

CRISTINA ALMEIDA DE FREITAS

**SEGURANÇA, PODER E *EXPERTISE*:
O PAPEL DAS THINK TANKS NORTE-AMERICANAS NA
GOVERNAMENTALIDADE DA ORDEM INTERNACIONAL PÓS-89**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (NPGA), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Salvador
2011

Escola de Administração - UFBA

F866 Freitas, Cristina Almeida de

Segurança, poder e *expertise* : o papel das *think tanks* norte-americanas na governamentalidade da ordem internacional pós-89 / Cristina Almeida de Freitas. – 2011.

168 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2011.

1. Segurança internacional. 2. Estados Unidos – Política e governo. 3. Estados Unidos – Relações exteriores – Administração. 4. Política internacional. 5. Turismo e Estado. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 355.03109

CRISTINA ALMEIDA DE FREITAS

**SEGURANÇA, PODER E *EXPERTISE*:
O PAPEL DAS THINK TANKS NORTE-AMERICANAS NA
GOVERNAMENTALIDADE DA ORDEM INTERNACIONAL PÓS-89**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada e indicada para publicação em 28 de julho de 2011.

Banca Examinadora

Carlos Roberto Sanchez Milani – Orientador

Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris) EHESS, França.

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Professor-adjunto

Universidade Federal da Bahia, Professor colaborador

Nelson de Oliveira Santos

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil.

Universidade Federal da Bahia

Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Universidade de Brasília

*Aos meus pais, pela inspiração e força,
ontem, hoje, para sempre.*

AGRADECIMENTOS

puxa o bilhete amassado de dentro do bolso

Primeiramente, ao meu orientador Carlos Roberto Sanchez Milani, pela paciência com a conturbada orientanda e por me trazer para o “mau caminho” da pesquisa. A minha profunda admiração e eterno carinho por este mestre transcende este trabalho e os anos que trabalhamos juntos.

Aos vários mestres que fizeram parte da minha “longa” jornada, em especial três: Prof. Pirajá, por me ensinar que um verdadeiro mestre é, antes de tudo, um amigo; Prof^a Neyde Marques, que Deus a tenha, que me ensinou a ser sempre uma mestre aprendiz e saber quando dar apoio, mas também receber; e Prof. Nelson Oliveira, por ter sido uma inspiração para toda a vida e que, por meio do brilho de seus olhos em sala de aula, me ensinou o que é ter amor pelo que se faz...

A todos os meus companheiros de luta no eixo mestrado/doutorado, que sabem como ninguém o que é navegar contra a maré e vencê-la (ou não). Em especial àqueles que, seja por afinidade ou puro sadismo, estiveram mais próximos ao longo dos últimos dois anos e meio: Milena, Tacilla, André, Elga, Juliana...

Ao LABMUNDO, por conceder o espaço físico e emocional necessário ao desenvolvimento desse trabalho, especialmente à minha dupla querida de guerra, Mateus e Joannes. Aos amigos Fabio, Gustavo, Indira, Tassia, Danilo, Elsa e demais colegas que tem se doado ao grupo por todo esse tempo.

À CAPES, por conceder o apoio financeiro que me permitiu dedicação exclusiva ao meu projeto, e à UFBA, pelo conjunto da obra.

Aos amigos queridos, de todas as horas, que estão fisicamente longe, mas sempre próximos em espírito e carinho: Gustavo (Darfur), Cao (Rio de Janeiro) e Malu (São Paulo). Um super obrigado mais que especial a Juliana, minha irmã querida que dividiu sua alma comigo neste trabalho.

Ao CCD, formado por mais amigos maravilhosos e que estiveram comigo ao longo dos últimos três anos compartilhando surtos, frustrações e alegrias.

À Erica e Nicole, por manter minha inspiração abrasada e focada em minhas grandes paixões de vida e Philip Glass, por seu incomparável talento em embalar minhas palavras e idéias.

Ao meu irmão Andrew, Danielle e a pequena Lea, pelo apoio e carinho até nas madrugadas.

E, finalmente, ao argentino-italiano-romeno que mais amo nesse mundo, Leo Pagliacci, por absolutamente tudo: as reflexões, as taças de vinho, o companheirismo incondicional nos bons, não tão bons, paradoxais e transdimensionais momentos desse percurso. Você é o meu whitelighter e Imzadi, meu Clark Kent e Fox Mulder.

*Quero uma fermata que possa fazer
Agora o tempo me obedecer
E só então eu deixo
Os medos e as armas pra trás*

Pitty, “Temporal”

FREITAS, Cristina A. *Segurança, poder e expertise: o papel das think tanks norte-americanas na governamentalidade da ordem internacional pós-89*. 168 f.il. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RESUMO

A temática da segurança tem ganhado cada vez mais importância no cenário global diante dos crescentes desafios abarcados pelas transformações econômicas, políticas, ambientais, humanitárias e culturais contemporâneas. Estes desafios contribuíram para alimentar o debate em torno de uma concepção mais ampla de segurança internacional, tensionando perspectivas mais tradicionais das relações internacionais juntamente com novas abordagens que priorizam os indivíduos como centro da análise e ampliam os estudos de segurança para áreas até então desconsideradas pelo viés mais estrutural e geopolítico. Paralelo a essa tensão, encontram-se os Estados Unidos e seu posicionamento na ordem internacional pós-1989, que apresentou e apresenta, por meio de sua estratégia de segurança nacional, uma política externa que tem fortes impactos no cenário internacional, destacando a contínua relevância deste país para o mundo em constante transformação. De modo a colocar essas diversas questões em diálogo, tanto no que diz respeito às muitas dimensões da segurança internacional como a posição dos Estados Unidos para uma arquitetura mundial (tendo em mente que sua posição é efeito de um aparato complexo que envolve não somente os EUA, mas sua interação com os demais atores no cenário global), este trabalho resgata a concepção foucaultiana de governamentalidade, extrapolando este conceito para a esfera internacional através das análises das relações entre saber/poder e discurso. A governamentalidade é definida por Michel Foucault como o “conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança”, tendo como fundamento de sua existência um regime de verdade que consiste basicamente no livre mercado. A ideia de governamentalidade da ordem internacional consiste essencialmente na percepção de que o regime de verdade em torno dos mercados aponta para uma série de práticas organizadas, as quais podem ser provenientes da ação de um ou mais atores internacionais, individualmente ou em conjunto, tendo como objeto de atuação as populações e repercutindo internacionalmente. Os Estados Unidos se encontram no cerne da discussão uma vez que suas estratégias de segurança internacional refletem uma razão de Estado que tem no regime liberal sua premissa maior, constituindo dispositivos de segurança em defesa de uma ordem internacional liberal. Esta relação não é construída unicamente pelo governo norte-americano, mas conta com o suporte de importantes atores de política externa nos Estados Unidos, as *think tanks*, organizações de pesquisa e *advocacy* promotoras e propagadoras de ideias. Estas possuem um importante papel na governamentalidade da ordem internacional não apenas pela influência que exercem junto ao governo na formulação de estratégias políticas e à opinião pública norte-americana, mas também porque compartilham do regime de verdade defendido pelo Estado norte-americano. Este trabalho traz o exemplo de três importantes *think tanks* norte-americanas (*The Brookings Institution, Council on Foreign Relations e American Enterprise Institute*) a fim de mostrar o papel que elas desempenharam na governamentalidade da ordem internacional pós-1989, tendo como foco o próprio campo da segurança internacional.

Palavras-chave: Segurança. Governamentalidade. Estados Unidos. *Think tanks*.

