final de dezembro, enquanto o CSNU ainda considerava a questão do Iraque, Bush autorizou o envio de mais de 200 mil soldados para o Golfo Pérsico (FALLOWS, 2004a).

---

<sup>193</sup> Relatório “*An update on inspection*”, de Hans Blix ao CSNU, datado de 27 de janeiro de 2003. Ver <http://www.un.org/Depts/unmovic/Bx27.htm> (acesso em 1º de junho de 2008).

<sup>194</sup> Declaração N° M/7/667, da Missão Permanente do Iraque junto à ONU, para o CSNU, datada de 7 de dezembro de 2002. Ver índice da declaração em <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB80/wmd20.pdf> (acesso em 1º de junho de 2008).

<sup>195</sup> “*US secretary of state Colin Powell’s statement on Iraq’s weapons declaration*”, *The Guardian*, 20 de dezembro de 2002.

#### 4.9.2 MAIS UMA CARTA BRANCA CONGRESSIONAL

Em 7 de outubro de 2002, algumas semanas após o pronunciamento na Assembléia Geral da ONU, Bush deu continuidade à campanha de securitização do Iraque. Em Cincinnati, o presidente proferiu discurso em que afirmou que: (a) Bagdá possuía armas químicas e biológicas, e estava desenvolvendo armas nucleares; (b) o governo iraquiano apoiava o terrorismo e realizava contatos de alto nível com a rede al Qaeda havia mais de uma década. Segundo o presidente, se os EUA possuíam essas informações no momento – e se medidas pacíficas como sanções econômicas não tinham levado ao desarmamento do Iraque – não fazia sentido esperar que ocorressem novos ataques terroristas em solo norte-americano:

*Some citizens wonder, after 11 years of living with this problem, why do we need to confront it now? And there's a reason. We've experienced the horror of September the 11th. We have seen that those who hate America are willing to crash airplanes into buildings full of innocent people. Our enemies would be no less willing, in fact, they would be eager, to use biological or chemical, or a nuclear weapon. (...) America must not ignore the threat gathering against us. Facing clear evidence of peril, we cannot wait for the final proof – the smoking gun – that could come in the form of a mushroom cloud.*<sup>196</sup>

No começo de outubro, à época do discurso presidencial em Cincinnati, o Congresso debatia a autorização de uma guerra contra o Iraque. Inicialmente, a Casa Branca havia argumentado que a AUMF contra o terrorismo, assim como a provisão constitucional de que o presidente era o comandante supremo das forças armadas, tornavam prescindível uma autorização congressional para atacar o país (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 95). No começo de setembro, contudo, o Executivo decidiu consultar o Congresso, uma vez que o contexto político tornava altamente provável o voto favorável do Legislativo (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 95). A iniciativa de securitização do Iraque, promovida pela administração Bush por meio da ligação do país com o terrorismo – tema já securitizado – favorecia a concentração de poder no Executivo para tratar das questões de segurança nacional, ao mesmo tempo em que dificultava a oposição dentro do Congresso.

---

<sup>196</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html> (acesso em 1º de junho de 2008).

Além disso, como o Senador Bob Graham afirmou em entrevista, “*It wasn't coincidental that the vote on authorization to go to war against Iraq occurred in October of 2002 because there was something getting ready to happen in November of 2002, which was the congressional elections.*”<sup>197</sup> Desse modo, se os membros do Legislativo provenientes do Partido Democrata se opusessem à guerra, os republicanos, em decorrência de sua credibilidade para tratar os temas afeitos à segurança nacional, ganhariam vantagem na campanha para as *midterm elections* que se aproximavam. Essa conjuntura política levou à fácil aprovação da *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution* (AUMF), principalmente no Senado, de maioria democrata (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 95). Havia, portanto, como na ocasião da aprovação da AUMF contra o terrorismo, pressão sobre os membros do Partido Democrata para que apoiassem o próximo passo da guerra contra o terrorismo:

*Democratic officials were desperate to get the vote behind them, so that in the impending midterm elections they could not be blamed for hampering the war on terrorism—in which, the Administration said, war in Iraq played an integral part.* (FALLOWS, 2004b).

Nos dias 10 e 11 de outubro de 2002, a AUMF contra o Iraque foi aprovada, respectivamente, na *House of Representatives* (por 296-133) e no Senado (por 77-23). Na primeira casa congressional, a maior parte dos democratas foi contrária à aprovação; já no Senado, os membros do partido foram a favor da AUMF (FALLOWS, 2004a). Os esforços dos democratas, entretanto, seriam vãos: três semanas após a autorização, nas *midterm elections* de 5 de novembro, os republicanos retomariam o controle do Senado e aumentariam sua maioria na *House of Representatives*.

Em 16 de outubro, a *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution* entrou em vigor.<sup>198</sup> Por meio dela, o Congresso abdicou dos poderes provenientes do *War Powers Act* de 1973, ao autorizar o presidente a utilizar as forças armadas, como julgasse necessário e adequado, com os objetivos de: (i) defender os EUA da ameaça representada pelo Iraque; e (ii) fazer cumprir as resoluções do CSNU sobre o Iraque.

---

<sup>197</sup> Ver entrevista do Senador Graham à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 1º de junho de 2008).

<sup>198</sup> Ver texto da *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution* na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021002-2.html> (acesso em 1º de junho de 2008). Ver também *Congressional Research Service* (2003).

A iniciativa de securitização do Iraque por meio de sua ligação com o terrorismo, promovida pelo governo Bush após o 11 de setembro, teve na AUMF contra o Iraque o primeiro indicativo de seu sucesso. Assim como fizera em setembro de 2001 em relação à guerra contra o terrorismo, o Congresso concedeu ao Executivo a autonomia para decidir como utilizar a força. Nesse contexto, a administração Bush concentrou poderes na área de segurança nacional e a decisão de atacar o Iraque – mesmo que de forma preventiva e unilateral, a despeito das regras vigentes no direito internacional – ganhou força.

#### 4.10 A NATIONAL SECURITY STRATEGY

No final de agosto de 2002, a campanha de securitização do Iraque havia sido posta em curso. Debatia-se, nos EUA e no mundo, a legitimidade de se realizarem ataques preventivos ao país com o objetivo de promover a derrubada do regime de Saddam Hussein. Em 17 de setembro, publicou-se a *National Security Strategy of the United States of América* (NSS), que resumiu, de modo claro, os princípios que guiariam a ação estadunidense em relação ao Iraque. Considerada por Daalder; Lindsay (2003, p. 121-2) como a elaboração mais completa da política externa da administração Bush – e, por conseguinte, da visão hegemônica de política externa – a NSS de 2002:

- Concedia importância central ao poder, o qual decorreria tanto do poder militar como da crença normativa de que os EUA, por representarem a liberdade e a democracia, deveriam tornar o mundo mais seguro para que a liberdade prevalecesse: *“The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.”*<sup>199</sup>
- Reafirmava o objetivo de promover a transformação de defesa nos EUA: *“To achieve these goals, the United States will: (...) transform America’s national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century.”*<sup>200</sup> *“The major institutions of American national security were*

<sup>199</sup> *The White House* (2002, p. 1).

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

*designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed.*”<sup>201</sup>

- Estabelecia a doutrina de ataques preventivos, assim como a possibilidade de ação unilateral por parte dos EUA: “*While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country (...).*”<sup>202</sup>

#### **4.11 O PLANEJAMENTO DA GUERRA DO IRAQUE**

Nesta seção, serão analisadas as premissas predominantes na administração Bush sobre como seria a guerra no Iraque, que influenciaram de forma determinante a elaboração da estratégia militar a ser empregada. Em um segundo momento, ver-se-á como o DOD, mesmo antes da NSPD-24 – que lhe concedeu autoridade exclusiva sobre o pós-guerra no Iraque – excluiu outras agências do planejamento da ocupação do país. O planejamento do pós-guerra concentrou-se no Pentágono e foi marcado pela confidencialidade não só em relação à opinião pública, como também dentro do governo. Apesar dos esforços do secretário de Defesa para controlar o planejamento da ocupação, apenas em janeiro de 2003, dois meses antes do início dos ataques ao Iraque, foi estabelecida a agência subordinada a Rumsfeld que seria responsável pelo período de transição. Por fim, examinar-se-á como foram planejadas as buscas por armas de destruição em massa e quais foram as decisões finais sobre a estratégia de invasão do Iraque.

---

<sup>201</sup> Ibid., p. 29.

<sup>202</sup> Ibid., p. 6.

#### 4.11.1 AS PREMISSAS POR TRÁS DA ESTRATÉGIA MILITAR

Em 14 de fevereiro de 2003, em um museu militar em Nova York, Rumsfeld proferiu o discurso “*Beyond Nation-Building*”, em que declarou que a experiência no Afeganistão havia demonstrado a falta da necessidade de *nation-building* por parte de países estrangeiros.<sup>203</sup> A exemplo do que ocorrera no Japão após *Pearl Harbor*, os EUA haviam retaliado o Afeganistão pelos ataques em seu território, e depois ajudaram a estabelecer instituições democráticas no país, mas sem colonizá-lo. De acordo com o secretário de Defesa, o Afeganistão pertencia aos afegãos, e os EUA não se engajariam em *nation-building* – o qual tenderia a estabelecer uma relação de dependência. Segundo Rumsfeld, essa concepção estava na base da adoção de uma estratégia militar fundada nas diretrizes de transformação:

*From the outset of the war our guiding principle has been that Afghanistan belongs to the Afghans. The United States does not aspire to own it or run it. This shaped how we approached the military campaign. General Franks would not send a massive invasion and occupation force as the (...) Soviets had. Instead he keeps the coalition footprint modest. He adapted a strategy of teaming with local Afghan forces that opposed the Taliban. And the careful use of precision-guided weapons helped ensure that there were fewer civilian casualties in this war than perhaps in any war in modern history. As a result we did not alienate the Afghan people.*<sup>204</sup>

Nas palavras do secretário de Defesa, no caso de haver guerra contra o Iraque, o mesmo princípio de empoderamento do país ocupado seria adotado: “*Iraq belongs to the Iraqis and we do not aspire to own it or run it. We hope to eliminate Iraq's weapons of mass destruction and to help liberate the Iraqi people from oppression.*” Na visão de Gordon; Trainor (2006, p. 151-2), porém, a concepção expressada por Rumsfeld era irrealista, por enfatizar as vantagens da mudança de regime no Iraque, sem, por outro lado, reconhecer os custos da reconstrução do país no pós-guerra.

A aversão a *nation-building* era uma das premissas compartilhadas pela liderança civil do DOD durante o processo decisório da estratégia de invasão e ocupação do Iraque. Além dessa premissa, outras crenças sobre como seria a guerra

<sup>203</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=337> (acesso em 2 de junho de 2008).

<sup>204</sup> Idem.

contra o regime de Saddam Hussein são fundamentais para explicar a estratégia militar adotada pelos EUA:

- Os soldados norte-americanos seriam recebidos no Iraque como libertadores, não como conquistadores – conforme declarou no programa de televisão *Meet the Press*, em 16 de março de 2003, Dick Cheney;<sup>205</sup>
- Seguindo instruções estadunidenses, as forças armadas iraquianas capitulariam e ajudariam na manutenção da ordem e na reconstrução do país (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 105);
- A guerra assemelhar-se-ia às experiências norte-americanas na Alemanha e no Japão, e não às experiências no Líbano, no Panamá, no Haiti, na Somália, na Bósnia e em Kosovo (FALLOWS, 2004a);
- A soberania seria transferida rapidamente ao *Iraqi National Congress* (INC), e Ahmed Chalabi governaria o país;<sup>206</sup>
- Em função das reservas de petróleo do Iraque, o país teria condições de arcar com os custos de sua reconstrução – conforme afirmou, no dia 18 de fevereiro de 2002, Ari Fleischer, porta-voz da presidência.<sup>207</sup>

Pode-se observar que todas as premissas guardam uma forte relação com a crença normativa hegemônica de política externa compartilhada pelo alto escalão da administração Bush. De acordo com essa crença, o interesse dos EUA no âmbito internacional fundamenta-se no desejo de incentivar a expansão da liberdade, da prosperidade e da paz. Os objetivos de Washington, portanto, são benéficos e correspondem aos objetivos de todos os países do mundo.<sup>208</sup> Na linha de raciocínio da administração Bush, os iraquianos estariam cientes de que a democracia correspondia ao melhor regime político do mundo. Por conseguinte, os soldados norte-americanos seriam recebidos como libertadores, as forças armadas iraquianas capitulariam e ocorreria a pronta instauração de um regime democrático em Bagdá, que custearia a reconstrução do país. Desse modo, a crença normativa hegemônica funcionou, como

---

<sup>205</sup> Ver Woodward (2006, p. 151) e Fallows (2004a).

<sup>206</sup> Ver seção 4.6.1.

<sup>207</sup> Ver conferência de imprensa de Fleischer na íntegra em

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030218-4.html> (acesso em 2 de junho de 2008).

<sup>208</sup> Ver seção 3.2.2.

prevêem Goldstein; Keohane (1993), como um mapa para a ação do governo Bush no que dizia respeito ao planejamento da Guerra do Iraque.

Segundo James F. Dobbins – especialista em pós-guerra que assessorou o DOD à época – declarou a Woodward (2006, p. 131), entretanto, as premissas adotadas pela liderança civil do Pentágono, além de controversas dentro do governo, levavam à subestimação das dificuldades de se atingirem os objetivos da operação no Iraque:

*There seemed to be no well-devised plan for [the occupation of Iraq], and clearly there was no consensus within the administration. It was also evident to him that the administration did not comprehend the massive undertaking before them – not only the security, governing and economic issues but the task of trying to heal some of the old wounds from the dictatorship, and the hatred between the Sunnis, who ruled Iraq under Saddam, and the Shiites, who were a majority of the population.*

#### 4.11.2 O PLANEJAMENTO DO PÓS-GUERRA COMO UMA INICIATIVA CONTRÁRIA À GUERRA

No decorrer de 2002, além do projeto *Future of Iraq*, realizado no âmbito do Departamento de Estado, houve outras ações de agências governamentais com o intuito de planejar o pós-guerra no Iraque. Assim como o projeto, no entanto, essas ações seriam desconsideradas pelo DOD no planejamento da estratégia militar, a despeito da expertise das agências envolvidas e das práticas institucionais de divisão de competências entre as entidades governamentais. Em decorrência da securitização bem-sucedida do Iraque, o planejamento da invasão e da ocupação do Iraque havia sido transferido para o âmbito da política emergencial, de modo que foi caracterizado pela confidencialidade e pela desvinculação em relação aos mecanismos institucionais normais. A liderança civil do Pentágono, portanto, assumiu a responsabilidade sobre as quatro fases do conflito.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Também os planos anteriores das forças armadas para um pós-guerra no Iraque foram ignorados pelo gabinete do secretário de Defesa. Na época em que o General Anthony Zinni era comandante do CENTCOM, durante a administração Clinton, foi organizado um exercício de guerra denominado *Desert Crossing*, cujo objetivo era integrar todas as agências governamentais que seriam responsáveis pela administração do Iraque após uma guerra (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 138) O exercício, apesar de não tratar de todas as responsabilidades de ocupação e instalação de um governo interino, trazia soluções para problemas humanitários de curto prazo; entretanto, ele não foi utilizado pelo CENTCOM para o planejamento do pós-guerra, uma vez que o Comando se focaria na elaboração de uma estratégia para a invasão do país. (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 139)

No final de maio, a CIA iniciou uma série de exercícios de guerra para o Iraque, com simulações sobre as conseqüências da retirada de Saddam Hussein do poder. Temas recorrentes nesses exercícios foram: (a) a possibilidade de desordem civil após a tomada de Bagdá; e (b) a dificuldade posterior de transferir a soberania aos iraquianos, devido à fragmentação étnica do país e à ausência de uma cultura política consolidada (FALLOWS, 2004a). No princípio, representantes do DOD participaram dos exercícios da CIA; quando a liderança civil do Pentágono tomou ciência do fato, entretanto, esses funcionários foram repreendidos e proibidos de participar das simulações (FALLOWS, 2004a).