FREITAS, Cristina A. *Security, power and expertise: the role of U.S. think tanks in the international order's governmentality after 1989*. 168 pp.ill. 2011. Master Dissertation – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ABSTRACT

The issue of security has gained increasing importance in the global scenario because of growing challenges covered by economic, political, environmental, humanitarian and cultural contemporary transformations. These challenges have helped to fuel the debate on a broader conception of international security, stressing more traditional perspectives of international relations with new approaches that emphasize individuals as its focus and amplify the security studies through areas previously neglected by the most structural and geopolitical bias. Parallel to this tension, are the United States and their positioning in the post-1989 international order, which had and has shown, through its national security strategy, a foreign policy that has strong impacts on the international scenario, highlighting the continued relevance of this country to the changing world. In order to put these various issues in dialogue, both with regard to the various dimensions of international security as the U.S. position for a global architecture (bearing in mind that their position is the effect of a complex apparatus that involves not only the U.S. but their interaction with other actors on the global order), this work recalls the Foucauldian concept of governmentality, extrapolating this concept to international level through the analysis of relations between power / knowledge and discourse. Governmentality is defined by Michel Foucault as “the set consists of the institutions, procedures, analysis and reflections, calculations and tactics that allow the exercise of this very specific and complex form of power that targets the population, as main way of knowledge the political economy, and as essential technical tools the security devices”, with the foundation of his existence a regime of truth which basically consists in the free market. The idea of governmentality of the international order consists essentially on the perception that the regime of truth around the markets points to a series of organized practices, which may come from the action of one or more international actors, individually or organized, having as object of activity the people and repercussions internationally. The United States are at the heart of the discussion since their national security strategies reflect a reason of State that has liberal regime as its major premise, constituting security devices in defense of a liberal international order. This relationship is not built solely for North American government, but has the support of key actors in the U.S. foreign policy, the think tanks, research and advocacy organizations and promoting and propagating ideas. They play an important role in the governmentality of the international order not only for their influence on the government formulating policies and strategies to the American public opinion, but also because they share the regime of truth advocated by North American state. This dissertation presents the example of three major North American think tanks (The Brookings Institution, Council on Foreign Relations and American Enterprise Institute) in order to show the role they played in the governmentality of the post-1989 international order, focusing on the very field of international security.

Keywords: International security. Governmentality. United States. *Think tanks*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Sistemas de segurança realista e liberal	38
Gráfico 1	Localização de <i>think tanks</i> ao redor do mundo	101
Gráfico 2	Número de novas <i>think tanks</i> estabelecidas por ano	104
Quadro 2	<i>Think tanks</i> no espaço social	107
Gráfico 3	Citações de <i>think tanks</i> na mídia	117
Quadro 3	<i>The Brookings Institution, Council on Foreign Relations (CFR) e American Enterprise Institute (AEI), Raio-X.</i>	119
Quadro 4	Panorama do papel da <i>Brookings</i> para a governamentalidade da ordem internacional pós-89	120
Quadro 5	Panorama do papel da <i>Council on Foreign Relations</i> para a governamentalidade da ordem internacional pós-89	128
Quadro 6	Panorama do papel da <i>American Enterprise Institute</i> para a governamentalidade da ordem internacional pós-89	133
Quadro 7	Comparativo entre as estratégias de política externa do período da Guerra Fria e do Século XXI de acordo com o PNAC	138
Gravura 1	Evolução dos discursos feitos pelos Presidentes dos Estados Unidos entre 1989 e 2008 (nuvem de palavras-chave)	141
Gravura 2	Evolução dos discursos contidos nas Estratégias de Segurança Nacional dos Estados Unidos entre 1989 e 2008 (nuvem de palavras-chave)	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Fundos concedidos pela <i>Exxon Mobill</i> a algumas das mais importantes <i>think tanks</i> dos EUA	111
Tabela 2	Fundos concedidos pela <i>Smith Richardson Foundation</i> a algumas das mais importantes <i>think tanks</i> dos EUA	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	American Broadcasting Company
AEA	American Enterprise Association
AEI	American Enterprise Institute
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
CBS	Columbia Broadcasting System
CFR	Council on Foreign Relations
CNN	Cable News Network
CS	Conselho de Segurança
DHS	Department of Homeland Security
DPB	Defense Policy Board
DPBAC	Defense Policy Board Advisory Committee
FFRDC	Federally Funded Research and Development Centers
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
GIP	Groupe D'Information sur les Prisons
IEA	Institute of Economic Affairs
MEDD	Middle East Democracy and Development
MGI	Managing Global Insecurity
NAFTA	North America Free Trade Agreement
NAI	New Atlantic Initiative

NBC	National Broadcasting Company
NSS	National Security Strategy
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PATRIOT ACT	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001
PBS	Public Broadcasting Service
PNAC	Project for the New American Century
RIIA	Royal Institute of International Affairs
USAID	United States Agency for International Development
USCNS	U.S. Commission on National Security/21st Century
WPS	War and Peace Studies

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A SEGURANÇA INTERNACIONAL E OS ESTADOS UNIDOS NA ORDEM INTERNACIONAL PÓS-1989	22
2.1	SEGURANÇA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E SUAS POSSÍVEIS LEITURAS	23
2.1.1	Contribuições teóricas para os estudos de segurança internacional	27
2.1.2	A dinâmica teórica no campo da segurança pós-89 e pós-2001	43
2.2	OS EUA NO PÓS-1989: POLÍTICA DE SEGURANÇA E RECONFIGURAÇÃO DA GEOPOLÍTICA MUNDIAL	45
2.2.1	Estados Unidos e a política de segurança nacional no pós-89	51
3	A CONCEPÇÃO FOUCAULTIANA DE GOVERNAMENTALIDADE E SUA TRANSCENDÊNCIA PARA A ORDEM INTERNACIONAL: PODER RELACIONAL, SABER/PODER E O PAPEL DO DISCURSO PARA O CAMPO DA SEGURANÇA	62
3.1	MICHEL FOUCAULT E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A POLÍTICA	63
3.2	O CONCEITO DE PODER RELACIONAL EM FOUCAULT: PODER SOBERANO, DISCIPLINAR E BIOPODER	65
3.3	SABER/PODER, O PAPEL DO DISCURSO E SUA ANÁLISE	72
3.4	A CONCEPÇÃO DE GOVERNAMENTALIDADE E SUA RELAÇÃO COM SEGURANÇA INTERNACIONAL	78
3.4.1	Liberdade, economia, segurança	83
3.4.2	Os estudos sobre governamentalidade e sua contribuição para possíveis leituras da ordem internacional	87
3.4.3	Governamentalidade, segurança internacional e os Estados Unidos como principal ator do regime liberal	96

4	AS <i>THINK TANKS</i> NORTE-AMERICANAS E SEU PAPEL NA GOVERNAMENTALIDADE DA ORDEM INTERNACIONAL PÓS-1989 NO CAMPO DA SEGURANÇA: OS CASOS DA <i>BROOKINGS INSTITUTION</i>, <i>COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS</i> (CFR) E <i>AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE</i> (AEI)	100
4.1	CONCEITO, ORIGENS E TIPOLOGIA DAS <i>THINK TANKS</i>	100
4.2	GERAÇÃO DE <i>EXPERTISE</i> POR PARTE DAS <i>THINK TANKS</i> E SUA INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DOS EUA	112
4.3	<i>THINK TANKS</i> NORTE-AMERICANAS E GOVERNAMENTALIDADE: OS CASOS DA <i>BROOKINGS</i> , <i>COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS</i> (CFR) E <i>AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE</i> (AEI) NO CAMPO DA SEGURANÇA PÓS-1989	118
5	CONCLUSÃO	147
	REFERÊNCIAS	152
	APÊNDICES	165
	ANEXOS	167

INTRODUÇÃO

Este trabalho possui um intuito simples: colocar em diálogo os campos analíticos da segurança, do poder e da *expertise*, levando em consideração as complexidades que lhe são inerentes e os desafios de sua compreensão e interrelação. O desafio se apresentou tortuoso em seus meios, mas os fins nos levaram por questionamentos que retroalimentam a atividade acadêmica e a necessidade constante de se interpretar um mundo em transformação.

A temática da segurança tem ganho cada vez mais importância no cenário global diante dos crescentes desafios abarcados pelas transformações econômicas, políticas, ambientais, humanitárias e culturais contemporâneas. Estes desafios contribuíram para alimentar o debate em torno de uma concepção mais ampla de segurança internacional, tensionando perspectivas mais tradicionais das relações internacionais, as quais centralizam a discussão em torno dos Estados e das concepções de guerra e paz, juntamente com novas abordagens que priorizam os indivíduos como centro da análise e conduzem os estudos de segurança para áreas até então desconsideradas pelo viés mais estrutural e geopolítico.

Paralelo a essa tensão, encontram-se os Estados Unidos e seu posicionamento na ordem internacional pós-1989, que embora tenha sido marcada por questionamentos acerca de seus papéis como poder imperialista, *hegemon* ou líder unilateralista do sistema, dependendo da abordagem teórica adotada, apresentou e apresenta, por meio de sua estratégia de segurança nacional, uma política externa que tem fortes impactos no cenário internacional, destacando a contínua relevância deste país para o mundo em constante transformação.

Constituiu-se, para esse trabalho, a necessidade de colocar essas diversas questões em diálogo, tanto no que diz respeito às muitas dimensões da segurança internacional (focando na importância dos Estados e saindo deles ao mesmo tempo, trazendo para a discussão os elementos de uma perspectiva mais crítica do campo da segurança) como a posição dos Estados Unidos para uma arquitetura mundial (tendo em mente que sua posição é efeito de um aparato complexo que envolve não somente os EUA, mas sua interação com os demais atores no cenário global). Por conta disto, este trabalho buscou, em um primeiro momento, resgatar a

concepção foucaultiana de governamentalidade, extrapolando este conceito para a esfera internacional através das análises das relações entre saber/poder e discurso.

A governamentalidade é definida por Michel Foucault como o “conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança” (FOUCAULT, 2008a), tendo como fundamento de sua existência um regime de verdade que consiste basicamente no livre mercado. Uma vez que a verificação em torno da ideia de livre mercado atinge âmbito mundial e não prescinde de dispositivos de segurança para garantir a liberdade de mercado e dos próprios indivíduos que garantirão o funcionamento dos mesmos, torna-se possível a transcendência para a ordem internacional do conceito em questão, considerando os seus componentes fundamentais, de uma relação que vai do Estado ao sujeito, passando pelas necessidades de segurança e liberdade por meio da transformação dos discursos e geração de *expertise*. A ideia de governamentalidade da ordem internacional, portanto, consiste essencialmente na percepção de que o regime de verdade em torno dos mercados aponta para uma série de práticas organizadas, as quais podem ser provenientes da ação de um ou mais atores internacionais, individualmente ou em conjunto, tendo como objeto de atuação as populações e repercutindo internacionalmente.

Os Estados Unidos se encontram dessa maneira no cerne da discussão uma vez que suas estratégias de segurança internacional refletem uma razão de Estado que tem no regime liberal sua premissa maior, sendo que as próprias constituem dispositivos de segurança em defesa de uma ordem internacional liberal. Esta relação, no entanto, não é construída unicamente pelo governo norte-americano, mas conta com o suporte de importantes atores de política externa nos Estados Unidos, as *think tanks*, organizações de pesquisa e *advocacy* promotoras e propagadoras de ideias. Essas organizações desempenharam, ao longo do século XX, um importante papel da promoção e propagação de ideias por meio de intelectuais, *experts* e *policy makers*, colocando-se de forma paralela e alternativa às instituições universitárias (STONE; DENHAM, 2004). Estes ‘escolásticos’, no início de tradição mais conservadora em confronto às tradições liberais da academia norte-americana, foram galgando espaço por meio da união de intelectuais em torno de determinadas questões de natureza não somente militar, mas econômica. As *think tanks*, contudo, diante de um *status* de organização da sociedade civil, puderam construir um espaço “sem amarras” para a formulação de ideias que julgavam pertinentes às concepções de *homeland*, do imaginário social norte-americano, e

estabeleceram estes espaços nos principais campos da política norte-americana, em especial no campo da política externa (TEIXEIRA, 2007), o qual tem apresentado ao longo da história norte-americana um caráter de continuidade em torno do estabelecimento dos Estados Unidos como uma liderança promotora dos princípios de liberdade e democracia (PECEQUILO, 2003).

A partir desse emaranhado de inquietações, este trabalho considerou a seguinte questão de partida: *qual o papel das think tanks norte-americanas na governamentalidade da ordem internacional pós-89?* Por meio desse questionamento inicial, buscou-se articular os campos analíticos da segurança internacional, da governamentalidade e das *think tanks* enquanto atores privilegiados atuantes junto ao poder norte-americano, considerando por fim que estas *think tanks* possuem um importante papel para a governamentalidade da ordem internacional não apenas pela influência que exercem junto ao governo na formulação de estratégias políticas (fornecendo a expertise necessária para que as estratégias de segurança nacional) e à opinião pública norte-americana (graças a sua forte atuação junto à mídia e aos meios acadêmicos), mas também porque compartilham do regime de verdade defendido pelo Estado norte-americano. Este trabalho traz o exemplo de três importantes *think tanks* norte-americanas (*The Brookings Institution, Council on Foreign Relations e American Enterprise Institute*) a fim de mostrar o papel que elas desempenharam na governamentalidade da ordem internacional pós-1989, tendo como foco o próprio campo da segurança internacional.

Quanto aos objetivos do trabalho

O principal objetivo desta pesquisa seguiu o questionamento principal e buscou analisar o papel desempenhado pelas *think tanks* norte-americanas para a governamentalidade da ordem internacional, no que tange às políticas de segurança dos EUA durante o período pós-1989 a fim de compreender a contribuição dessas organizações para o estabelecimento de uma ordem internacional pautada nos princípios liberais e tendo como principal expoente a própria nação norte-americana.

Como objetivos específicos, este trabalho considerou:

- a) Repensar a concepção foucaultiana de governamentalidade à luz dos processos globais nos quais se inserem as *think tanks* enquanto importantes atores tanto da política nacional norte-americana como das relações internacionais;

- b) Comparar, analiticamente, os discursos do governo americano e das *think tanks*, buscando congruências que apontem na direção de uma determinada razão de Estado norteadora da governamentalidade da ordem internacional;
- c) Analisar o papel da *Brookings Institution*, da *Council on Foreign Relations* e da *American Enterprise Institute* na elaboração e legitimação de políticas voltadas para a definição das estratégias norte-americanas no campo da segurança internacional.

Quando à escolha das think tanks

A escolha das três *think tanks* considera a relevância histórica que estas organizações apresentam junto aos formuladores de políticas e também sua visibilidade na mídia. Segundo estudo feito por Michael Dolny¹ a *Brookings Institution*, a *Council on Foreign Relations* e a *American Enterprise Institute* figuram respectivamente como as três *think tanks* mais citadas pela mídia norte-americana em geral. Além disso, o fator político-ideológico também se estabeleceu como determinante para a escolha das organizações, uma vez que correspondem a orientações ideológicas distintas (a Brookings se considera como centrista, mas é tida como de centro-esquerda; a CFR é notadamente centrista e a AEI, de centro-direita, ou conservadora), ainda que a linha a ser considerada para estas distinções seja extremamente tênue.