Além disso, em meados de setembro de 2002, a *United States Agency for International Development* (USAID), ponto de contato entre o governo e organizações não-governamentais (ONG), montou grupos de trabalho sobre os prováveis problemas do pós-guerra no Iraque. Em 10 de outubro, esses grupos formaram o *Iraq Working Group* (FALLOWS 2004a). A coordenação entre o governo e as ONG, contudo, foi difícil, e as organizações ouviram do Pentágono, com freqüência, que não havia motivo para preocupação, pois tudo estava sob controle no planejamento do pós-guerra (FALLOWS 2004a). Em 15 de janeiro, as ONG que vinham se reunindo sob os auspícios da USAID solicitaram uma reunião com Rumsfeld ou Wolfowitz; essa reunião, porém, nunca foi concedida pela liderança civil do DOD (FALLOWS 2004a).

De acordo com Fallows (2004a), a posição da liderança civil do Pentágono em relação a esforços de planejamento originados em outras agências governamentais refletiu uma perspectiva que se fortaleceu ao longo de 2002: a de que o planejamento do pós-guerra – que implicava pensar sobre os custos e riscos da invasão e da ocupação do Iraque – diminuía o apoio à decisão de atacar o país de forma preventiva. O DOD passou a considerar o planejamento do pós-guerra, dessa forma, como uma iniciativa contrária à guerra. Segundo Fallows (2004a), essa percepção guiou o comportamento do presidente e do secretário de Defesa no período anterior à guerra, em que ambos evitaram falar sobre as possíveis conseqüências de uma invasão do Iraque:

*Everyone can think of moments when Bush or Rumsfeld has reminded the nation that this would be a long-term challenge. But during the months when the Administration was making its case for the war—successfully to Congress, less so to the United Nations—it acted as if the long run should be thought about only later on.*

A questão dos custos financeiros da guerra, em especial, caracterizou-se pela confidencialidade não só no âmbito governamental, como também em relação ao Congresso e à opinião pública. Como observa Fallows (2004a), antes da guerra, os membros da administração Bush recusaram-se a fornecer estimativas sobre os custos financeiros de uma operação no Iraque:

*Before the war the Administration exercised remarkable "message discipline" about financial projections. When asked how much the war might cost, officials said that so many things were uncertain, starting with whether there would even be a war, that there was no responsible way to make an estimate. In part this reflected Rumsfeld's emphasis on the unknowability of the future. It was also politically essential, in delaying the time when the Administration had to argue that regime change in Iraq was worth a specific number of billions of dollars.*

Em 15 de setembro de 2002, Lawrence Lindsey, principal assessor econômico da Casa Branca, declarou ao *Wall Street Journal* que uma guerra contra o Iraque custaria entre 1% e 2% do PIB norte-americano – ou seja, entre 100 e 200 bilhões de dólares. Lindsey foi criticado pela administração, e seria forçado a renunciar a seu cargo no final do ano (FALLOWS, 2004a). Em decorrência do exemplo fornecido por Lindsey, estimativas plausíveis do governo sobre os custos da guerra só seriam comunicadas à opinião pública após o início dos ataques ao Iraque (FALLOWS, 2004a). Em 31 de dezembro, Mitch Daniels, diretor do *Office of Management and Budget* (OMB), declarou ao *New York Times* que uma guerra contra o Iraque poderia custar entre 50 e 60 bilhões de dólares. Imediatamente, seu porta-voz teve que desmenti-lo, e afirmou ser impossível prever os custos da guerra (FALLOWS 2004a).

210

Entre especialistas, no entanto, a percepção de que promover uma guerra contra o Iraque implicaria altos custos e riscos para os EUA era inequívoca, como demonstra Fallows (2002b). Em 2002, Fallows entrevistou agentes de inteligência, especialistas em Oriente Médio, funcionários de empresas petrolíferas, diplomatas, acadêmicos, especialistas em políticas públicas e militares, provenientes dos EUA e de países da Europa e do Oriente Médio. As previsões que os entrevistados realizaram sobre os

---

<sup>210</sup> Em 24 de outubro de 2007, o *Congressional Budget Office* estimou que o custo total das operações no Afeganistão e no Iraque, assim como de outras atividades ligadas ao terrorismo, estava entre 1, 2 e 1, 7 trilhões de dólares. Ver <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=8690&type=0> (acesso em 25 de maio de 2008). De acordo com “*The World Factbook*” da CIA, o PIB dos EUA em 2007 foi estimado em US\$ 13,86 trilhões. Ver <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/print/us.html> (acesso em 25 de maio de 2005).

efeitos de uma invasão do Iraque – que, ao contrário do que fazia o DOD, enfatizavam as responsabilidades que recairiam sobre os estadunidenses no pós-guerra – se confirmariam em grande parte:

*Going to war with Iraq would mean shouldering all the responsibilities of an occupying power the moment victory was achieved. These would include running the economy, keeping domestic peace, and protecting Iraq's borders—and doing it all for years, or perhaps decades. Are we ready for this long-term relationship? (FALLOWS, 2002b)*

A tentativa, por parte da administração Bush, de evitar a discussão sobre os custos e riscos de promover ataques preventivos ao Iraque contribuiu para a exclusão de agências governamentais que não o Pentágono do planejamento da guerra. O processo decisório sobre a estratégia militar a ser aplicada na guerra contra o Iraque concentrou-se no DOD – e, mais especificamente, na liderança civil do órgão –, não obstante as práticas institucionais de divisão de competências entre as agências governamentais. As iniciativas de planejamento do pós-guerra que se originaram fora do Pentágono foram desconsideradas pelos principais atores do processo decisório da estratégia militar, apesar de, muitas vezes, terem antevisto os problemas que seriam enfrentados pelas forças armadas logo após a derrubada do regime de Saddam Hussein. Além disso, em decorrência das premissas predominantes no DOD sobre como seria a guerra, o departamento só estabeleceria uma agência responsável pelo planejamento do pós-guerra em janeiro de 2003, dois meses antes do início dos ataques.

#### 4.11.3 O INÍCIO DO PLANEJAMENTO DO PÓS-GUERRA NO DOD

Embora o planejamento da estratégia militar a ser utilizada para atacar o Iraque tivesse sido iniciado em novembro de 2001, por vários meses o DOD não tomou iniciativas para planejar a estratégia do pós-guerra – que, de acordo com a terminologia militar, correspondia à Fase IV de um conflito. Apenas em meados de agosto de 2002 o JCS informou ao CENTCOM que o comando teria responsabilidade sobre a administração do Iraque no pós-guerra, e o instruiu a prover de pessoal uma sede militar de administração (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 139). Entretanto, nessa época, como o CENTCOM já se encontrava mergulhado no planejamento de uma estratégia para a

invasão do Iraque que satisfizesse as demandas de Rumsfeld, o comando não se dedicou muito ao planejamento da ocupação do país (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 140).

Em outubro, desse modo, o JCS elaborou um plano para a sede militar de administração, na qual trabalhariam especialistas provenientes de várias agências governamentais (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 140). Quando o plano foi submetido a Rumsfeld, porém, o secretário de Defesa retirou do organograma montado todos os funcionários do Departamento de Estado, e o novo plano foi aprovado por Bush e Rice (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 141). Mas, como observam Gordon; Trainor (2006, p. 141), o DOD não possuía a expertise do Departamento de Estado em situações de pós-conflito:

*The Bush administration had arrived at a crucial juncture. The State Department had led postwar efforts in the Balkans and Afghanistan. As Rumsfeld would have it in Iraq, the Defense Department would have direct authority for the administration and rebuilding of an occupied country for the first time since World War II. With a budget approaching \$400 billion, the Pentagon had the resources but not the experience for the work it was undertaking.*

No final de setembro de 2002, foram criados grupos de trabalho no Departamento de Defesa, sob a direção de Douglas Feith, para tratar das questões do pós-guerra no Iraque (WOODWARD, 2006, p. 91-2).<sup>211</sup> Em 4 de janeiro de 2003, Douglas Feith contatou Stephen Hadley para reafirmar a posição do DOD em relação ao pós-guerra. Segundo Feith, a reconstrução do Afeganistão havia sido prejudicada pela ação do Departamento de Estado e pela divisão de autoridade entre os departamentos de Estado e de Defesa. No caso do Iraque, portanto, a administração civil estabelecida após a derrubada de regime deveria se reportar ao DOD, de forma a garantir a unidade de comando civil e militar (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 147).

Como observam Gordon; Trainor (2006, p. 147), seria de se esperar, em outras circunstâncias, que a equipe do NSC coordenasse o planejamento do pós-guerra

---

<sup>211</sup> Dentro do próprio DOD, no entanto, havia percepções diferentes, por parte da liderança civil e do JCS, sobre o pós-guerra. Na visão de Rumsfeld – apoiada pela Casa Branca –, o Pentágono não deveria organizar um programa detalhado de *nation-building*, mas apenas colaborar com os esforços de reconstrução iraquianos, que seriam financiados pelas receitas de exportação de petróleo do Iraque. Desse modo, os EUA evitariam o comprometimento de recursos e tropas realizados em operações como a dos Bálcãs (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 141-2) Para o JCS, porém, a expectativa de liderança iraquiana nos esforços de reconstrução não dispensava os EUA de planejar bem a ocupação do Iraque (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 142) Assim, em dezembro de 2002, o JCS formou uma agência, denominada *Joint Task Force 4 (JTF-4)*, responsável por montar a sede de administração que coordenaria a ocupação do país. A JTF-4, contudo, não teria orçamento próprio, e contaria com apenas 58 funcionários (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 143)

realizado pelas agências governamentais. Rice, no entanto, conforme se viu na seção 3.2.1.3, não assumiria um papel forte na administração Bush, e não confrontaria as decisões de outros membros do alto escalão. Ademais, de acordo com Gordon; Trainor (2006, p. 148), como o sistema do NSC presumia que os altos funcionários compartilhariam informações uns com os outros, não havia mecanismos para garantir a cooperação de alto nível. Rumsfeld, ciente não só disso como também de que informação significava poder, restringiu ao máximo o fluxo de informações para outras agências governamentais (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 148).

No começo de 2003, assim, a interação entre as agências governamentais caracterizava-se por tensão constante. Frank Miller, Diretor para Defesa do NSC que havia sido incumbido de coordenar assuntos relativos ao Iraque entre as agências, relatou a Woodward (2006, p. 108-9) que seu trabalho era quase impossível, em decorrência: (i) da tensão entre o NSC e o DOD; (ii) dos esforços de Rumsfeld para centralizar o trabalho e controlar informações:

*Often, when Rumsfeld came to the White House with General Franks to brief the president and the NSC and some of the staff on the Iraq invasion plans, [Miller] would see that the slides and hand-outs were distributed just before the meeting, and taken back immediately after. Sometimes there would be a handout for the president with 140 pages, and the lesser beings like Miller would be allowed to see only 40 of them. (...) Miller and a few others allowed in the meeting would scramble, trying furiously to write down the important points.*

*Sometimes, Rumsfeld would point across the room in the middle of a briefing. "People shouldn't be taking notes," he scolded. "People should not be taking notes in here."*

Segundo Woodward (2006, p. 109), era comum que Rumsfeld não retornasse as ligações de Rice quando ela solicitava informações sobre o planejamento da guerra ou o envio de tropas; quando Rice reclamava disso com o secretário de Defesa, entretanto, ele lhe respondia que o *national security advisor* não estava na cadeia de comando. Rice falava sobre esses problemas com Bush, mas o presidente nunca tomou nenhuma medida efetiva para resolvê-los (WOODWARD, 2006, p. 109-10). Durante o processo de planejamento da guerra contra o Iraque, dessa forma, a equipe do NSC teve de recorrer a verdadeiras táticas de guerrilha para obter informações do DOD: Frank Miller enviava assessores militares para visitar seus colegas no JCS e descobrir, de modo discreto, como andava o planejamento para a guerra; Rice, além disso, enviava Miller para informar Powell e Armitage, de forma igualmente discreta (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 148). Como observam Gordon; Trainor (2006, p. 148), o controle

de informações exercido pela liderança civil do Pentágono demonstrava a concentração atípica de poderes no DOD sobre o processo decisório da estratégia da guerra:

*These tactics were odd given Rice's and Hadley's nominal roles as the chief stewards of the national security apparatus who presided over the interagency process, but they revealed much about the real power structure within the administration. Rice was not the only senior official who had the ear of the president. Cheney and Rumsfeld did as well, and they called most of the shots.*

Em decorrência das premissas compartilhadas pelos civis do DOD sobre como seria a guerra no Iraque, contudo, a centralização do processo decisório resultou no pouco planejamento da última fase do conflito. Apenas em 9 de janeiro de 2003, pouco mais de dois meses antes do início da guerra, Jay Garner, general da reserva que havia supervisionado a concessão de ajuda humanitária ao norte do Iraque após a Guerra do Golfo, foi chamado para dirigir uma agência de planejamento do pós-guerra no país (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 149).

Garner recebeu, então, responsabilidades consideráveis, como: garantir a entrega de alimentos e de assistência de emergência; restabelecer serviços básicos; reformar as forças armadas iraquianas; proteger a infra-estrutura do país; desativar as armas de destruição em massa; e coordenar as ações da ONU, das ONG e de grupos de exilados iraquianos (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 150). Ele teria, porém, apenas dois meses para montar uma equipe e fazer seu trabalho. Além disso, apenas em 15 de janeiro ocorreu a primeira reunião do NSC para discutir os planos do pós-guerra no Iraque – e Garner não foi convidado a participar (WOODWARD, 2006, p. 107).

Nessa época, em uma reunião dos altos funcionários na Casa Branca, Rumsfeld propôs formalmente que o DOD assumisse o comando do pós-guerra. Powell e Armitage não demonstraram oposição, não obstante essa ser usualmente uma incumbência do Departamento de Estado (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 149). Em 20 de janeiro de 2003, assim, oficializou-se a delegação de poderes ao Pentágono sobre a ocupação do Iraque, que já vinha sendo exercida de modo informal. Nesse dia, o Presidente Bush assinou a *National Security Presidential Directive 24* (NSPD-24), que autorizou o estabelecimento do *Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance* (ORHA), dirigido por Jay Garner e subordinado ao DOD (WOODWARD, 2006, p. 112. GORDON; TRAINOR, 2006, p. 150). A estratégia militar dos EUA na Guerra do Iraque, por conseguinte, foi inteiramente decidida pela liderança civil do Pentágono –

que excluiu do processo decisório não só os militares, como também as outras agências governamentais.