Quando às escolhas teóricas e metodológicas

Este trabalho procura colocar em diálogo diversas perspectivas teóricas, haja vista a necessidade de se construírem pontes analíticas entre concepções de realidade distintas em prol de compreender um cenário social, político, cultural e econômico bastante complexo no plano das relações internacionais. A discussão em torno da segurança internacional apresenta algumas das principais correntes de estudo, da mesma maneira que a escolha pela abordagem foucaultiana tem como intuito enriquecer ainda mais essa miríade de contribuições. No que tange ao estudo das *think tanks*, a literatura se alimenta não apenas do que foi dito sobre estas

¹ DOLNY, Michael. *The Incredible Shrinking Think Tank*, disponível em <http://www.fair.org>.

organizações por terceiros como por tudo aquilo que elas próprias, enquanto centros de *expertise*, produzem acerca de si próprias. Visamos, assim, a colocar em diálogo concepções mais clássicas da teoria das relações internacionais sobre segurança internacional com a filosofia de Michel Foucault e seus construtos em torno da governamentalidade.

Metodologicamente, o trabalho foi baseado a princípio em pesquisa exploratória, compreendendo a utilização de fontes primárias e secundárias de dados e revisão da literatura relativa aos principais objetos estudados. Para a análise das *think tanks* escolhidas e o confronto de suas ideias com as do governo norte-americano no campo da segurança, foram utilizados relatórios especiais das organizações voltados para o tema assim como os documentos contendo a estratégia de segurança nacional dos governos de George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush, assim como outros documentos que se mostraram fundamentais aos argumentos apresentados, os quais se encontram devidamente citados ao decorrer do trabalho. Foram também utilizados discursos públicos dos três governos citados a fim de constituir a análise de seus conteúdos, tal qual dos documentos supracitados, de modo a confrontá-los em prol de estabelecer possíveis relações.

Quanto aos pressupostos

Tendo como base a questão de pesquisa, adotaram-se alguns pressupostos que serviram de orientação a princípio, compreendo que poderiam se transformar conforme fosse desmembrado o campo foucaultiano relativo à governamentalidade.

Como primeiro pressuposto, considerou-se que o papel das *think tanks* para a governamentalidade da ordem internacional está diretamente associado à sua relação com o governo norte-americano e com a sociedade norte-americana de uma forma geral. Até este momento, a articulação com o campo da segurança se resume à influência das *think tanks* junto às políticas de segurança nacionais norte-americanas.

Um segundo pressuposto apontou que as *think tanks* se relacionam com o governo norte-americano em dois níveis diferenciados: um primeiro nível, inferior, seria o das estratégias políticas, no qual as *think tanks* podem ou não compartilhar orientações semelhantes aos governos, ou mesmo influenciá-los na adoção de determinadas políticas. Este nível inferior estaria articulado com uma percepção de relações de poder baseadas em monopólios de saber especializado por parte das *think tanks*. Um segundo nível, superior ao

primeiro, seria o dos ideários, no qual se identificam similaridades fundamentais nos discursos do governo norte-americano e das *think tanks*, uma vez que ambos partem do mesmo macro preceito ideológico – a idéia de liberdade, a qual se traduz no campo da governamentalidade como liberalismo econômico e político (mercados livres e democracia liberal). Nesse sentido, as *think tanks* possuem o papel de reproduzir a dimensão dos ideários norte-americanos à luz das transformações de seu próprio Estado e do papel desempenhado pelos EUA na política internacional, marcadamente por meio de sua posição hegemônica político-militar. O sucesso dessa reprodução se dá pela capacidade das *think tanks* em produzir e permear discursos de verdade no seio da sociedade norte-americana? no nível inferior (intermediado ou não pelo governo), permitindo, portanto, que as acepções do nível superior se manifestem. Existem articulações entre os dois níveis tanto em termos de formulação de estratégias, quanto no que diz respeito à legitimação política.

Foi ainda considerado um terceiro pressuposto: por meio da arquitetura dos dois pressupostos anteriores, as *think tanks* contribuem para a formação de uma governamentalidade que questiona os próprios limites da soberania, uma vez que seus fundamentos-chave são exportados por meio das políticas adotadas pelos EUA no que tange à sua segurança nacional, que diz respeito a uma estratégia de ordenamento internacional tendo os EUA como principal liderança desse processo. Essa governamentalidade liberal teria fundamento em dois tipos de relações de poder: uma negativa, imposta pela própria constituição soberana dos Estados Nacionais e de suas relações nas diversas instâncias internacionais (como os organismos interestatais, por exemplo), e uma positiva, estabelecida nas bases nacionais e ao mesmo tempo transcendente a elas, não mais imposta pelo poder soberano ou um *hegemon* mundial, mas aceita e assimilada pelos indivíduos e atores das relações internacionais como uma expressão de governo-de-si.

Quanto às justificativa e motivações

A escolha pelo tema surgiu da confluência entre inúmeros fatores que percorrem toda a experiência acadêmica da autora. Primeiramente, sempre foi de nosso interesse a dinâmica do poder nas relações sociais. Um primeiro contato com o estudo das relações internacionais trouxe uma nova perspectiva para esta abordagem, ao possibilitar uma análise das relações entre atores internacionais e da repercussão dessas relações nas políticas nacionais. Estudar a

complexidade por trás da segurança internacional, os desafios em articular segurança à noção de governamentalidade e ao papel das *think tanks* norte-americanas nessas relações tornou-se, nos estudos realizados pela autora ao longo de sua formação, fundamental a fim de compreender a dinâmica política na ordem internacional.

Na época em que foram iniciadas as pesquisas acerca do tema, a escassez de material crítico em torno do tema das *think tanks* pedia por uma discussão teórica mais detalhada, além de inovadora, no cenário brasileiro da pesquisa acadêmica. O estudo das *think tanks* torna-se ainda mais importante por estas organizações apresentarem-se, em alguns países, como uma contraparte alternativa à pesquisa nos centros de pesquisa universitários. Felizmente, já é possível visualizar no contexto nacional um pólo nascente de pesquisas na área, com algumas dissertações e até mesmo livros referentes ao tema.

Associada à perspectiva de análise dos Estados Unidos e suas *think tanks*, está a possibilidade de aprofundar-se analiticamente no trabalho de um dos expoentes intelectuais mais críticos e profundos da sociedade ocidental, tendo em mente a importância dos conceitos de poder e governamentalidade para as relações internacionais em âmbito nacional e internacional.

A grande motivação para a realização deste trabalho reside no profundo interesse que a autora possui em seguir com os estudos no campo analítico da segurança internacional, compreendendo primeiramente que é de fundamental importância para a academia brasileira criar espaços de debate para os desafios que se apresentam na contemporaneidade, sobretudo no que se refere ao cenário internacional e ao papel de importantes nações como o Brasil e os Estados Unidos para a conjuntura de segurança, tanto em âmbito regional como global. Ainda que este trabalho não foque a realidade brasileira, é nosso intuito desenvolver pesquisas futuras que possam se alimentar deste esforço inicial no campo da segurança a fim de compreender questões que tangem também a realidade brasileira. Acredita a autora, ademais, ser importante que a academia brasileira se aprofunde nas questões de segurança, não deixando que tais temas sejam tratados exclusivamente na perspectiva dos interesses da Caserna. É fundamental que acadêmicos civis se apropriem do tema, também como forma, em última instância, de contribuir analiticamente para a efetiva democratização do Estado brasileiro.

Quanto à organização do trabalho

Este trabalho está organizado em quatro partes além desta breve introdução. O capítulo dois propõe uma discussão em torno do conceito de segurança internacional e sua transformação perante as transformações do mundo contemporâneo, apresentando as concepções tradicionais sobre segurança internacional paralelo às novas interpretações que incorporam novos desafios à agenda de segurança. Além disso, é feita uma análise sobre o papel dos Estados Unidos na ordem pós-89 e uma apresentação das políticas de segurança que constituíram a política externa dos governos de George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush.