#### 4.11.4 O PLANEJAMENTO DAS BUSCAS POR ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA

Em setembro de 2002, o General James “Spider” Marks foi designado Diretor de Inteligência da operação no Iraque, e recebeu a responsabilidade de encontrar as armas de destruição em massa que se supunha estarem no país. As informações de inteligência sobre as armas, no entanto, eram imprecisas; no que dizia respeito à sua localização, havia apenas uma lista de 946 lugares em que a inteligência indicava haver usinas ou armazéns de material utilizado em armas de destruição em massa. Esses lugares não estavam ordenados por prioridade, probabilidade ou risco – o que tornava extremamente difícil planejar as buscas (WOODWARD, 2006, p. 92-6; 139).

Também no final de setembro, o General David McKiernan foi designado comandante das forças terrestres da operação no Iraque (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 75). McKiernan considerava que o plano de guerra contava com forças insuficientes na fase inicial de combate; além disso, preocupava o general o fato de que, após quase um ano de planejamento para uma guerra contra o Iraque, a estratégia militar não tivesse sido concluída, e o planejamento do pós-guerra tivesse acabado de começar (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 76-7).

Os generais Marks e McKiernan tiveram, então, que estabelecer critérios para definir quais lugares da lista de 946 sítios relacionados às armas de destruição em massa seriam revistados primeiro (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 81-3). Ambos ficaram preocupados porque, além de as próprias forças terrestres – que já consideravam poucas – terem que procurar as armas de destruição em massa após a invasão do Iraque, não havia planos de contingência para o caso do uso dessas armas pelo regime de Saddam (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 81-3).

Os membros do alto escalão, enquanto isso, permaneciam concentrados no objetivo de estabelecer uma estratégia militar baseada em forças leves e rápidas. Em 9 de outubro, em reunião do General Franks com o gabinete de guerra, Bush ainda consideraria o emprego de tropas lento, apesar de todas as reduções já realizadas no número de soldados (WOODWARD, 2006, p. 97-8).

#### 4.11.5 O PLANO “COBRA II” E O ENVIO DE TROPAS

No dia 5 de agosto de 2002, o General Franks havia apresentado aos membros estatutários do NSC o Plano Híbrido para a invasão do Iraque, que foi o primeiro a ser bem aceito pelo alto escalão. De acordo com esse plano, após dezesseis dias de bombardeios aéreos, 20 mil soldados entrariam no país pelo Kuwait e iniciariam os ataques por terra; seriam enviados reforços até que se alcançasse o número de 140 mil efetivos.

Em dezembro do mesmo ano, após treze meses de elaboração da estratégia militar, foram tomadas as decisões finais sobre o planejamento da invasão do Iraque. No dia 12 de dezembro, em reunião com Rumsfeld e o General Franks, o General McKiernan, comandante das forças terrestres da operação, argumentou que o Plano Híbrido deveria ser substituído pelo plano “Cobra II”, desenvolvido por ele, e que contava com uma força maior para a invasão. Até o fim do mês, Rumsfeld aceitaria a sugestão de McKiernan, mas o general teria que pressionar o secretário de Defesa para que o número previsto de soldados fosse enviado ao Iraque (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 93; 95).

De acordo com o *Congressional Research Service* (2007, p. 2), a mudança de opinião de Rumsfeld, no sentido da aceitação de um plano de guerra que contava com um número maior de efetivos, foi um efeito indireto dos esforços diplomáticos estadunidenses na ONU – que atrasaram a ação militar. Como a questão do Iraque estava sendo discutida no CSNU e os inspetores da UNMOVIC e da AIEA retornariam ao país no final de novembro, os EUA passaram a dispor de mais tempo para o emprego das tropas. O plano de ataque pôde, assim, se aproximar mais das recomendações iniciais do CENTCOM. Como se verá na seção 4.15, no entanto, o número de soldados enviado ao Iraque ficaria mais próximo do número previsto no Plano Híbrido, pois não alcançaria o total de efetivos previsto no Plano Cobra II.

Em dezembro, duas equipes paramilitares da CIA foram para o norte no Iraque (WOODWARD, 2006, p. 89). No fim do mês, Bush autorizou o envio de mais de 200 mil soldados para o Golfo Pérsico (FALLOWS, 2004a). Para o desespero dos militares, Rumsfeld descartou o *Time-Phased Force and Deployment Data* (TPFDD) – sistema computadorizado utilizado pelas forças armadas para a logística do emprego de tropas, que o secretário de Defesa considerava atrasado e disfuncional – e tratou pessoalmente

da mobilização e do envio das tropas (WOODWARD, 2006, p. 103-4). O TPFDD, entretanto, que calculava “*not only which logistical and auxiliary units should be sent to support the combat forces earmarked for the war plan, but also the order in which they should be sent*”, era particularmente importante para o exército, que dependia do envio da maioria de suas armas e equipamentos (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 96). Ao longo da história militar dos EUA, essa foi a primeira vez em que um secretário de Defesa interferiu dessa forma no processo de envio de tropas – que é, em geral, uma prerrogativa dos militares. De acordo com Gordon; Trainor (2006, p. 99), o descarte do TPFDD dificultou consideravelmente o trabalho do Exército.

A interferência de Rumsfeld no processo de mobilização e envio de tropas possuía uma motivação principal: garantir que fosse enviado um número mínimo de soldados, e que, assim que se derrubasse o regime de Saddam, parte dos efetivos fosse retirada rapidamente (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 97-8. FALLOWS 2004a). O secretário de Defesa pedia aos generais, assim, que explicassem, em vários momentos, porque forças adicionais se faziam necessárias. Além disso, Rumsfeld e Wolfowitz solicitaram ao General Franks que identificasse pontos em que os reforços poderiam ser cancelados após o início da guerra (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 96-8).

O General McKiernan, porém, não queria reduzir o número de soldados, por considerar que as forças estadunidenses seriam necessárias para manter a segurança no Iraque pós-guerra (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 98). Na visão dos militares, era fundamental manter a ordem imediatamente após a derrubada do regime de Saddam, de modo a: (a) estabelecer expectativas de ordem, no longo-prazo, para a população; e (b) deixar claro quem estava no comando. Enquanto os civis preocupavam-se em vencer a guerra, portanto, os militares preocupavam-se em manter a paz (FALLOWS, 2004a). A controvérsia relativa ao número de efetivos empregados na Guerra do Iraque viria a público no mês anterior à guerra, mas, como já se poderia intuir, os militares seriam voto vencido.

#### **4.12 A DERROTA DE POWELL**

Em janeiro de 2003, em decorrência de entraves aos esforços diplomáticos dos EUA para obter apoio internacional ao objetivo de desarmar o Iraque, a voz de Powell

perderia a pouca força que lhe restava dentro da administração Bush. O caminho ficaria livre, então, para a implementação, dentro de dois meses, dos planos de guerra contra o Iraque elaborados a partir de novembro de 2001.

No dia 20 de janeiro de 2003, em Nova York, Powell compareceu a um almoço dos ministros de Estado das Relações Exteriores dos países representados no CSNU, que havia sido convocado pelos diplomatas franceses com o objetivo de discutir o terrorismo. Sem que Powell fosse informado previamente, Dominique de Villepin, o ministro francês, chegou atrasado à reunião porque estava em uma conferência de imprensa, na qual declarou que a França não apoiaria uma guerra contra o Iraque. O secretário de Estado só tomou ciência da atitude francesa durante o almoço, por meio de uma conversa telefônica com Rice.<sup>212</sup>

Segundo o então embaixador britânico nos EUA, Sir Christopher Meyer, declarou em entrevista, a iniciativa francesa foi interpretada como traiçoeira, e representou uma derrota diplomática para Powell.<sup>213</sup> Na visão dos membros do alto escalão da administração Bush, a ação francesa havia sinalizado que a posição defendida pelo secretário de Estado dentro do governo não se sustentava mais. O veto de um membro permanente do CSNU à decisão de desarmar o Iraque por meio do uso da força significava, assim, que os EUA teriam que agir unilateralmente.

A ocorrência em Nova York representou um ponto de inflexão na posição de Powell. Seis dias depois, no Fórum Econômico Mundial, o secretário de Estado declarou que “*multilateralism cannot be an excuse for inaction*”, e que os EUA continuavam a se reservar o direito soberano de utilizar a força contra o Iraque unilateralmente ou em uma coalizão.<sup>214</sup> Além disso, em deferência a uma solicitação de Bush, Powell discursaria no CSNU em 5 de fevereiro, para tentar convencer a comunidade internacional da necessidade de agir para contrabalançar a ameaça representada pelo Iraque de Saddam Hussein.

---

<sup>212</sup> Ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 2 de junho de 2008).

<sup>213</sup> Ver entrevista de Sir Meyer à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 2 de junho de 2008). Para agravar a situação, Rumsfeld interferiu na seara diplomática, ao afirmar, em conferência de imprensa dois dias depois, que a Alemanha e a França pertenciam à “Europa velha”, uma vez que o centro de gravidade da Europa estaria mudando para o leste. Ver conferência de imprensa de Rumsfeld na íntegra em <http://fpc.state.gov/fpc/16799.htm> (acesso em 2 de julho de 2008).

<sup>214</sup> *Congressional Research Service* (2003b, p. 6).

#### 4.13 A CONTINUAÇÃO DA CAMPANHA DE SECURITIZAÇÃO DO IRAQUE

Menos de um mês após seu discurso em Cincinnati no começo de outubro de 2002, Bush havia conseguido não só a autorização congressional para uma guerra contra o Iraque, como também a aprovação unânime, no CSNU, da Resolução 1441, que demandava o desarmamento do país. O presidente daria continuidade à campanha de securitização do Iraque, que já apresentava indicações de sucesso, em seu *State of the Union Address* de 2003, realizado em 28 de janeiro.

Nas palavras de Bush, a ONU deveria fazer cumprir sua resolução de desarmamento do Iraque, em virtude da ameaça representada pelas armas de destruição em massa iraquianas à paz no Oriente Médio. Segundo o presidente, informações de inteligência haviam confirmado que Saddam concedia abrigo a terroristas, inclusive os da rede al Qaeda. Os EUA ainda esperavam uma ação da ONU, mas não deixariam de agir na ausência de uma resolução multilateral. Washington pediria ao CSNU para realizar uma sessão especial, em 5 de fevereiro, para discutir a questão, e o Secretário de Estado apresentaria informações de inteligência sobre os programas ilegais de armas do Iraque, a tentativa iraquiana de escondê-los dos inspetores da ONU, e as ligações do país com grupos terroristas.<sup>215</sup>

Em 5 de fevereiro, conforme anunciado por Bush, Powell apresentou ao CSNU o que descreveu como uma “rede de mentiras” do Iraque sobre os programas de armas de destruição em massa no país.<sup>216</sup> Segundo Lawrence Wilkerson, então chefe de gabinete do Departamento de Estado, as razões para Bush ter designado o secretário de Estado para falar no CSNU eram claras:

*The first thing we asked ourselves as a group is why is the secretary of state doing this and not John Negroponte, our ambassador to the U.N.? John's perfectly capable of doing this. (...) So why is- well we didn't have to ask ourselves that question very long, about nine nanoseconds, and we all said the only member of this administration with credibility with the American people, Mother Teresa ratings, 80 percent in the polls, Colin Powell. Of course. That's why he's going. We didn't have any trouble answering that question. Can you imagine Dick Cheney going to the*

---

<sup>215</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> (acesso em 2 de julho de 2008).

<sup>216</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html> (acesso em 2 de junho de 2008).

*United Nations and presenting? Dick Cheney only speaks in front of military audiences.*<sup>217</sup>

O *State of the Union Address* presidencial de 2003 e o pronunciamento de Powell no CSNU tiveram recepções positivas junto à opinião pública norte-americana. De acordo com dados citados pelo *Congressional Research Service* (2003b, p. 4), em meados de janeiro, a maioria da população queria que os EUA tivessem o apoio de aliados antes de iniciar uma guerra contra Bagdá. Após o *State of the Union Address*, entretanto, a maioria dos estadunidenses mostrou-se favorável à guerra mesmo sem a autorização da ONU; depois do pronunciamento de Powell no CSNU, aumentou a percentagem de cidadãos favoráveis à guerra nessas condições. A iniciativa de securitização do Iraque, desse modo, havia sido bem-sucedida, e os EUA haviam adquirido poderes para atacar o país árabe de forma preventiva.

#### **4.14 OS ÚLTIMOS MOMENTOS DO PLANEJAMENTO DA GUERRA**

##### **4.14.1 A QUESTÃO DO NÚMERO DE SOLDADOS**

No fim de dezembro de 2002, Bush havia autorizado o destacamento de mais de 200 mil soldados para o Golfo Pérsico, e Rumsfeld havia cuidado pessoalmente da mobilização e do envio das tropas. Em 30 de janeiro de 2003, o presidente se reuniu com os membros do JCS para discutir o plano de guerra contra o Iraque. De todos os membros do JCS, apenas o General Shinseki, chefe do estado-maior do exército, apresentou ressalvas à estratégia adotada. Shinseki argumentou que: (i) seria melhor ter um número maior de soldados antes de iniciar o ataque; e (ii) seria importante continuar o envio de reforços após o começo da guerra (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 101).

---

<sup>217</sup>Ver entrevista de Wilkerson à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 2 de junho de 2008). Apesar da considerável credibilidade de Powell, a vice-presidência lhe havia enviado, alguns dias antes da reunião do CSNU, um discurso escrito pelo chefe de gabinete Lewis Libby, que, segundo as instruções, deveria servir de parâmetro para o pronunciamento do secretário de Estado. Powell, no entanto, achou questionáveis vários pontos do discurso escrito por Libby; segundo o então Diretor de Inteligência do Departamento de Estado, Carl W. Ford, afirmou em entrevista, o secretário de Estado pediu à sua equipe e à CIA ajuda para reelaborar o discurso. Ver entrevista de Ford à PBS *Frontline* em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/> (acesso em 2 de junho de 2008).

Em 25 de fevereiro, o Comitê das Forças Armadas do Senado convocou os chefes de estado-maior das forças singulares para depor sobre os preparativos para uma guerra contra o Iraque. Carl Levin, senador democrata do Michigan, perguntou ao General Shinseki quantos soldados seriam necessários para controlar o Iraque no pós-guerra. Após ponderar que não estava na cadeia de comando, Shinseki afirmou que seriam necessários centenas de milhares de soldados:

*I would say that what's been mobilized to this point, something on the order of several hundred thousand soldiers, are probably, you know, a figure that would be required.*

*We're talking about post-hostilities control over a piece of geography that's fairly significant, with the kinds of ethnic tensions that could lead to other problems. And so, it takes significant ground force presence to maintain safe and secure environment to ensure that the people are fed, that water is distributed, all the normal responsibilities that go along with administering a situation like this (apud FALLOWS, 2004a).*

Como observam Gordon; Trainor (2006, p. 103), o número fornecido por Shinseki era similar aos primeiros cálculos do CENTCOM, que haviam sido rechaçados pelo secretário de Defesa. Além disso, de acordo com Woodward (2006, p. 119), se fosse mantida a proporção soldados/habitantes das missões de paz na Bósnia e em Kosovo, seriam necessários 450 mil soldados para a ocupação do Iraque.