O capítulo três traz a concepção foucaultiana de governamentalidade de modo a elucidar o campo atualmente indefinido da segurança internacional por meio de um longo trajeto que vai das formas de poder destacadas pela genealogia feita por Foucault até o papel do discurso. São discutidos os componentes da definição de governamentalidade paralelo ao exercício teórico de colocá-la em questão no campo internacional por meio da transcendência do conceito, o que implica um regime de verdade profundamente articulado com a própria natureza do Estado norte-americano.

O capítulo quatro, por sua vez, apresenta as *think tanks*, suas origens e tipologias possíveis e promove a resposta ao questionamento central deste trabalho através do estudo das três *think tanks* já apontadas, Brookings, *Council on Foreign Relations* e *American Enterprise Institute* por meio da relação entre estas e os governos norte-americanos durante o pós-89.

O capítulo cinco traz as considerações finais para o trabalho, fechando o círculo de discussões e apontando pistas para futuras pesquisas.

CAPÍTULO 2 – A SEGURANÇA INTERNACIONAL E OS ESTADOS UNIDOS NA ORDEM INTERNACIONAL PÓS-89

Caio: estamos presos?

Elektra: temo que sim, mas não se preocupe, este é um lugar seguro.

Caio: seguro? Não vejo como posso estar seguro aqui dentro desta jaula de vidro.

Elektra: como não estaria? Temos provisões e água. Os vidros são fortes, os jamians não podem nos atacar aqui dentro.

Caio: estou protegido deles. Mas e quanto a você? Já imaginou o que acontecerá se não nos encontrarem e ficarmos presos aqui? Depois de algum tempo, a instabilidade tomará conta de nós. Não duvido que tentemos matar um ao outro, logo não é seguro aqui dentro também.

Elektra: se é esta a sua preocupação, então eu poderia me matar e você estaria sozinho, seguro de mim. Mas quem o protegeria de si próprio?

Caio: é uma questão. O que pensa em fazer, se não nos encontrarem?

Elektra: não há o que pensar. Tentarei sair dessa jaula.

Caio: mesmo com os jamians lá fora?

Elektra: eles sempre estarão lá fora, Caio, assim como nós sempre estaremos dentro de alguma jaula...

Caio: como saímos das outras jaulas então?

Elektra: não saímos, mas às vezes criamos jaulas tão grandes que somos incapazes de ver suas grades. É assim que, depois de algum tempo, esquecemos que estamos nela...

2.1 SEGURANÇA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E SUAS POSSÍVEIS LEITURAS

Segurança. São muitos os significados empregados ao termo no cotidiano. Há sempre o questionamento sobre qual a forma mais segura de se fazer algo, ou se estamos seguros em nossas casas com a violência do dia-a-dia. Seguros de vida, saúde, emprego. Dirigir com segurança. Assegurar um futuro para os descendentes. Proteger-se. O dicionário Houaiss define segurança como sendo a “ação ou efeito de tornar seguro; firmeza”, oposto à ideia de instabilidade. Estar seguro, portanto, implica também estabilidade, e esta é uma importante concepção a ser trabalhada ao se pensar segurança na esfera da política mundial.

Quando lançamos o termo para a esfera internacional, “segurança” ganha novos contornos, embora mantenha seus alicerces principais. A palavra ganha o status de conceito teórico, mas este conceito se transforma tão rápido quanto as mudanças que afligem a ordem da qual é inferido. Quando nos referimos ao termo “segurança”, há uma implicação inerente relativa à proteção, tal como a garantias de que a proteção se concretize. Segurança também remete à relação, pois se buscamos estar seguros, é sempre em relação a algo, uma ameaça real ou potencial ou a alguém. Segurança implica, necessariamente, uma relação espacial, o lugar onde estamos, (seja este lugar o território de um pequeno grupo ou um território nacional) como sendo o espaço a ser protegido, protegido deste outro que passa então a estar “fora” devido a um não-pertencimento ao espaço delimitado por quaisquer que sejam as razões históricas. O *in* e o *out* se encontram apenas para se repelirem em uma relação unilateral entre interior e exterior, o membro e o intruso, o nacional e o estrangeiro. Ambos se confundem, então, na busca de se compreenderem os termos de uma definição de segurança, com as noções de propriedade, território e até mesmo identidade, fazendo com que a noção de segurança alcance não somente os espaços físicos, mas também os simbólicos, os quais se definem pelas formas de apropriação e pelas identidades que estas formas refletem.

Este capítulo se propõe a discutir os termos de uma compreensão mais ampla de segurança internacional, visando a situar os objetos de estudo deste trabalho no amplo contexto espacial e simbólico que constitui a dinâmica da atual ordem mundial. Este enfoque, contudo, não parte do passado ou do estágio atual do que se entende por segurança internacional, pois é justamente a tensão entre o velho e o novo que alimentará as indefinições relativas à concepção do termo e sua importância para a leitura das relações internacionais tais

como elas se constituem atualmente. Para dar encaminhamento a esta análise, partir-se-á de três noções básicas acerca da ideia de segurança em sua relação com o internacional: segurança enquanto *objetivo* de uma dada maneira de se fazer política internacional, segurança enquanto *reflexo* da política internacional e segurança enquanto *discurso* para a realização da política internacional.

Segurança enquanto objetivo de uma dada maneira de se fazer política internacional

A primeira noção que acompanha a ideia de segurança nas relações internacionais remete ao próprio sentido do termo, à necessidade de tornar algo ou alguém seguro. A segurança sempre foi um importante conceito e objetivo maior para os agrupamentos humanos. Tal importância já podia ser captada nos extensos escritos de Tucídides entre 431 e 404 a. C. acerca do acirrado conflito entre atenienses e espartanos ilustrado na “História da Guerra do Peloponeso”². A famosa obra grega, tida como referência no campo das RI pela sua relevância histórica, já apresentava os dilemas da segurança entre duas cidades-estado que viam o fortalecimento uma da outra como a ameaça a ser compelida. Assim como Tucídides, Thomas Hobbes (1578-1679)³ também tinha a segurança como fundamento para a constituição de um poder soberano, absoluto e centralizado, capaz de sobrepor-se ao conjunto de indivíduos e grupos em prol de sua sobrevivência contra um estado de natureza ou de uma guerra perpétua de todos contra todos. No mesmo caminho, Maquiavel apresentava ao Príncipe a necessidade de manter a segurança de seu estado, tal como a de seus súditos.

Não é a intenção neste momento adentrar a discussão por uma vertente realista, ainda que esta seja necessária e será abordada mais adiante. O ponto em discussão visa explicitar que a segurança constitui-se como um elemento fundamental à própria condição humana e enquanto tal ocupa um papel de destaque para a constituição das relações sociais, independente da amplitude que estas tomem. Se os grupos partem da necessidade de proteção como princípio na constituição das relações com aquilo que consideram exterior aos mesmos, tomarão as mais variadas medidas visando a este fim, ainda que nem sempre as medidas tomadas os tornem menos inseguros. Com a incorporação do Estado vestfaliano para a

² Tucídides. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2001.

³ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006.

construção de uma lógica internacional, a necessidade de segurança permanece como ponto norteador para a formulação de políticas por parte do Estado em suas relações com o exterior, contribuindo para o próprio fortalecimento da soberania deste Estado. Segurança enquanto objetivo significa destacar que os Estados assumem a configuração de um mundo anárquico do qual é necessário se precaver por meio da delimitação de suas fronteiras, fortalecimento de seu território e de sua população contra ameaças externas. Aproxima-se, assim, da noção de sobrevivência e da de estabilidade. As noções de poder e paz são deturpadas em nome da desejada estabilidade que se supõe poder existir ou pelo fortalecimento da cooperação internacional, ou pela guerra. A segurança segue, dessa maneira, no centro de um debate que marcou a primeira metade do século XX no campo das Relações Internacionais porque é elemento chave do qual desprende uma determinada forma de ação política por parte dos principais atores do sistema internacional. Do ponto de vista internacional os Estados buscam, em última análise, defender-se das ameaças que lhe são externas.