Dois dias depois do depoimento do General Shinseki, em conferência de imprensa no DOD, Rumsfeld, além de afirmar ser impossível estimar os custos de uma guerra contra o Iraque, desmentiu a afirmação de Shinseki: “(...) *what is, I think, reasonably certain is the idea that it would take several hundred thousand U.S. forces I think is far from the mark.*”<sup>218</sup> No mesmo dia, Paul Wolfowitz, em depoimento ao Comitê de Orçamento da *House of Representatives*, fez declarações similares:

*(...) some of the higher-end predictions that we have been hearing recently, such as the notion that it will take several hundred thousand U.S. troops to provide stability in post-Saddam Iraq, are wildly off the mark.”*  
(...)

*“It's hard to conceive that it would take more forces to provide stability in post-Saddam Iraq than it would take to conduct the war itself and to secure the surrender of Saddam's security forces and his army. Hard to imagine.”*  
(apud FALLOWS, 2004a).

De acordo com Desch (2007), esse episódio correspondeu ao exemplo mais claro: (a) da disposição da liderança civil do Pentágono para desconsiderar a opinião

<sup>218</sup> Ver conferência de imprensa na íntegra em <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1957> (acesso em 3 de junho de 2008).

militar sobre assuntos operacionais; e (b) do sucesso de Rumsfeld no sentido de afirmar a liderança civil no DOD. Como observa Fallows (2004a), ademais, durante os cinquenta anos desde o início do estabelecimento do controle civil nos EUA, essa foi a reprimenda mais direta que um militar já recebeu de seu superior civil.

#### 4.14.2 O PLANEJAMENTO DO PÓS-GUERRA

Em 9 de janeiro de 2003, Jay Garner havia sido chamado para dirigir a agência responsável pela condução do pós-guerra no Iraque, que foi instituída no dia 20 do mesmo mês como o *Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance* (ORHA). Na primeira semana de fevereiro, Garner se reuniu com altos oficiais do CENTCOM na sede do comando em Qatar e expressou a intenção de levar a equipe do ORHA para o Iraque logo após o envio das unidades de combate. Os militares o demoveram da idéia, entretanto, com os argumentos de que: (i) não haveria soldados suficientes para manter o controle de cidades que não Bagdá; (ii) após a derrubada de regime, não haveria mais policiais ou servidores públicos iraquianos trabalhando, uma vez que não haveria quem os pagasse (WOODWARD, 2006, p. 118-9).

No dia 21 de fevereiro, começou, na *National Defense University*, o painel de especialistas organizado por Garner para discutir o pós-guerra no Iraque. O painel duraria dois dias e concluiria, entre outras coisas, que:

- A força prevista para a guerra era insuficiente para garantir a segurança das áreas urbanas principais, pois havia risco de revolta e caos civil;
- Ainda não se sabia o que aconteceria com a lei e a ordem, pois não havia planos de que os soldados estadunidenses exercessem funções policiais, e ainda não se sabia que tipo de governo seria estabelecido após a derrubada do regime de Saddam (WOODWARD, 2006, p. 123-5).

Garner relatou a Woodward (2006, p. 123) que teve dificuldades para recrutar pessoal do JCS para a equipe do ORHA. Assim como o CENTCOM, o diretor do ORHA não possuiria pessoal suficiente para cumprir as responsabilidades que lhe haviam sido delegadas; por conseguinte, ambos contavam com a participação do

exército iraquiano na estabilização e na reconstrução do país (GORDON; TRAINOR, 2006, p. 153).

No dia 24 de fevereiro, Garner colocou Thomas Warrick, funcionário do Departamento de Estado e diretor do projeto *Future of Iraq*, na equipe do ORHA. Alguns dias depois, contudo, Rumsfeld pediu que Garner retirasse de sua equipe Warrick e outra funcionária do Departamento de Estado, sob alegação de que havia recebido ordens de cima (WOODWARD, 2006, p. 127). De acordo com Woodward (2006, p. 128), é provável que essa ordem tenha vindo de Cheney, e tenha sido motivada pela oposição de Warrick ao papel que o DOD concedia a Ahmed Chalabi no futuro regime iraquiano. De sete funcionários do Departamento de Estado que Powell havia recomendado para integrar a equipe do ORHA, com base em suas especializações, apenas cinco foram aprovados por Rumsfeld – o que aumentou a tensão entre os dois departamentos (WOODWARD, 2006, p. 129). Além disso, em 15 de março, o secretário de Defesa exigiu de Garner que todos os ministros do governo provisório do Iraque fossem provenientes dos quadros do DOD (WOODWARD, 2006, p. 150).

Em 28 de fevereiro, Garner foi convocado para uma reunião do alto escalão para discutir os planos do pós-guerra. Na ocasião, o diretor da ORHA declarou que quatro de suas nove tarefas estabelecidas na NSPD-24 – remover armas de destruição em massa, derrotar terroristas, reformar as forças armadas iraquianas e reformar outras instituições de segurança pública – deveriam ser transferidas para os militares (WOODWARD, 2006, p. 132). Além disso, de acordo com Garner, seriam necessários entre 200 mil e 300 mil soldados para manter a estabilidade no pós-guerra, de forma que seria conveniente internacionalizar os esforços pós-guerra (WOODWARD, 2006, p. 133). O diretor do ORHA, no entanto, não recebeu respostas dos altos funcionários ou do presidente (WOODWARD, 2006, p. 133-4).

Em 5 de março, durante uma reunião com Rice na Casa Branca, Garner afirmou que: (a) precisava de recursos iraquianos nos EUA para pagar os funcionários públicos após a guerra; (b) não estavam previstas forças suficientes e seria necessário mais segurança; (c) era preciso decidir sobre o governo provisório e as licitações. Apesar de a *national security advisor* parecer apoiar suas demandas, os assuntos ficaram pendentes novamente (WOODWARD, 2006, p. 136-8). Segundo Garner relatou a Woodward (2006, p. 138), ele percebeu, nesse momento, que os membros do alto escalão subestimavam o nível de dificuldade de se atingirem os objetivos da guerra no Iraque.

Assim como o planejamento das três primeiras fases do conflito, o planejamento da fase de pós-conflito foi profundamente influenciado pelas premissas compartilhadas pela liderança civil do Pentágono sobre como seria a guerra no Iraque. Não obstante encontrassem oposição por parte de vários atores governamentais, as percepções predominantes no gabinete do secretário de Defesa foram determinantes na elaboração da estratégia militar da Guerra do Iraque.

#### **4.15 A DECLARAÇÃO DE GUERRA CONTRA O IRAQUE**

No dia 5 de fevereiro de 2003, Powell havia proferido discurso no CSNU que havia angariado amplo apoio da população norte-americana para uma ação militar contra o Iraque, mesmo sem autorização da ONU. Em 24 de fevereiro, os EUA, o Reino Unido e a Espanha apresentaram um projeto de resolução no CSNU que concedia ao Iraque o prazo final de até o dia 17 de março para se desarmar completamente; caso contrário, o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas seria evocado para fazer cumprir as resoluções de desarmamento do país árabe.<sup>219</sup>

No dia 26 de fevereiro, em Washington, Bush proferiu discurso em que afirmou que: (i) o fim do regime de Saddam privaria as redes terroristas de um rico patrocinador; (ii) outros regimes receberiam um sinal claro de que o apoio ao terrorismo não seria tolerado; e (iii) após a derrubada do regime de Saddam, o Iraque se tornaria uma democracia que inspiraria reformas similares no Oriente Médio.<sup>220</sup> Além disso, em 6 de março, durante conferência de imprensa, Bush argumentou que:

- O Iraque não estava se desarmando, mas sim ganhando tempo;
- As inspeções da ONU não haviam atingido seu objetivo, em decorrência da falta de cooperação por parte do Iraque;

---

<sup>219</sup> Projeto de resolução S/2003/215, cuja versão revisada foi apresentada ao Conselho de Segurança em 7 de março de 2003 por Espanha, Reino Unido e Estados Unidos. Disponível em <http://www.un.org/News/dh/iraq/res-iraq-07mar03-en-rev.pdf> (acesso em 15 de fevereiro de 2008).

<sup>220</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html> (acesso em 3 de junho de 2008).

- Saddam Hussein e suas armas de destruição em massa eram, devido ao apoio que o regime iraquiano fornecia ao terrorismo, uma ameaça aos EUA e a todos os povos livres;
- Os EUA não deixariam seu povo à mercê de Saddam;
- O 11 de setembro havia demonstrado que armas de destruição em massa nas mãos de organizações terroristas podiam atingir os EUA.<sup>221</sup>

Em 10 de março, nos canais de televisão franceses TF1 e *France 2*, o Presidente Chirac declarou que seu governo vetaria o projeto de resolução apresentado por EUA, Reino Unido e Espanha, que autorizava o uso da força para desarmar o Iraque.<sup>222</sup> Com o veto de um membro permanente do CSNU, a aprovação do projeto de resolução tornava-se inviável – e ficava evidente que, no âmbito internacional, a iniciativa de securitização do Iraque não tinha sido aceita. Seis dias depois, por conseguinte, Bush foi a Açores para encontrar os primeiros-ministros do Reino Unido e da Espanha. No dia 17 de março, os três países anunciaram a retirada do projeto de resolução e, pela televisão, Bush deu a Saddam e seus filhos um ultimato de 48 horas para deixar o Iraque.<sup>223</sup> No discurso de declaração de guerra, o presidente estadunidense prometeu à população iraquiana que a sua libertação se aproximava, e conclamou as forças armadas do país a receberem os EUA de forma pacífica.

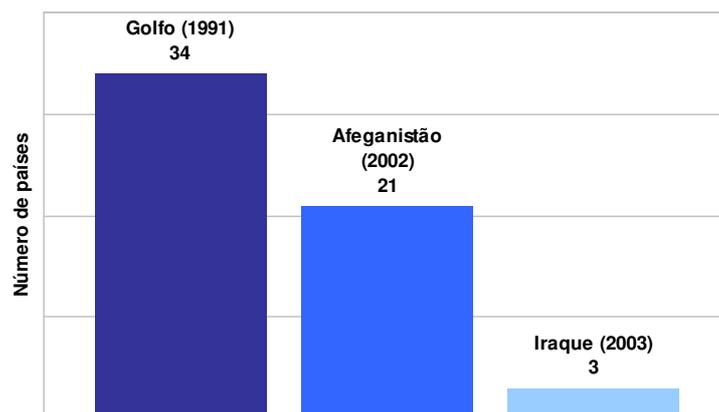
No dia 19 de março de 2003, iniciou-se a Guerra do Iraque. Como mostra o **Gráfico 4**, apenas três países aliados contribuíram com tropas para a invasão – número consideravelmente baixo se comparado com as guerras do Afeganistão e do Golfo. Com o sucesso inicial das operações, ademais, Rumsfeld cortou os últimos reforços previstos, de modo que apenas 130 mil soldados estadunidenses invadiram o país (WOODWARD, 2006, p. 259).

---

<sup>221</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030306-8.html> (acesso em 2 de junho de 2008).

<sup>222</sup> Ver entrevista de Chirac na íntegra, em francês, em [http://www.elysee.fr/elysee/elysee/francais\\_archives/interventions/interviews\\_articles\\_de\\_presse\\_et\\_interventions\\_televisees/2003/mars/interview\\_televisee\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_sur\\_tf1\\_et\\_france\\_2\\_935.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee/francais_archives/interventions/interviews_articles_de_presse_et_interventions_televisees/2003/mars/interview_televisee_du_president_de_la_republique_sur_tf1_et_france_2_935.html) (acesso em 3 de junho de 2008).

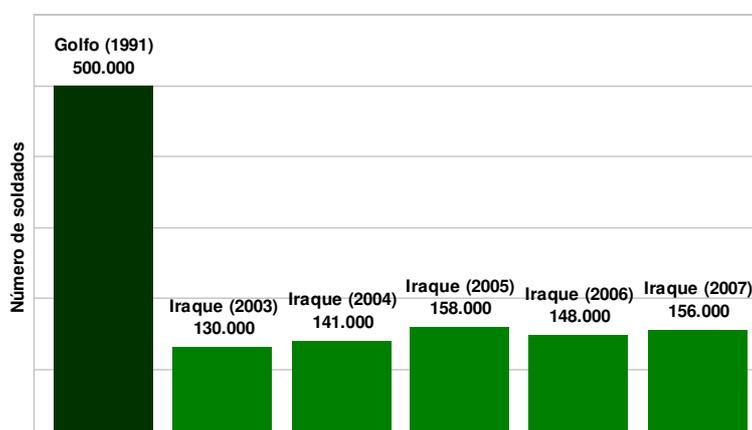
<sup>223</sup> Ver discurso na íntegra em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html> (acesso em 3 de junho de 2008).



**Gráfico 4.** Número de países, além dos EUA, que contribuíram de modo significativo com forças terrestres: guerras do Golfo, do Afeganistão e do Iraque.

Fonte: *Congressional Research Service* (2003b). Elaboração da autora.

Após a fase inicial da guerra, entretanto, como mostra o **Gráfico 5**, o número de efetivos foi incrementado, na tentativa de conter a desordem civil que se disseminou no Iraque a partir de meados de 2003. As diretrizes de transformação militar encampadas pela administração Bush e utilizadas no planejamento da guerra, assim, não conduziram aos resultados esperados pelo governo – e a ocupação militar do Iraque se prolonga por mais de cinco anos.



**Gráfico 5.** Número de soldados norte-americanos: Guerra do Golfo x Guerra do Iraque.

Fontes: *Congressional Research Service* (2006; 2007); Woodward (2006, p. 259); CNN<sup>224</sup>. Elaboração da autora.

<sup>224</sup> Ver <http://www.cnn.com/SPECIALS/2001/gulf.war/facts/gulfwar/> (Acesso em 21 de maio de 2008).

#### 4.16 CONCLUSÕES

No modelo de política burocrática de Allison (1999, p. 255-8), a política externa é concebida como resultado de barganhas entre os atores governamentais – que compartilham o poder sobre a tomada de decisões e possuem percepções e prioridades distintas, de acordo com as responsabilidades que lhes são delegadas institucionalmente. Desse modo, a resultante do processo decisório, em geral, é diferente dos objetivos iniciais de cada ator.<sup>225</sup> Com base nesse modelo, seria de se esperar que a estratégia militar a ser utilizada no Iraque refletisse, em alguma medida, as preferências de mais de uma agência governamental. Como se viu, porém, o DOD, na figura de Donald Rumsfeld, monopolizou o planejamento da invasão e da ocupação do país. O resultado observado correspondeu quase exclusivamente às preferências da liderança civil do Pentágono. O processo decisório não se caracterizou pela negociação entre agências governamentais, pois se realizou na esfera da política emergencial e da confidencialidade.

Como se viu, a conjuntura política pós-11 de setembro foi marcada pelos seguintes fenômenos:

- i. O aumento da autoridade presidencial em assuntos de segurança nacional;
- ii. A securitização do terrorismo;
- iii. A carta branca congressional na guerra contra o terrorismo;
- iv. O sucesso militar da Guerra do Afeganistão, que conferiu alta credibilidade ao Pentágono e às diretrizes de transformação militar.

Esse contexto político se traduziu na concentração de poder no Executivo e permitiu que a iniciativa de securitização das relações com o Iraque, por meio da vinculação do país ao terrorismo, fosse bem-sucedida. O processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque, assim, sofreu considerável

---

<sup>225</sup> Na versão original de seu trabalho, Allison (1969, p. 707) considerava que, de modo geral, o processo decisório era influenciado por mais de uma agência governamental, e a política resultante era distinta das intenções individuais de cada agência. O autor também admitia a possibilidade, considerada menos comum, de que uma agência predominasse sobre as outras. Na versão revisada de seu trabalho, que incorporou algumas críticas realizadas ao longo do intervalo de trinta anos entre as duas edições, o texto foi modificado para que as duas possibilidades fossem consideradas igualmente frequentes (ALLISON, 1999, p. 256).

impacto da securitização bem-sucedida do terrorismo após os atentados de 11 de setembro – e ocorreu na esfera da “política do pânico”. Devido à urgência da guerra contra o terrorismo, desconsideraram-se os mecanismos institucionais normais de tomada de decisão.

O DOD dominou o processo decisório da estratégia militar e descartou a maioria das contribuições não só de outras agências governamentais como também dos militares. Algumas agências tiveram pouca ou nenhuma influência sobre o planejamento da guerra – a despeito das provisões legais e institucionais para que o contrário ocorresse – porque o Presidente Bush delegou o poder de decisão ao DOD, como evidencia a NSPD-24. De modo análogo, os militares não tiveram influência significativa sobre o processo decisório – não obstante as provisões do *Goldwater-Nichols Act* – em decorrência da ampla autoridade que o secretário de Defesa recebeu de Bush para empreender a transformação de defesa no Pentágono. Assim, a perspectiva da RMA prevaleceu entre as alternativas disponíveis de estratégia militar, pois Rumsfeld tinha um objetivo bem definido em mente: fazer da Guerra do Iraque um teste para a transformação militar.

O processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque, portanto, é mais bem descrito pelas críticas que Krasner (1972) apresentou a Allison (1969):

*The President (...) structures the governmental environment in which he acts through his impact on what Allison calls “action-channels.” These are decision-making processes which describe the participation of actors and their influence. The most important “action-channel” in the government is the President’s ear. The President has a major role in determining who whispers into it (KRASNER, 1972, p. 166-7).*

O estudo de caso realizado confirma o argumento de Krasner de que, para que uma agência governamental influencie a formação de preferências no processo decisório, é necessário que o presidente valorize em alguma medida essa organização e suas posições. No caso da Guerra do Iraque, a aliança entre o vice-presidente considerado o mais influente da história dos EUA e um secretário de Defesa com ampla autoridade sobre o Pentágono – ambos com fácil acesso aos ouvidos do presidente – permitiu que os termos do debate político fossem definidos por Cheney e Rumsfeld. A liderança civil do DOD teve, dessa forma, autonomia considerável para decidir sobre os aspectos estratégicos da invasão e da ocupação do Iraque.

## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, analisou-se o processo decisório por meio do qual a estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque foi escolhida, com o propósito de se explicar o resultado da tomada de decisão. Para se alcançar esse objetivo, examinaram-se: (a) os atores governamentais envolvidos nas questões de segurança nacional, e sua interação; (b) as idéias de cada ator sobre estratégia militar; (c) o arcabouço legal e institucional do processo decisório em assuntos de segurança nacional; e (d) o processo político em que se inseriu a tomada de decisão. A teoria de securitização desenvolvida pela Escola de Copenhague foi utilizada para explicar o resultado do processo decisório da estratégia militar estadunidense para a invasão e a ocupação do Iraque. As evidências analisadas indicaram que o processo decisório em tela foi fortemente influenciado pela iniciativa bem-sucedida de securitização do terrorismo, nos EUA, após os atentados de 11 de setembro.

Os principais atores governamentais envolvidos no processo decisório relativo à estratégia militar dos EUA na Guerra do Iraque foram: o presidente, o vice-presidente, o NSC, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa (DOD). Para fins de análise do processo decisório, no Capítulo 4, o DOD foi dividido em um componente civil e dois componentes militares: (i) o gabinete do secretário de Defesa; (ii) o *Joint Chiefs of Staff* (JCS); e (iii) o Comando Central (CENTCOM).

No que tange às idéias dos atores governamentais sobre a estratégia militar para a invasão e a ocupação do Iraque, pôde-se identificar, no Capítulo 3, dois grupos principais dentro da administração Bush. O primeiro grupo, encabeçado pelo vice-presidente e pela liderança civil do Pentágono, favorecia a idéia de uma transformação de defesa. De acordo com os membros desse grupo, o sucesso militar da Guerra do Afeganistão representava o exemplo mais claro da eficácia das diretrizes de transformação militar e indicava que forças terrestres com um grande número de soldados não seriam mais necessárias. No segundo grupo encontravam-se militares, principalmente os do Exército e os *Marines*, e os membros do alto escalão com experiência militar significativa – o secretário de Estado e o secretário-adjunto de Estado. Na visão desses indivíduos, a atuação de forças terrestres continuava sendo fundamental para vitórias militares, e não poderia ser substituída em decorrência de

desenvolvimentos tecnológicos na área. Em especial, a fase de ocupação de um país após um conflito militar demandava um número considerável de efetivos, para desempenhar atividades tão diversas como controlar as fronteiras, manter a ordem civil e prover assistência à população.

No que diz respeito à interação dos atores governamentais na administração Bush, o presidente concedeu autonomia significativa aos chefes das agências de segurança nacional. A *national security advisor* não exercia um papel influente em relação às agências de segurança nacional; o influente vice-presidente formava, com o secretário de Defesa e o secretário-adjunto de Defesa, um grupo coeso que compartilhava opiniões sobre a forma como os assuntos de segurança nacional deveriam ser conduzidos. A forte influência de Cheney e Rumsfeld na definição da agenda do governo terminou por isolar Powell, cujas opiniões destoavam daquelas da maioria dos altos funcionários. Além disso, a liderança civil do Pentágono suprimiu a voz militar dentro do DOD por meio de várias estratégias, entre as quais: (i) a nomeação de um presidente do JCS fraco, que não expunha visões dissidentes ao alto escalão e, principalmente, ao presidente; e (ii) a exclusão dos militares do processo decisório dentro do DOD.

Como visto no Capítulo 3, a securitização situa as questões acima da política normal, e no âmbito da “política do pânico”, no qual a desvinculação em relação aos mecanismos institucionais normais justifica tornar assuntos confidenciais, criar poderes executivos adicionais ou desempenhar atividades que seriam, de outro modo, ilegais. Assim, no Capítulo 4, realizou-se uma narrativa do processo decisório estadunidense sobre o tipo de força a ser utilizado na Guerra do Iraque, com o propósito de verificar se a tomada de decisão vinculou-se às práticas institucionais estabelecidas, ou se ocorreu no âmbito da “política do pânico”. Examinaram-se as principais evidências relativas ao planejamento da invasão e da ocupação do Iraque, com vistas a se observar, também, o papel desempenhado pelos atores governamentais e as idéias que tiveram mais influência sobre a decisão.

Além disso, foram estudados os discursos de membros do alto escalão governamental, após o 11 de setembro, que corresponderam a iniciativas de securitização: (a) do terrorismo, em um primeiro momento; (b) das relações com o Iraque, por meio da vinculação entre o país e o terrorismo islâmico. Como se viu no Capítulo 4, a possibilidade de promover uma represália ao Iraque após o 11 de setembro foi considerada em um primeiro momento pelo governo Bush; no entanto, optou-se

inicialmente, por: (i) adotar uma perspectiva de retaliação ao terrorismo que contemplasse outros atores além da rede al Qaeda; e (ii) realizar uma iniciativa de securitização do terrorismo, na qual a liberdade e o estilo de vida norte-americano foram colocados como objetos referentes. Isso permitiu, posteriormente, que as relações com o Iraque também fossem securitizadas, por meio da vinculação do país com o terrorismo islâmico.

Conforme exposto no Capítulo 2, segundo Buzan et al. (1998, p. 25), a securitização só é efetivada quando o público considera legítima a demanda do agente securitizador, e a ameaça é estabelecida com saliência suficiente para que se justifique a quebra das regras normais da política, com vistas a contrabalançar essa ameaça. A carta branca congressional na guerra contra o terrorismo e as altas taxas de aprovação popular ao governo Bush nos últimos meses de 2001 serviram como indicadores parciais do sucesso da iniciativa de securitização do terrorismo realizada pelo presidente. Os critérios para o sucesso da securitização foram completados quando o governo tomou medidas excepcionais no contexto da guerra contra o terrorismo, ao decidir que: (a) as Convenções de Genebra de 1949 sobre o tratamento de prisioneiros de guerra não se aplicariam à rede al Qaeda ou ao regime talibão; (b) seriam utilizadas, para os prisioneiros de guerra, técnicas de interrogação que se baseavam em uma definição reduzida do conceito de tortura.

A partir de outubro de 2001 – após a securitização do terrorismo e simultaneamente à rápida vitória estadunidense na Guerra do Afeganistão – as menções ao Iraque de Saddam Hussein tornar-se-iam cada vez mais freqüentes e enfáticas em discursos de membros do alto escalão. Em agosto de 2002, instituiu-se o *White House Iraq Group*, uma força-tarefa com o objetivo de realizar uma campanha em prol de ataques preventivos ao Iraque. A criação do *White House Iraq Group* correspondeu a uma institucionalização da iniciativa de securitização das relações com o Iraque, promovida pela administração Bush a partir do final de 2001. Essa iniciativa de securitização fundava-se na ameaça que, segundo os atores securitizadores, o desenvolvimento de armas de destruição em massa por Bagdá apresentaria à população dos EUA. A estratégia montada pelo grupo para convencer a opinião pública norte-americana da necessidade de ação emergencial contra o Iraque centrou-se na vinculação entre o terrorismo islâmico, tema já securitizado com sucesso, e o regime de Saddam.

Em outubro e novembro de 2002, já se podiam observar os primeiros sinais do sucesso da iniciativa de securitização do Iraque. O Congresso havia aprovado uma

*Authorization for Use of Military Force* (AUMF) contra Bagdá, e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) havia adotado, com voto unânime, a Resolução 1441, que demandava o desarmamento do Iraque. No final de janeiro de 2003, após o *State of the Union Address* de Bush, a maioria dos estadunidenses mostrou-se favorável a uma guerra contra o Iraque mesmo sem a autorização da ONU; depois do pronunciamento de Powell no CSNU em 5 de fevereiro, aumentou a percentagem de cidadãos favoráveis à guerra nessas condições. A iniciativa de securitização do Iraque, dessa forma, foi bem-sucedida no âmbito doméstico, e os EUA adquiriram poderes para realizar ataques preventivos ao país árabe. As prerrogativas especiais que o governo Bush adquiriu para lidar com a ameaça representada pelo Iraque estavam contidas na doutrina de ataques preventivos, explicitada na *National Security Strategy* (NSS) de 2002, e na posição de que Washington podia utilizar a força contra Bagdá de modo unilateral, sem aprovação do CSNU.

O processo decisório sobre o tipo de força a ser utilizado na Guerra do Iraque sofreu considerável impacto da securitização bem-sucedida do terrorismo após os atentados de 11 de setembro – e ocorreu na esfera da “política do pânico”. Os assuntos ligados ao planejamento da Guerra do Iraque foram envoltos em confidencialidade tanto dentro do governo, onde se concentraram no Pentágono e foram pouco debatidos, como no âmbito do Congresso e da opinião pública – que só foram informados das estimativas dos custos da guerra, por exemplo, após o início dos ataques. A soma de prerrogativas especiais e confidencialidade concedeu poder considerável à administração Bush e, particularmente, ao DOD, na condução da Guerra do Iraque. Houve desvinculação em relação aos mecanismos institucionais normais de tomada de decisão em vários aspectos.

Primeiramente, o Legislativo – que, segundo o Art. 1º, seção 8 da Constituição estadunidense, é o único poder autorizado a declarar guerras – aprovou a AUMF contra o Iraque em um contexto de alta pressão política por parte de um Executivo que contava com altas taxas de aprovação no que concernia à condução da guerra contra o terrorismo. O Congresso abdicou dos poderes provenientes do *War Powers Act* de 1973, ao autorizar o presidente a utilizar as forças armadas como julgasse necessário e adequado; assim, a administração Bush concentrou poderes na área de segurança nacional.

Em segundo lugar, o *National Security Council* (NSC) não exerceu sua função tradicional de supervisão e articulação das agências governamentais nos assuntos de

segurança nacional, e tampouco participou de forma efetiva do planejamento da estratégia militar a ser empregada no Iraque. Como exposto no Capítulo 3, antes da administração Bush, o processo decisório em segurança nacional vinha sendo crescentemente influenciado pelo NSC, que: (a) coordenava a interação entre as agências responsáveis pelas políticas externa e de defesa; (b) compartilhava responsabilidades sobre o planejamento de políticas na área de segurança nacional; e (c) coordenava e monitorava as operações na área, sozinho ou em conjunto com o Departamento de Estado.

Além disso, o Departamento de Estado foi aliado do planejamento da ocupação do Iraque – que, tradicionalmente, constituía sua atribuição. O projeto *Future of Iraq*, desenvolvido pelo departamento com o objetivo de analisar os prováveis desafios da ocupação militar, não foi utilizado para o planejamento do pós-guerra no Iraque. Dois funcionários do Departamento de Estado foram retirados da equipe do *Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance* (ORHA) a pedido do secretário de Defesa; Rumsfeld também exigiu do Diretor do ORHA que todos os ministros do governo provisório iraquiano fossem provenientes dos quadros do DOD. Na *National Security Presidential Directive 24* (NSPD-24), o Pentágono recebeu, do presidente, a responsabilidade exclusiva sobre a ocupação do Iraque.

O DOD, portanto, na figura de Donald Rumsfeld, concentrou responsabilidades sobre a guerra que costumavam pertencer a outras agências. O monopólio do processo decisório por parte de poucos atores, assim como a falta de debate e de circulação de informações que o caracterizou, foram de encontro às reformas de defesa da segunda metade do século XX, que visavam facilitar a interação entre as agências do Executivo e dividir suas atribuições de forma mais clara.