Segurança enquanto reflexo da política internacional

Por outro lado, não é possível discutir segurança apenas em si mesma, e aqui se inicia o dilema analítico de sua conceituação. Ainda que, em sua essência, a necessidade de proteção seja inerente a todo Estado, a incorporação de um conceito de segurança está vinculada à maneira como este Estado gerencia suas relações com o mundo exterior. Segurança, nesse caso, toma o formato equivalente à lente que interpreta o sistema internacional e as relações que nele se desenham, torna-se reflexo da interação dos Estados na busca da própria segurança. Se, enquanto conceito básico e objetivo comum dos Estados, pode-se atribuir praticamente o mesmo sentido à segurança, o mesmo não ocorre quando este conceito é lançado para o campo da política internacional. Ken Booth (2007), em sua ampla discussão acerca de uma teoria da segurança global, destaca que “o problema da segurança não está no significado de seu conceito, mas na política de seu significado”. Em outras palavras, Booth considera que segurança, enquanto conceito básico, apresenta elementos que não são contestados, mas quando se trata de lançar este conceito para o campo da política internacional, há o surgimento de camadas que se contrapõem por conta das diferentes perspectivas teóricas, e é em relação a estas camadas que a concepção de segurança é questionada. O enfoque teórico pode levar a uma compreensão de segurança nacional, coletiva, global ou até mesmo humana, de maneira que nenhuma dessas definições consegue

englobar todos os desafios relacionados ao tema. Pelo contrário, as mudanças na ordem pós-89 trouxe novas significações para a concepção de segurança internacional, articulando não somente a ideia de novas formas de conflito como estabelecendo uma agenda que vai além da geopolítica clássica, onde questões como o meio ambiente, migrações, comércio de drogas ilícitas, economia e outros temas que põem em debate as noções de fronteiras brotam no seio da discussão sobre segurança, dando uma complexidade à forma como ela passa a ser vista na contemporaneidade.

Segurança enquanto discurso para a realização da política internacional

Se a segurança é pensada em si mesma como objetivo individual dos atores estatais e é, ao mesmo tempo, reflexo da interação destes mesmos atores e das mudanças na natureza das problemáticas internacionais que gradualmente transformam sua concepção, é evidente a impossibilidade de situá-la unicamente em um destes âmbitos, fazendo com que importantes conceitos como segurança nacional e segurança coletiva, por exemplo, não possam dar conta de uma complexidade internacional que se amplia para um leque de interpretações em torno da questão. Contudo, “segurança” é um poderoso conceito político (BOOTH, 2007) e como tal possui a capacidade de constituir-se como prioridade nas agendas dos Estados, mobilizando altas quantidades de recursos. Com base nesse argumento, Ole Wæver (apud BOOTH, 2007) desenvolve a teoria do ato discursivo (*speech act*), na qual busca relacionar o discurso e a segurança. Segundo Wæver, há um processo de securitização em torno de determinadas questões uma vez que elas são associadas discursivamente à agenda da segurança. Uma vez que esta é vista como prioritária, outras questões que até então poderiam ser consideradas secundárias para o processo de *policy making* passam a ter relevância política. Este processo também contribui para a redefinição de segurança. Se pensarmos nas recentes transformações das agendas políticas em favorecimento das questões ambientais e de direitos humanos, por exemplo, é possível perceber que elas ganharam espaço paralelamente à rediscussão da própria noção de segurança, saindo de uma concepção mais pragmática, voltada para a defesa do território nacional, e passando a incorporar as novas questões politicamente aceitas nas agendas dos Estados, questões que antes eram vistas como referente a *low politics* e passam então a pertencer ao campo da *high politics*, campo este delimitado historicamente pela geopolítica.

A segurança enquanto discurso redefine seu conceito em um processo que não pode ser traçado em suas causas e efeitos, trata-se de uma dinâmica constante na realidade internacional. O importante em compreender a segurança enquanto discurso está em destacar o papel que os teóricos e especialistas possuem para influenciar, a partir de suas contribuições na definição do que é segurança ou mesmo daquilo que faz parte de uma agenda de segurança, as estratégias políticas dos Estados voltadas para a política internacional. Esta compreensão é de fundamental importância para este trabalho e será retomada mais a frente. Antes, contudo, será feito um breve apanhado das mais importantes contribuições teóricas referentes ao campo da segurança internacional.

2.1.1. Contribuições teóricas para os estudos de segurança internacional

Dentro dos estudos internacionais, a definição de segurança sempre esteve associada a uma determinada abordagem teórica, privilegiando aspectos de guerra e paz por conta da forma como estas noções foram profundamente discutidas ao longo do século XX, reflexo dos conflitos mundiais que marcaram os seus primeiros 40 anos. Diante de uma elevação do status do Estado como fundamental ator das relações internacionais, o realismo trabalha o conceito tendo como base a ideia de soberania nacional, onde o poder está no centro da própria questão. Já os liberais, por sua vez, atribuíram ao sistema internacional a reflexão em torno de um ideal de segurança, tendo como pressuposto que as condições estabelecidas por um sistema de cooperação entre Estados maximizariam as condições de paz, levando, portanto, a uma maior segurança internacional. Estas duas vertentes dominaram o debate em torno do tema ao longo de boa parte do século XX, evidenciando que uma ortodoxia estatal e nacionalista dominava a concepção de segurança para a política internacional.

Realistas e a relação segurança x poder

A proposta realista para a interpretação da temática da segurança se consolidou como hegemônica em grande parte pela própria conjuntura mundial da primeira metade do século XX, que favorecia uma leitura da realidade internacional focada na anarquia e no uso da força como principal estratégia para manutenção da ordem, ou mais precisamente, amenização da

desordem. Autores como Hobbes e Maquiavel representaram grande influência para o campo teórico realista, mas é também possível citar outros nomes expoentes de cujas análises derivaram boa parte da literatura disponível acerca da perspectiva realista para segurança. Raymond Aron (1966), por exemplo, realiza uma precisa análise do campo das relações internacionais e seu vínculo com a guerra partindo de uma reflexão sobre a capacidade das RI em estabelecer-se como teoria. Uma vez que, para o autor, o fundamental para a disciplina não é estabelecer fronteiras e sim localizar seu centro de interesse, Aron destaca as relações entre Estados como sendo o ponto central e aponta que os canais que expressam esta interação são caracterizados pelo ‘diplomata’ e pelo ‘intruso’, simbolizando um universo internacional que se alimenta da diplomacia e da guerra, fazendo com que as relações entre os Estados impliquem essencialmente na guerra e na paz (ARON, 1966. p. 52). Aron ainda vai além; partindo de uma análise da conduta dos agentes no sistema internacional, aponta que os comportamentos dos atores implicam um cálculo combinando meios em relação a fins, a aceitação de risco em função de probabilidades. Este cálculo, segundo Aron, é ditado por uma hierarquia de preferências e pela própria conjuntura. Partindo disso, ele estabelece um objetivo racional das RI:

a teoria das relações internacionais toma como ponto de partida a pluralidade dos centros autônomos de decisão, admitindo o risco de guerra; e deste risco deduz a necessidade de calcular os meios [...] o comportamento diplomático-estratégico não tem um fim evidente, mas que o risco de guerra obriga a calcular as forças e os meios disponíveis [...] a alternativa da paz e da guerra permite elaborar os conceitos fundamentais das relações internacionais. (ARON, 1966. p. 64-65).