Por fim, a opinião militar foi silenciada tanto no nível presidencial, como dentro do DOD. Como exposto no Capítulo 3, os membros do JCS deveriam agir como assessores militares do alto escalão governamental; desde 1986, facultou-se aos chefes de estado-maior das forças singulares o acesso direto ao presidente com o propósito de expressar opiniões dissidentes sobre o uso da força militar. No caso da Guerra do Iraque, no entanto, as decisões do secretário de Defesa predominaram sobre a opinião militar, de modo que o número de soldados a participarem da guerra foi progressivamente reduzido, para se ajustar aos princípios da transformação de defesa. O processo decisório relativo à invasão e à ocupação do Iraque, por conseguinte,

contrariou de quatro maneiras principais as práticas institucionais estabelecidas no DOD:

- Em parte devido à nomeação de um presidente do JCS fraco, o órgão não exerceu o papel de assessoramento militar ao presidente, previsto no *Goldwater-Nichols Act* de 1986, e tampouco participou do processo decisório da estratégia militar, como seria de praxe;
- Os militares não tiveram independência para elaborar a estratégia da guerra, em decorrência tanto de pressões constantes da liderança civil do Pentágono como da demanda presidencial por um plano que permitisse o emprego rápido das forças;
- A Doutrina Powell de utilização da força de modo esmagador, predominante entre os militares ao longo da história dos EUA, foi substituída pelas diretrizes de transformação militar;
- Durante a preparação para a guerra, descartou-se o *Time-Phased Force and Deployment Data* (TPFDD), e o secretário de Defesa cuidou pessoalmente da mobilização e do envio das tropas.

Em suma, embora houvesse discordâncias dentro do governo no que concerne à estratégia militar a ser utilizada no Iraque, o resultado do processo decisório correspondeu quase exclusivamente às preferências da liderança civil do Pentágono, que favorecia a perspectiva da *Revolution in Military Affairs* (RMA). Esse grupo dominou o planejamento da invasão e da ocupação do país e descartou a maioria das contribuições não só dos militares como também de outras agências governamentais – não obstante as provisões legais e institucionais de assessoramento militar ao alto escalão governamental e de distribuição de competências entre as agências.

A estratégia militar aplicada no Iraque, portanto, foi resultado de um processo decisório caracterizado pela desconsideração do arcabouço legal e institucional relativo ao funcionamento das agências governamentais ligadas à segurança nacional. A invalidação das regras normais da política, decorrente da securitização da questão do Iraque, levou à concentração de poder – que estaria distribuído entre o Legislativo e o Executivo, e entre as agências governamentais –, no DOD, sobre o processo decisório da estratégia estadunidense na Guerra do Iraque. O apoio presidencial à liderança civil

do Pentágono, associado ao estilo administrativo centralizador de Rumsfeld, resultou não só na falta de debate entre as agências do Executivo sobre o planejamento e a execução da guerra, como também na prevalência das idéias do secretário de Defesa sobre a decisão da estratégia militar.

A teoria da securitização, desse modo, ajuda a explicar o processo decisório da estratégia militar estadunidense na Guerra do Iraque, ao fornecer as ferramentas para se analisar o contexto político estadunidense após os atentados de 11 de setembro. A securitização, ao concentrar poder em agências governamentais que recebem poderes excepcionais para lidar com o tema securitizado, possui efeitos sobre a tomada de decisões relativa às políticas externa e de defesa. A identificação de casos de securitização bem-sucedida, portanto, apresenta contribuições relevantes para o estudo do processo decisório.

No caso da Guerra do Iraque, as evidências examinadas indicam que a concentração excessiva de poder e a falta de debate no processo decisório podem levar a decisões sub-ótimas na área de segurança nacional. Como as agências governamentais disputam constantemente por influência sobre a tomada de decisões, a concentração de poder em apenas uma delas tende a levar ao descarte da expertise de outras agências. No caso analisado, a clara predominância de um grupo sobre os outros levou à desconsideração das alternativas e a uma percepção enviesada sobre os meios para se alcançarem os objetivos estabelecidos.

Isso não significa, por outro lado, que a distribuição de poderes entre as agências governamentais contribua para que se tomem decisões de melhor qualidade. Como demonstra o modelo de política burocrática de Allison (1999), a política resultante da interação entre as agências governamentais pode ser diferente dos interesses iniciais de cada um dos atores – o que pode acarretar problemas como a incoerência da política adotada. Idealmente, porém, seria racional que a expertise das agências governamentais fosse levada em conta não só no processo decisório como também no momento da distribuição de competências para a implementação das decisões.

De qualquer forma, seria precipitado fazer uma associação rígida entre a securitização e a tomada de decisões sub-ótimas, uma vez que os resultados de um único estudo de caso são insuficientes para que se chegue a conclusões de caráter mais geral. É necessário, por conseguinte, que se realizem mais estudos com o propósito de verificar as implicações da teoria de securitização para a análise do processo decisório das políticas externa e de defesa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. **European Journal of International Relations**, v. 3, n. 3, p. 319-363, 1997.

ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2002.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip D. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Addison Wesley Longman, 1999.

BALDWIN, David A. The Concept of Security. **Review of International Studies**, v. 23, p. 5-26, 1997.

BERGEN, Peter. Armchair Provocateur. **Washington Monthly**, Dec. 2003. Disponível em: <http://www.washingtonmonthly.com/features/2003/0312.bergen.html>. Acesso em: 14 jun. 2008.

BOYER, Peter J. How Donald Rumsfeld Reformed the Army and Lost Iraq. **The New Yorker**, 20 November 2006.

BOOT, Max. The New American Way of War. **Foreign Affairs**, v. 82, n. 4, Jul./Aug. 2003.

BUZAN, Barry. Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. **Journal of Peace Research**, v. 21, n. 2 (Special Issue on Alternative Defense), p. 109-125, Jun. 1984.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War**. London: Hasvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry. Rethinking Security After the Cold War. **Cooperation and Conflict**, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1997.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Slippery? Contradictory? Sociologically Untenable? The Copenhagen School Replies. **Review of International Studies**, v. 23, p. 241-250, 1997.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; De WILDE, Jaap. **Security: a New Framework for Analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, v. 50, n. 2, p. 324-348, 1998.

COPELAND, Dale C. The Constructivist Challenge to Structural Realism: a Review Essay. **International Security**, v. 25, n. 2, p. 187-212, Fall 2002.

DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. **America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy**. Washington: Brookings Institution, 2003.

DESCH, Michael C. Bush and the Generals. **Foreign Affairs**, v. 86, n. 3, May/Jun. 2007.

DESSLER, David. What's at Stake in the Agent-Structure Debate? **International Organization**, v. 43, n. 3, 1989.

ERIKSSON, Johan. Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts. **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 3, p. 311-330, 1999a.

ERIKSSON, Johan. Response to Goldmann, Waever and Williams. **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 3, p. 345-352, 1999b.

FALLOWS, James. The Unilateralist: A conversation with Paul Wolfowitz. **The Atlantic Monthly**, p. 26-29, Mar. 2002(a).

\_\_\_\_\_. The fifty-first state? **The Atlantic Monthly**, p. 53-64, Nov. 2002(b).

\_\_\_\_\_. Blind into Baghdad. **The Atlantic Monthly**, p. 52-69, Jan./Feb. 2004(a).

\_\_\_\_\_. Bush's Lost Year. **The Atlantic Monthly**, p. 68-84, Oct. 2004(b).

FEARON, James D.; WENDT, Alexander. Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2002.

FREEDMAN, Lawrence. International Security: Changing Targets. **Foreign Policy**, p. 48-63, Spring 1998.

GELPI, Christopher; FEAVER, Peter D. Speak Softly and Carry a Big Stick? Veterans in the Political Elite and the American Use of Force. **The American Political Science Review**, v. 96, n. 4, p. 779-793, Dec. 2002.

GOLDMANN, Kjell. Issues, Not Labels, Please! **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 3, p. 331-333, 1999.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy: an Analytical Framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

GORDON, Michael R.; TRAINOR, Bernard E. **Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq**. New York: Pantheon Books, 2006.

HAFTENDORN, Helga. The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 3-17, Mar. 1991.

HALPERIN, Morton H.; CLAPP, Priscilla A. **Bureaucratic Politics and Foreign Policy**. Washington, D.C.: Brookings, 2006.

HANSEN, Lene. A Case for Seduction? Evaluating the Poststructuralist Conceptualization of Security. **Cooperation and Conflict**, v. 32, n. 4, p. 369-397, 1997.

HERSPRING, Dale R. **The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2005.

HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. **International Security**, v. 23, n. 1, p. 171-200, Summer 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. Defense Organization and Military Strategy. In: KOZAK, David C.; KEAGLE, James M. **Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1988.

HUYSMANS, Jef. Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier. **European Journal of International Relations**, v. 4, n. 2, p. 226-255, 1998a.

HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. **European Journal of International Relations**, v. 4, n. 4, p. 479-505, 1998b.

JOHNSON, Janet B.; JOSLYN, Richard. **Political Science Research Methods**. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1991.

JORDAN, Amos A.; TAYLOR, William J.; MAZARR, Michael J.; NUNN, Sam. **American National Security**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

KAGAN, Frederick W. The U.S. Military's Manpower Crisis. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 4, Jul./Aug. 2006.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. São Paulo: Editora Campus, 1994.

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

KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, Dec. 1988.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.; **Power and Interdependence**. New York: Harper Collins, 1989.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KNUDSEN, Olav F. Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization. **Security Dialogue**, v. 32, n. 3, p. 355-368, 2001.

KOLODZIEJ, Edward. Renaissance in Security Studies? Caveat Lector! **International Studies Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 421-438, Dec. 1992.

KRASNER, Stephen D. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). **Foreign Policy**, n. 7, p. 159-179, 1972.

KRASNER, Stephen D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.

KRAUSE, Keith. The Research Program of "Critical Security Studies". **Cooperation and Conflict**, v. 33, n. 3, p. 298-333, 1998.

MATHEWS, Jessica Tuchman. Redefining Security. **Foreign Affairs**, v. 68, n. 2, p. 162-177, Spring 1989.

McSWEENEY, Bill. Durkheim and the Copenhagen School: a Response to Buzan and Waeber. **Review of International Studies**, v. 24, p. 137-140, 1998.

MILLER, Steven E. International Security at Twenty-Five: From One World to Another. **International Security**, v. 26, n. 1, p. 5-39, Summer 2001.

MURRAY, Williamson; SCALES JR., Robert H. **The Iraq War: a Military History**. Cambridge, MA, and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2003.

MYLROIE, Laurie. **Study of Revenge: The First World Trade Center Attack and Saddam Hussein's War against America**. Washington, D.C.: AEI Press, 2001.

NICHOLSON, Michael. **Causes and Consequences in International Relations: A Conceptual Study**. London: Frances Pinter, 1996.

NYE, Joseph S.; LYNN-JONES, Sean M. International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field. **International Security**, v. 12, n. 4, p. 5-27, Spring 1988.

NYE, Joseph S. **O Paradoxo do Poder Americano: Por Que a Única Superpotência do Mundo Não Pode Seguir Isolada**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

O'HANLON, Michael. Can High Technology Bring U.S. Troops Home? **Foreign Policy**, p. 72-86, Winter 1998/1999.

O'HANLON, Michael; NAIM, Moises. Reinventing War. **Foreign Policy**, p. 30-48, Nov./Dec. 2001.

PETTIFORD, Lloyd. When is a Realist not a Realist? Stories Knudsen Doesn't Tell. **Security Dialogue**, v. 32, n. 3, p. 369-374, 2001.

RUMSFELD, Donald H. Transforming the Military. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 3, May/Jun. 2002.

SARKESIAN, Sam C.; WILLIAMS, John A.; CIMBALA, Stephen J. **U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2002.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 47-80, 2003.

ULLMAN, Richard H. Redefining Security. **International Security**, v. 8, n. 1, p. 129-153, Summer 1983.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHULTZ, Ronnie D. (ed.). **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995. Disponível em: <http://www.ciaonet.org/book/lipschutz/lipschutz13.html>. Acesso em: 15 jun. 2008.

WAEVER, Ole. Securitizing Sectors? **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 3, p. 334-340, 1999.

WAEVER, Ole. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 687-728, 1998.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239, Jun. 1991.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw Hill, 1979.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, 1992.

WILLIAMS, Michael C. The Practices of Security: Critical Contributions. **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 3, p. 341-344, 1999.

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 47, p. 511-531, 2003.

WOODWARD, Bob. **State of Denial: Bush at War, Part III**. New York: Simon & Schuster, 2006.

#### **DOCUMENTOS OFICIAIS**

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Iraq: Divergent Views on Military Action. **CRS Report RS21325**. 31 January 2003a. 6 p.

\_\_\_\_\_. Iraq War: Background and Issues Overview. **CRS Report RL31715**. 24 March 2003b. 47 p.

\_\_\_\_\_. Iraq: Weapons Programs, U.N. Requirements, and U.S. Policy. **CRS Issue Brief IB92117**. 2 September 2003c. 16 p.

\_\_\_\_\_. U.S. Forces in Iraq. **CRS Report RS22449**. 13 November 2006. 5 p.

\_\_\_\_\_. Iraq: U.S. Military Operations. **CRS Report RL31701**. 15 July 2007. 11 p.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review Report**. Washington, D.C., 30 September 2001. 75 p.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington, D.C., 17 September 2002. 31 p.

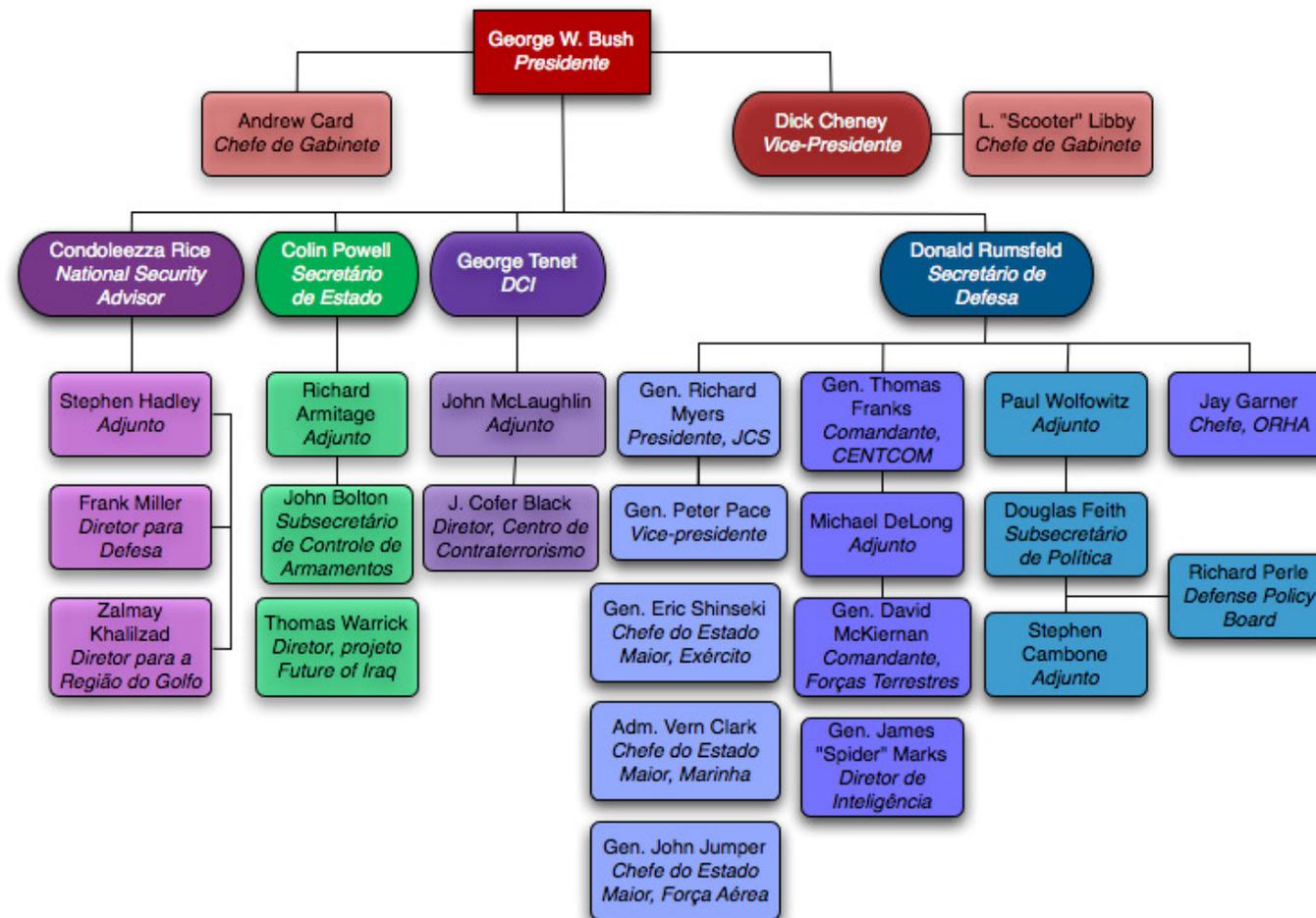
**VEÍCULOS DE MÍDIA**

CNN

NBC

*Newsweek*PBS *Frontline**The Guardian**The New Yorker**The New York Times**The Washington Post***PÁGINAS WEB***Center for Defense Information* (<http://www.cdi.org>)Comitê Internacional da Cruz Vermelha (<http://icrc.org>)*Congressional Budget Office* (<http://www.cbo.gov/>)*Congressional Hearings on Iraq* (<http://www.gpoaccess.gov/>)Documentário “*Bush’s War*” (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/>)*Gallup* (<http://www.gallup.com>)*National Security Council* (<http://www.whitehouse.gov/nsc/>)*Office of Force Transformation* (<http://www.of.t.osd.mil/>)*Operation Iraqi Freedom* (<http://www.mnf-iraq.com/>)*Présidence de la République française* (<http://www.elysee.fr/>)*Project for the New American Century*(<http://www.newamericancentury.org/index.html>)*Stockholm International Peace Research Institute* (<http://www.sipri.org>)*The Citadel* (<http://www.citadel.edu/>)*The George Washington University* (<http://www.gwu.edu>)*The Library of Congress* (<http://www.loc.gov>)*The White House* (<http://www.whitehouse.gov>)*The CIA World Factbook*(<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>)*U.S. Department of Defense* (<http://www.defenselink.mil/>)*U.S. Department of Justice* (<http://www.usdoj.gov/>)*U.S. Department of State* (<http://www.state.gov>)*United Nations Organization* (<http://www.un.org>)

Apêndice A – Organograma do processo decisório em segurança nacional (2001-2003)\*



\* O General Richard Myers assumiu o posto de presidente do JCS em outubro de 2001, quando substituiu o General Henry Hugh Shelton. Joseph Cofer Black, por sua vez, passou a ser Coordenador de Contra-terrorismo do Departamento de Estado em dezembro de 2002.

## Apêndice B

### Cronologia do processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque (2001-2003)

#### 2001

**11 de setembro** – Logo após os ataques ao *World Trade Center* e ao Pentágono, membros do alto escalão governamental pensam em como incluir o Iraque na retaliação.

Em pronunciamento à nação, o Presidente Bush declara que os EUA não fariam distinção entre os terroristas e aqueles que oferecem apoio aos terroristas.

Na primeira reunião do gabinete de guerra, Colin Powell sugere a formação de uma coalizão internacional e Rumsfeld argumenta que os EUA estão diante de uma oportunidade de atacar o Iraque.

**12 de setembro** – Em reunião dos membros estatutários do NSC, Bush pergunta a Rumsfeld o que os militares poderiam fazer imediatamente para atacar o Afeganistão; o CENTCOM, no entanto, não tem planos de guerra contra o país.

**13 de setembro** – George Tenet apresenta a Bush o plano da CIA para atacar o Afeganistão: as equipes paramilitares da CIA entrariam no país com *Special Operations Forces* militares para ajudar a oposição afegã (a Aliança do Norte) a derrubar o regime talibão. Tenet diz que a operação duraria apenas algumas semanas, o que agrada Bush.

**14 de setembro** – Após pouco debate e com apenas um voto dissidente, o Congresso aprova a *Authorization for Use of Military Force Against Terrorists*, em que concede ao Presidente Bush a autoridade para utilizar a “força necessária e adequada” contra aqueles que considerasse houvessem “planejado, autorizado, cometido ou auxiliado” os ataques de 11 de setembro, assim como aqueles que concedessem abrigo a essas pessoas.

**15 de setembro** – Em reunião do gabinete de guerra em Camp David, a CIA apresenta seu plano para atacar o Afeganistão. Wolfowitz argumenta que é a oportunidade perfeita para agir contra Estados que patrocinam o terrorismo, inclusive o Iraque. Powell pondera que uma coalizão internacional se formaria apenas para um ataque contra a rede al Qaeda e o regime talibão, não para uma invasão do Iraque. O gabinete vota com Powell, e Rumsfeld se abstém.

**16 de setembro** – Em reunião dos membros estatutários do NSC, há confusão sobre o comando da operação no Afeganistão; alguns dias depois, Bush colocaria Rumsfeld no comando.

No programa *Meet the Press* do canal de televisão NBC, Cheney declara que os EUA utilizariam “todos os meios a seu dispor” em resposta aos ataques do dia 11.

**17 de setembro** – Em reunião do gabinete de guerra, Bush decide que a CIA entrará no Afeganistão primeiro.

**20 de setembro** – Bush profere discurso em sessão conjunta do Congresso, no qual: demanda ao regime talibão que entregue aos EUA os líderes da rede al Qaeda; declara, em nome da liberdade, guerra contra o terrorismo; afirma que os países que concedessem abrigo ou apoio a terroristas seriam considerados inimigos.

**21-22 de setembro** – A popularidade de Bush chega a 90%, o nível mais alto de popularidade de um presidente já medido na história dos EUA.

**25 de setembro** – Bush recebe um memorando assinado por John Yoo, consultor jurídico do Departamento de Justiça, segundo o qual: o Congresso não pode limitar o poder do presidente enquanto comandante supremo das forças armadas; o presidente possui amplo poder constitucional para utilizar a força militar; as decisões de segurança nacional cabem apenas ao presidente.

**26 de setembro** – Tenet despacha uma equipe paramilitar secreta da CIA para o Afeganistão.

**30 de setembro** – Publicado o *Quadrennial Defense Review Report* de 2001, que apresenta um panorama da visão de Rumsfeld sobre estratégia militar.

**7 de outubro** – Começa, com bombardeios aéreos, a Guerra do Afeganistão.

**11 de outubro** – Em conferência de imprensa na Casa Branca, um repórter pergunta se a guerra contra o terrorismo incluiria o Iraque. Bush responde que Saddam é “um homem mau”, que vem desenvolvendo armas de destruição em massa, e adverte que os EUA estão vigiando suas ações cuidadosamente.

**20 de outubro** – A primeira equipe militar chega ao Afeganistão.

**8-11 de novembro** – Rumsfeld alcança 80% de aprovação popular.

**13 de novembro** – Queda de Cabul.

Cheney apresenta a Bush uma minuta de ordem militar autorizando que os prisioneiros da Guerra do Afeganistão fossem julgados em tribunais militares, sob regras especiais estabelecidas por Rumsfeld. Bush assina sem que Powell ou Rice sejam consultados.

**21 de novembro** – Bush pede a Rumsfeld para, em segredo, começar a atualizar o plano de guerra contra o Iraque. O JCS apresenta a Rumsfeld um plano que prevê a participação de 500 mil soldados; Rumsfeld responde não compreender por que seriam necessários mais de 125 mil soldados.

**26 de novembro** – Em conferência de imprensa na Casa Branca, um repórter pergunta a Bush que mensagem o presidente gostaria de mandar para o Iraque. Bush responde que aqueles que concedem abrigo e apoio a terroristas também são terroristas, e que aqueles que desenvolvem armas de destruição em massa para aterrorizar o mundo serão punidos.

**4 de dezembro** – Consciente das demandas de Rumsfeld, o General Thomas Franks lhe apresenta, por vídeo conferência, uma versão do plano de guerra que o CENTCOM já possuía para o Iraque, reduzindo ao máximo o número de soldados, para 385 mil. Rumsfeld mostra-se insatisfeito. Funcionários civis do DOD seriam enviados para trabalhar com Franks e, no começo de março, seriam retirados da equipe de planejamento por estarem fornecendo informações ao Pentágono à revelia do CENTCOM.

**9 de dezembro** – No programa *Meet the Press*, Cheney afirma que um dos seqüestradores de aviões do 11 de setembro, Mohammed Atta, havia se encontrado com um agente do Serviço de Inteligência Iraquiano em Praga – o que provaria a conexão Saddam Hussein-Osama bin Laden.

**11 de dezembro** – Em vídeo conferência com o General Franks, Rumsfeld apresenta ao comandante uma abordagem para o plano de guerra contra o Iraque baseada em eixos horizontais temáticos. Com base nessa abordagem, Franks reelabora o plano do CENTCOM e reduz o número de soldados para 300 mil, que estariam prontos para o ataque em 120 dias. Rumsfeld, no entanto, ainda não está satisfeito, por considerar o número de soldados alto demais, e o prazo de emprego, dilatado demais.

**19 de dezembro** – Em Washington, Franks apresenta a Rumsfeld plano para ataque ao Iraque em que 145 mil soldados estariam prontos para emprego em 90 dias, e reforços seriam enviados até atingir o número de 275 mil soldados. Embora pondere que o plano havia melhorado, Rumsfeld pede um plano com menos soldados e mais rápido, para ser apresentado em breve ao presidente.

**28 de dezembro** – Franks apresenta a Bush, no rancho do presidente no Texas, seu plano para o Iraque. Participam por vídeo conferência Cheney, Rumsfeld, Powell, Tenet, Rice e Andrew Card. Rumsfeld parece mais preocupado com a questão do número de soldados do que Bush. O presidente quer um prazo menor para o emprego das tropas.

## **2002**

**18 de janeiro** – Sob recomendação do Departamento de Justiça, Bush decide que as Convenções de Genebra de 1949 sobre o tratamento de prisioneiros de guerra não se aplicam à rede al Qaeda ou ao regime talibão. No dia seguinte, por meio de memorando ao presidente do JCS, Rumsfeld torna a decisão oficial.

**26 de janeiro** – Powell envia memorando à Casa Branca no qual expressa preocupação em relação à decisão presidencial e defende que as Convenções de Genebra, com algumas exceções, sejam aplicadas à Guerra do Afeganistão, o que protegeria os soldados estadunidenses e preservaria a credibilidade internacional dos EUA.

**29 de janeiro** – Bush dedica a maior parte de seu *State of the Union Address* a assuntos de segurança nacional e nomeia Iraque, Irã e Coreia do Norte o “eixo do mal”. O presidente declara que o Iraque continua a apoiar o terrorismo e a desenvolver armas de destruição em massa, e assinala que os EUA poderiam agir de forma preventiva para eliminar ameaças à segurança nacional.

**1º de fevereiro** – O General Franks apresenta a Rumsfeld outra versão do plano de guerra para o Iraque, em que seriam necessários 60 dias para o emprego das tropas e 275 mil soldados; os ataques começariam antes do envio do número total de soldados. Rumsfeld responde que seria necessário reduzir o prazo de emprego para 30 dias.

**7 de fevereiro** – Bush toma a decisão final de que as Convenções de Genebra não serão aplicadas à rede al Qaeda ou ao regime talibão. Os prisioneiros da Guerra do Afeganistão seriam levados para a Baía de Guantánamo, em Cuba.

**13 de março** – Em conferência de imprensa na Casa Branca, Bush declara que, em virtude da ameaça representada pelo regime de Saddam Hussein, os EUA estariam dispostos a agir unilateralmente, sem o apoio de países aliados.

**24 de março** – No programa *Meet the Press*, Cheney declara que abundam evidências de que Hussein estaria buscando desenvolver armas nucleares, e afirma que os EUA precisam encontrar um meio para lidar com esse problema.

**29 de março** – Em reunião com os chefes de estado-maior das forças armadas, o General Franks não parece disposto a ouvir as recomendações dos chefes.

**Abril** – Em reunião com Bush, Franks apresenta outro plano para o Iraque. A guerra começaria quando 180 mil soldados estivessem prontos para a invasão, e reforços seriam enviados até se atingir o número de 250 mil soldados. Bush demonstra preocupação quanto ao prazo para o emprego das tropas.

Rumsfeld anuncia o nome do substituto do General Eric Shinseki como Chefe do Estado-Maior do Exército, catorze meses antes do fim do mandato de Shinseki.

**Maio** – O Congresso autoriza a dotação de US\$ 5 milhões para custear o projeto *Future of Iraq*, coordenado pelo Departamento de Estado, para discutir os problemas do pós-guerra no país.

A CIA inicia uma série de exercícios de guerra para o Iraque. No princípio, representantes do DOD participariam; quando a liderança civil do Pentágono descobrisse, no entanto, eles seriam proibidos de participar.

Rumsfeld publica um artigo na *Foreign Affairs* em que argumenta que: (a) as lições da experiência no Afeganistão confirmavam a necessidade da transformação de defesa; e (b) a defesa dos EUA requeria a realização de ataques preventivos.

**1º de junho** – Na academia militar de *West Point*, Bush profere discurso em que afirma que, nos casos em que a dissuasão não funcionasse, ataques preventivos fariam-se necessários para garantir a segurança dos EUA.

Em conferência de imprensa, o Departamento de Estado anuncia que as primeiras reuniões do projeto *Future of Iraq*, integrado por exilados iraquianos e especialistas, ocorrerão em julho.

**1º de agosto** – A Casa Branca recebe um memorando do Departamento de Justiça, conhecido como “Memorando Bybee”, em que se lê que o presidente pode autorizar as técnicas de interrogação que se fizerem necessárias para enfrentar o terrorismo. Cheney e Rumsfeld estão envolvidos na elaboração do documento.

**5 de agosto** – Em reunião dos membros estatutários do NSC, o General Franks apresenta o “Plano Híbrido” para a invasão do Iraque: após dezesseis dias de bombardeios aéreos, 20 mil soldados entrariam no país pelo Kuwait e iniciariam os ataques por terra; seriam enviados reforços até que se alcançasse o número de 140 mil soldados. Com as exceções de Powell e Armitage, que consideram o número de soldados demasiadamente baixo, o plano é bem recebido pela administração.