Como visto, a centralidade dos atores estatais como unidades políticas e a relevância da guerra hegemônicas a leitura de Raymond Aron acerca das relações internacionais. A segurança se entrelaça ao poder na discussão traçada por Hans Morgenthau (2003) em “Política entre as nações”. O autor considera que “a política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder” (MORGENTHAU, 2003, p. 49) e por conta disso, todos os objetivos almejados pelos povos na arena internacional, entre os quais a segurança, passarão pela busca do poder, o qual é compreendido como “uma relação entre os que o exercitam e aqueles sobre os quais ele é exercido” (MORGENTHAU, 2003, p. 51).

Morgenthau discute os termos de um sistema de segurança coletiva na ordem internacional, destacando que este intenta a manutenção de um determinado *status quo* e que

por esta própria característica, poderá sempre ser contestado por nações que não veem seus interesses saciados pela ordem em vigor. Morgenthau defende um paradoxo por trás da concepção de segurança coletiva, afirmando que “qualquer tentativa de fazê-lo funcionar, com uma perfeição menor que a ideal, acabará tendo um resultado oposto ao esperado” (MORGENTHAU, 2003, p. 789). O ideal de uma segurança coletiva, segundo as premissas estabelecidas por Morgenthau⁴, incluiria a necessidade de uma revolução moral desde os estadistas aos cidadãos comuns em prol de um nível de cooperação que passaria, por vezes, sobre os próprios interesses nacionais. Tal revolução é inconcebível na visão do autor e por esta razão um sistema de segurança coletiva torna-se inviável nestes termos.

Não há, acima das nações individuais, qualquer órgão com poderes para exigir o cumprimento da lei, como tampouco existem esmagadoras pressões morais e sociais às quais elas possam estar sujeitas. Assim sendo, elas terão sempre de perseguir aquilo que percebem como sendo os seus interesses nacionais. São inevitáveis, pelo menos para certas nações, os conflitos entre, de um lado, os interesses nacionais e supranacionais e, do outro, a moralidade, sob quaisquer condições concebíveis que requeiram a consecução da segurança coletiva. Essas nações acabam tendo de decidir um tal conflito em favor de seus interesses individuais, paralisando desse modo as operações do sistema coletivo. (MORGENTHAU, 2003, p. 789)

Se o sistema de segurança coletiva, portanto, não for capaz de funcionar dentro de um ideal que garanta a completa dissuasão de forças opostas a ele, estará sujeito aos riscos implicados pelas mudanças na balança de poder entre as nações, as quais podem ou não ser favoráveis ao *status quo*.

A tentativa de pôr em execução um sistema de segurança coletiva sob tais condições – que são aliás, como sabemos, as únicas sob as quais ele poderia operar – não poderá manter a paz, mas, ao contrário, tornará a guerra inevitável. Ele não somente fará com que o conflito seja inexorável, como ainda tornará impossíveis as guerras localizadas e, desse modo, favorecerá a eclosão de um conflito universal. Sob o regime de segurança coletiva, como se espera que ele operaria nas condições contemporâneas, caso o país A ataque o país B, os países C, D, E e F podem honrar os seus compromissos coletivos e preferir não se envolver; e os países I, J e K podem apoiar a agressão cometida por A. Se não existisse um sistema de segurança coletiva, A poderia atacar B e disso resultariam conseqüências para os dois países envolvidos, sem que os demais tivessem de se envolver no conflito. Sob um sistema que opere em condições não ideais, a guerra entre A e B, ou entre quaisquer outros dois países do mundo, suscitaria necessariamente o risco de hostilidades entre todas

⁴ São três as premissas apontadas por Morgenthau no que tange a um ideal de segurança coletiva: (1) é preciso que o sistema tenha condições de comandar uma força superior a tal maneira que nenhum agressor, ou conjunto de agressores, possa desafiá-la; (2) as nações reunidas na égide do sistema de segurança em questão devem possuir um ideal comum de segurança; (3) é preciso que as nações envolvidas abram mão de parte de seus interesses em prol do interesse comum de defesa coletiva do sistema.

as nações ou, na melhor das hipóteses, entre a maioria delas. (MORGENTHAU, 2003, p. 790-791)

Desta maneira Morgenthau estabelece seu paradoxo afirmando que o mecanismo previsto para impossibilitar a guerra tornaria, na verdade, a guerra inevitável. A paz, juntamente com o direito internacional possui um papel ideológico para uma política de *status quo* estabelecida por uma ou mais nações dominantes, e esta é uma questão interessante em seu argumento. Ideologias políticas são úteis para conferir às políticas externas legitimidade diante da confrontação de hostilidades, e se tornam necessárias não pelas hostilidades em si, pois estas surgem, partindo de um prisma realista, dos vácuos deixados por uma balança incerta de poder ou da contestação de uma ordem estabelecida. As ideologias políticas, portanto, seriam necessárias não para justificar uma resposta às hostilidades, e sim para legitimar a própria ordem e seus valores, métodos e estratégias políticas.

A fórmula “manutenção do *status quo*” é substituída por outra como “manutenção da paz e segurança internacionais.” Certo número de Estados igualmente interessados na manutenção do *status quo* provavelmente desejarão proteger seus interesses comuns contra a ameaça de um determinada fonte, recorrendo não a uma “Santa Aliança”, mas a um “sistema de segurança coletiva” ou a um “tratado de assistência mútua”. (MORGENTHAU, 2003, p. 182)

As análises de Aron e Morgenthau, que partem do contexto da primeira metade do século XX até o início da guerra fria, contribuem para evidenciar o teor realista que dominou e influenciou fortemente as discussões sobre segurança até meados dos anos 80. O Estado seguiu como unidade de análise (Walt, 1991) e o poder militar, juntamente com as relações estratégicas entre os Estados, o ponto prioritário da concepção de segurança, sendo esta mais focada no nacional. Contemporâneo a Morgenthau, John Herz (1950) trouxe a pauta uma das mais importantes contribuições para o campo da segurança à época marcada pelo conflito entre as duas potências remanescentes das grandes guerras. O ‘dilema da segurança’, cunhado por Herz, mas trabalhado posteriormente por outros autores⁵ do campo, tornou-se um importante elemento teórico para a explanação do contexto internacional das décadas de 50 a 70.

⁵ cf. Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma” (1978), Kenneth Waltz, “Theory of International Politics (1979), Mearsheimer, “The Tragedy of Great Power Politics (2001).

O dilema da segurança na concepção de John Herz tem como base o pano de fundo anárquico das relações internacionais. Um determinado agrupamento humano, na busca pela sua própria segurança, tende a adquirir poder em prol de manter-se protegido do impacto que o poder dos outros grupos pode exercer sobre ele. Contudo, o processo de fortalecimento de um grupo leva ao enfraquecimento do outro, tornando-os inseguros em relação ao grupo detentor de poder e levando-os, dessa forma, a também fortalecer-se por meio da busca do poder. Este círculo vicioso de acumulação do poder em torno de um processo de segurança-insegurança leva às variações na balança de poder, podendo ocasionar ou inibir conflitos, a exemplo da disputa armamentista entre Estados Unidos e União Soviética ao longo da guerra fria. Enquanto Herz interpreta o ciclo vicioso do dilema de segurança como fonte de desestabilização da arena internacional, Kenneth Waltz (1979) o compreende enquanto estrutura para estabilidade do sistema. Waltz interpreta as relações internacionais por meio de três níveis de análise: o indivíduo, o Estado e sociedade, e o Sistema internacional. Dando foco ao terceiro nível de análise que tem, em sua concepção, a anarquia como uma constante, Waltz considera que o fundamental para se compreender a distribuição de poder no sistema internacional é a sua estrutura, pois é esta que irá moldar as relações entre as unidades (Estados), independente das flutuações de poder que estas apresentem. Dessa forma, o dilema de segurança é formado pela própria estrutura do sistema internacional, o qual reduz o potencial de cooperação entre Estados, mas não implica, necessariamente no conflito aberto, uma vez que ao levar, resgatando novamente o exemplo da guerra fria, a uma situação de bipolaridade entre nações hegemônicas, está gerando um equilíbrio de poder que tende a ser mais estável e previsível. Um contexto de multipolaridade, na visão do autor, não possui suas linhas claramente tracejadas em termos de alianças e balanças de poder, levando a uma maior incerteza e conseqüente instabilidade nas relações entre unidades. Waltz não ignora o antagonismo e a constante competitividade entre Estados, mas considera que a busca pela autopreservação dos mesmos acaba por adequá-los dentro de uma balança de poder articulada pelas potências do sistema.