Na residência da Casa Branca, Bush e Rice recebem Powell para um jantar. O secretário de Estado relata a dificuldade de reunir aliados para uma guerra contra o Iraque, e aconselha que a ONU seja acionada e os meios pacíficos sejam esgotados antes que se opte pelo uso da força. Na opinião de Powell, os EUA não deveriam agir unilateralmente, tendo em vista os custos consideráveis da reconstrução do Iraque no pós-guerra. O secretário enfatiza que, no caso de vitória, os EUA seriam responsáveis pelo Iraque por alguns anos; fazia-se necessário planejar bem não só as operações de guerra, mas também a reconstrução do país.

**Meados de agosto** – Elaborado pela administração Bush documento secretíssimo, intitulado “*Iraq: Goals, Objectives and Strategy*”, que estabelece os objetivos da operação militar: eliminar a ameaça iraquiana aos países vizinhos; libertar o povo iraquiano da tirania de Saddam; e impedir que Bagdá apoie terroristas.

O JCS informa ao CENTCOM que o comando teria responsabilidade sobre a administração do Iraque no pós-guerra, e o instrui a prover de pessoal uma sede militar de administração. Rumsfeld estabeleceria, posteriormente, que o DOD tomaria a frente dos esforços do pós-guerra, e excluiria o Departamento de Estado do planejamento e execução de políticas para a fase de ocupação do Iraque.

**26 de agosto** – Em Nashville, durante convenção nacional de veteranos militares, Cheney profere discurso em que acusa Saddam de desenvolver armas de destruição em massa para dominar o Oriente Médio, controlar as reservas de petróleo da região e ameaçar os aliados regionais dos EUA. Segundo o vice-presidente, o retorno de inspetores da ONU ao Iraque não garantiria a observância das resoluções do Conselho de Segurança, uma vez que Saddam seria habilidoso para enganá-los. Os EUA, no entanto, não ficariam de braços cruzados: a mudança de regime no Iraque transformaria o Oriente Médio, ao permitir a difusão da democracia na região.

**6 de setembro** – Em reunião com os membros estatutários do NSC para discutir o plano de guerra, o General Franks afirma que a fase do pós-guerra duraria um ano ou um pouco mais. Os recursos iraquianos seriam utilizados para acelerar a recuperação do país; as forças armadas e a polícia do Iraque garantiriam a lei e a ordem.

**7 de setembro** – O Primeiro-Ministro britânico Tony Blair participa de reunião do gabinete de guerra em Camp David. Blair pretende persuadir Bush a tratar a questão do Iraque por meio da ONU. Bush, em troca, demanda que Blair se comprometa a ser um aliado na guerra no caso de os esforços diplomáticos falharem. O Primeiro-Ministro britânico concorda.

**8 de setembro** – No programa *Late Edition* do canal de televisão CNN, Rice declara que o regime de Saddam estava investindo no desenvolvimento de armas nucleares; embora fosse difícil determinar quão perto o Iraque estaria de obter armas nucleares, a administração Bush não queria que a prova fosse uma explosão atômica. No programa *Meet the Press*, Cheney volta a afirmar que Mohammed Atta, um dos sequestradores dos aviões em 11 de setembro, havia se encontrado em Praga com um oficial da inteligência iraquiana cinco meses antes dos ataques.

**12 de setembro** – Bush profere discurso na Assembléia Geral da ONU, no qual afirma que a conduta do regime iraquiano é uma ameaça à autoridade da ONU e à paz. De acordo com Bush, seu país trabalharia com o Conselho de Segurança na questão do Iraque, mas, se este descumprisse as resoluções do órgão mais uma vez, os EUA agiriam para retirar Saddam do poder; a mudança de regime no Iraque poderia inspirar reformas democráticas em todo o mundo islâmico.

**15 de setembro** – Lawrence Lindsey, principal assessor econômico da Casa Branca, declara ao *Wall Street Journal* que uma guerra contra o Iraque custaria entre 1% e 2% do PIB norte-americano – ou seja, entre 100 e 200 bilhões de dólares. Lindsey é criticado pela administração, e seria forçado a renunciar ao cargo no final do ano. Estimativas plausíveis do governo sobre os custos da guerra só seriam comunicadas ao público após o início dos ataques ao Iraque.

**Meados de setembro** – A *United States Agency for International Development* (USAID), ponto de contato entre o governo e organizações não-governamentais, monta grupos de trabalho sobre os prováveis problemas do pós-guerra no Iraque. Em 10 de outubro, esses grupos formariam o *Iraq Working Group*. A coordenação entre o governo e essas organizações, no entanto, seria difícil devido a diferenças de percepção: para aquele, os desafios do pós-guerra no Iraque assemelhar-se-iam às experiências de reconstrução no Japão e na Alemanha; para estas, a ex-Iugoslávia oferecia um exemplo mais próximo da realidade iraquiana. Além disso, nas reuniões com o governo, as organizações ouviriam com frequência que não havia motivo para preocupação, pois tudo estava sob controle.

**17 de setembro** – Publicada a *National Security Strategy of the United States of America*. Considerado a declaração mais detalhada da política externa do governo Bush, o documento de 33 páginas apresenta a estratégia do governo para enfrentar Estados párias e terroristas armados com armas de destruição em massa: quando interesses vitais dos EUA estiverem em questão, o país não hesitará em agir unilateralmente, se necessário. Os EUA explorarão seu poder militar e econômico para incentivar “sociedades livres e abertas”.

**Final de setembro** – São criados grupos de trabalho no Departamento de Defesa, sob a direção de Douglas Feith, para tratar das questões do pós-guerra no Iraque. O General James “Spider” Marks é designado Diretor de Inteligência da operação no Iraque, e recebe a responsabilidade de encontrar as armas de destruição em massa; há, no entanto, poucas informações sobre a localização das armas.

O General David McKiernan é designado comandante das forças terrestres da operação no Iraque. McKiernan considera que o plano de guerra conta com forças insuficientes na fase inicial de combate.

**7 de outubro** – Em Cincinnati, Bush profere discurso em que afirma: que o Iraque possui armas químicas e biológicas, e está desenvolvendo armas nucleares; que o governo iraquiano apóia o terrorismo e tem tido contatos de alto nível com a rede al Qaeda por mais de uma década. Segundo o presidente, se os EUA possuíam essas informações no momento, não fazia sentido esperar que as ameaças aumentassem para então agir.

**9 de outubro** – Em reunião do gabinete de guerra com o General Franks, Bush ainda considera o emprego de tropas lento.

**16 de outubro** – A *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution*, aprovada pelas duas casas do Congresso nos dias 10 e 11, entra em vigor.

**5 de novembro** – Nas *midterm elections*, o Partido Republicano retoma o controle do Senado e aumenta sua maioria na *House of Representatives*.

**8 de novembro** – O CSNU adota, por unanimidade, a Resolução 1441, em que concede ao Iraque uma “oportunidade final” para cumprir com suas obrigações de desarmamento.

**27 de novembro** – São retomadas as inspeções da UNMOVIC e da AIEA no Iraque.

**Dezembro** – Dois times paramilitares da CIA vão para o norte do Iraque. O JCS forma uma agência, denominada Joint Task Force 4 (JTF-4), responsável por montar a sede de administração que coordenaria o pós-guerra no Iraque. A agência não teria orçamento próprio, e contaria com apenas 58 funcionários.

**7 de dezembro** – O Iraque submete ao CSNU uma declaração de 12 mil páginas, em que afirma não possuir ou desenvolver armas de destruição em massa.

**12 de dezembro** – Em reunião com Rumsfeld e o General Franks, o General McKiernan argumenta que o Plano Híbrido deveria ser substituído pelo plano “Cobra II”, desenvolvido por ele, que contava com uma força maior para a invasão. Até o fim do mês, Rumsfeld aceitaria a sugestão de McKiernan, mas o general teria que pressionar o secretário de Defesa para que o número previsto de soldados fosse enviado ao Iraque.

**Fim de dezembro** – Bush autoriza o envio de mais de 200 mil soldados para o Golfo Pérsico. Rumsfeld trata pessoalmente da mobilização e do envio das tropas.

**31 de dezembro** – Mitch Daniels, diretor do *Office of Management and Budget*, declara ao *New York Times* que a guerra poderia custar entre 50 e 60 bilhões de dólares. Imediatamente, seu porta-voz teria que desmenti-lo, e afirmaria ser impossível prever os custos da guerra. Daniels pediria demissão cinco meses depois.

## 2003

**9 de janeiro** – Jay Garner é chamado para dirigir uma agência de planejamento do pós-guerra no Iraque, com as seguintes responsabilidades: entrega de alimentos e assistência de emergência; restabelecimento de serviços básicos; reforma das forças armadas iraquianas; proteção da infra-estrutura do país; desativação das armas de destruição em massa; e coordenação com a ONU, as ONG e exilados iraquianos.

**15 de janeiro** – Em reunião do NSC, Bush recebe a primeira informação sobre o pós-guerra; Garner não é convidado a participar.

As ONGs que trabalhavam sob os auspícios da USAID solicitam uma reunião com Rumsfeld ou Wolfowitz – que nunca ocorreria.

**20 de janeiro** – Bush assina a *National Security Presidential Directive 24*, que autoriza o estabelecimento do *Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance*, dirigido por Jay Garner e subordinado ao Departamento de Defesa.

Os franceses convocam uma reunião dos ministros de Estado das Relações Exteriores dos países representados no CSNU para discutir o terrorismo. Dominique de Villepin, ministro francês, chega atrasado à reunião porque estava em uma conferência de imprensa, na qual declara que a França não apoiaria uma guerra contra o Iraque. Powell só fica sabendo depois.

**22 de janeiro** – Em conferência de imprensa, Rumsfeld afirma que a Alemanha e a França pertencem à “Europa velha”, uma vez que o centro de gravidade da Europa estaria mudando para o leste.

**26 de janeiro** – No Fórum Econômico Mundial, Powell declara que o multilateralismo não pode ser uma desculpa para a inação, e que os EUA continuavam a se reservar o direito soberano de utilizar a força contra o Iraque unilateralmente ou em uma coalizão.

**28 de janeiro** – Em seu *State of the Union Address*, Bush demanda que a ONU faça cumprir sua resolução de desarmamento do Iraque. Segundo o presidente, informações de inteligência haviam confirmado que Saddam protegia terroristas, inclusive os da rede al Qaeda; os EUA ainda esperavam uma ação da ONU, mas não deixariam de agir na ausência dela.

**30 de janeiro** – Em reunião de Bush com os membros do JCS, o General Shinseki é o único a apresentar ressalvas ao plano de guerra contra o Iraque. Shinseki argumenta que seria melhor ter mais soldados antes de iniciar o ataque, e que seria importante continuar o envio de reforços após o começo da guerra.

**5 de fevereiro** – Em sessão do CSNU, Powell apresenta evidências de que o regime de Saddam possuiria armas de destruição em massa.

**14 de fevereiro** – Em museu militar em Nova York, Rumsfeld profere o discurso “*Beyond Nation-Building*”, em que declara que a experiência no Afeganistão havia demonstrado a falta da necessidade de *nation-building* por parte de países estrangeiros.

**18 de fevereiro** – Ari Fleischer, porta-voz da presidência, afirma que, em função das reservas de petróleo do Iraque, o país teria condições de arcar com os custos de sua reconstrução.

**21 de fevereiro** – Começa, na *National Defense University*, o painel de especialistas organizado por Garner, que duraria dois dias e concluiria, entre outras coisas, que: a força prevista para a guerra contra o Iraque era insuficiente para garantir a segurança das áreas urbanas principais, pois havia risco de revolta e caos civil; ainda não se sabia o que aconteceria com a lei e a ordem, pois não havia planos de que os soldados estadunidenses exercessem funções policiais.

**24 de fevereiro** – Os EUA, o Reino Unido e a Espanha apresentam projeto de resolução no CSNU autorizando o uso da força para desarmar o Iraque.

Garner coloca Thomas Warrick, diretor do projeto *Future of Iraq*, em sua equipe. Alguns dias depois, Rumsfeld pediria que Garner retirasse de sua equipe Warrick e outra funcionária do Departamento de Estado.

**25 de fevereiro** – Em depoimento ao Comitê das Forças Armadas do Senado, o General Shinseki declara que seriam necessárias algumas centenas de milhares de soldados para controlar o Iraque após a derrubada do regime de Saddam.

**26 de fevereiro** – Em Washington, Bush profere discurso em que afirma que o fim do regime de Saddam privaria as redes terroristas de um rico patrocinador e que outros regimes receberiam um sinal claro de que o apoio ao terrorismo não seria tolerado.

**27 de fevereiro** – Em conferência de imprensa no DOD, Rumsfeld desmente a afirmação de Shinseki e afirma ser impossível estimar os custos de uma guerra contra o Iraque. Em depoimento ao Comitê de Orçamento da *House of Representatives*, Wolfowitz faz o mesmo.

**28 de fevereiro** – Em reunião do gabinete de guerra na Casa Branca, Garner declara que quatro de suas nove tarefas estabelecidas na NSPD-24 – remover armas de destruição em massa, derrotar terroristas, reformar as forças armadas iraquianas e reformar outras instituições de segurança pública – devem ser transferidas para os militares. Garner diz também que precisaria de 200 mil a 300 mil soldados para manter a estabilidade no pós-guerra, e que seria conveniente internacionalizar os esforços pós-guerra. Ele não recebe respostas.

**5 de março** – Em reunião com Rice na Casa Branca, Garner afirma: que precisa de recursos iraquianos nos EUA para pagar os funcionários públicos após a guerra; que não estão previstas forças suficientes e seria necessário mais segurança; que é preciso decidir sobre o governo provisório e as licitações. Os assuntos ficam pendentes.

O General Franks faz sua última apresentação aos membros estatutários do NSC antes da guerra.

**6 de março** – Em conferência de imprensa, Bush afirma que: o Iraque não está se desarmando e as inspeções da ONU não atingiram seu objetivo; Saddam Hussein e suas armas de destruição em massa são uma ameaça aos EUA e a todos os povos livres; o 11 de setembro demonstrou que armas de destruição em massa nas mãos de organizações terroristas podem atingir os EUA; os EUA não deixarão seu povo à mercê de Saddam.

**10 de março** – O Presidente Chirac declara que seu governo vetará o projeto de resolução apresentado por EUA, Reino Unido e Espanha ao CSNU em 24/02.

**15 de março** – Rumsfeld exige de Garner que todos os ministros do governo provisório do Iraque provenham dos quadros do Departamento de Defesa.

**16 de março** – Bush vai a Açores para encontrar os primeiros-ministros do Reino Unido e da Espanha.

No programa *Meet the Press*, Cheney afirma que os EUA serão recebidos como libertadores no Iraque, e volta a desmentir as afirmações de Shinseki.

**17 de março** – EUA, Reino Unido e Espanha anunciam a retirada do projeto de resolução que apresentaram ao CSNU. Pela televisão, Bush dá a Saddam e seus filhos um ultimato de 48 horas para deixar o Iraque.

**19 de março** – Inicia-se a Guerra do Iraque. Com o sucesso inicial das operações, Rumsfeld cortaria os últimos reforços de soldados, e 130 mil homens invadiriam o país.