A postura “defensiva” de Waltz se contrapõe à abordagem dita “ofensiva” de John Mearsheimer (2001), embora ambos compartilhem uma análise estruturalista em torno do dilema de segurança. Para Mearsheimer, a maximização do poder pelo Estado é o elemento central da política internacional uma vez o levará a tornar-se o *hegemon*, potência única do sistema, e é esta a unidade de análise considerada pelo autor. Os grandes poderes são definidos pelas suas capacidades militares, inclusive as latentes (que consistem na capacidade

de transformar recursos da população e da riqueza nacional em poder militar, mobilizando este “poder latente”), e a busca do poder nunca é absoluta (dominação global), mas sempre relativa, regionalizada, por conta do que Mearsheimer denomina como o “*stopping power of water*” (poder parador das águas), que consiste basicamente na dificuldade que um Estado tem em projetar seu poder para regiões separadas de seu território por grandes volumes de água. A sobrevivência é sempre o motivo primário de qualquer Estado, que é sempre um ator perfeitamente racional e busca segurança em um ambiente anárquico e incerto diante da impossibilidade de ter certeza das verdadeiras intenções dos demais Estados. A diferença fundamental entre Waltz e Mearsheimer, contudo, reside na percepção de um *status quo* no sistema internacional. Enquanto Waltz entende que ocorre uma conformação a nível global, Mearsheimer a desconsidera ao afirmar que grandes poderes só existem a nível regional.

A perspectiva liberal, pluralismo, paz, cooperação e instituições internacionais

As abordagens até então expostas desconsideram a possível influência de uma intervenção com características próximas ou equivalentes a uma supranacionalidade, pois avaliam que não há uma força internacional com legitimidade e capacidade de coerção consideravelmente superior aos Estados (particularmente os hegemônicos), ou ainda que não superior, ao menos *eficaz* em inibir determinadas ações destes mesmos Estados. A cooperação também é vista como inviável por conta da incompatibilidade de interesses ditados pela autopreservação e anarquia do sistema, reforçando o foco dos estudos de segurança pela perspectiva nacional. Se a segurança deriva do poder que determinado ator possui, é fundamental que os Estados procurem estabelecer suas agendas e estratégias políticas voltadas para o fortalecimento ou manutenção deste poder, o qual era percebido pela vertente realista em suas dimensões geopolíticas e militares. Por outro lado, os liberais rivalizaram a discussão levando a segurança para o âmbito da paz, tal como explicitado anteriormente. A paz duradoura, ou ‘paz perpétua’, seria o elemento fundamental a ser almejado pelo conjunto de Estados em prol da segurança.

É importante resgatar para este trabalho o que se compreende como sendo ‘paz perpétua’, e para tal é necessário ressaltar os escritos kantianos acerca do tema. O ideal, para o posicionamento de Kant (2006) a fim de se evitar o conflito, é uma postura republicana de governo, e ele inclusive exercita seu intelecto para diferenciar o que seja uma forma de

governar (onde entra, como tipo possível, a modalidade republicana) de uma forma de soberania, por assim dizer, que diz respeito a quem possui o poder do Estado, se um, poucos ou todos, sendo o caso de "todos" o ideal democrático. Kant admite não ser possível uma república no campo internacional, pois implicaria em haver um governo do mundo e, dessa forma, um único povo. Para Kant, não se trata de constituir um governo único, mas garantir a constituição de uma sociedade internacional pela via do Direito, onde política e moral se encontram. Kant acredita fielmente, e nesse sentido argumenta, que o Direito é estabelecido pela razão, e se a razão é imperativa, ela predomina em último para a construção de uma paz. Kant coloca que o natural fez com que os homens não falassem a mesma língua e não constituíssem um único povo, mas a vontade da natureza faz, em última instância, que os diferentes se reencontrem no estabelecimento de uma sociedade internacional, e somente por meio da razão eles poderão coexistir em paz. A razão torna possível a solução da anarquia na direção de uma paz perpétua. O que motiva essa direção dos acontecimentos? Kant cita o "espírito comercial", que não pode conviver com a guerra. Há então o fomento da paz.

Da concepção kantiana para a articulação da sociedade internacional derivou a busca do vínculo entre paz e democracia que culminou na 'teoria da paz democrática'. Esta procura afirmar que os Estados organizados democraticamente são mais pacíficos do que os Estados não democráticos em suas relações internacionais. Michael Doyle (1997) foi um dos teóricos a se debruçar criticamente sobre a alegação liberal pacífica de que Estados liberais são fundamentalmente contra a guerra, e para isso identifica três tradições teóricas do liberalismo (pacifismo liberal, imperialismo liberal e o internacionalismo liberal) para mostrar que a paz liberal é uma paz separada, entre Estados liberais. A fim de explicar a concepção de pacifismo liberal, Doyle traz a contribuição de Schumpeter, que vê a interação entre capitalismo e democracia como a base para o pacifismo liberal. Segundo a leitura feita por Doyle deste autor, o capitalismo produz uma indisposição à guerra através da racionalização dos indivíduos, que buscam processos democráticos como meio de garantir a estabilidade do sistema. Schumpeter também argumenta, segundo Doyle, que democracias não perseguiriam interesses minoritários ou tolerariam os custos do imperialismo. Contra-pondo-se a esta visão, Doyle traz a contribuição de Maquiavel e Tucídides, os quais apontam as repúblicas livres como a melhor forma de expansão do imperialismo. Segundo Maquiavel, a expansão imperial é encorajada pela necessidade de crescimento do Estado, mais necessariamente de seus indivíduos, que veem a necessidade de ir além (por meio do crescimento) ao ver que possui respaldo em termos de segurança, de um Estado republicano.

O liberalismo moderno carrega dois legados: primeiramente, o fato de haver uma pacificação das relações externas *entre* Estados liberais, o que Doyle chama de uma ‘paz separada’; o segundo legado diz respeito ao fato de haver uma imprudência internacional, no sentido em que tal pacificação apenas parece funcionar de fato entre Estados Liberais, já que estes ainda entram em guerra contra Estados não-liberais. Para entender tais legados, Doyle apoia-se na teoria do internacionalismo liberal de Kant, o qual levanta três fontes definidas para alcançar a paz: governos republicanos, leis internacionais e o comprometimento moral em torno de um ideal cosmopolita através da transnacionalização econômica e política. Instituições liberais, ideais liberais e laços transnacionais podem juntos, portanto, sustentar a paz liberal. Não elimina, entretanto, o conflito entre os não-liberais e liberais. Doyle aponta ainda que o internacionalismo liberal de Kant, o imperialismo liberal de Maquiavel e o pacifismo liberal de Schumpeter são fundamentados em diferentes visões da natureza do homem, do Estado e das relações internacionais, e afirma que o desafio de preservar o legado da paz liberal sem sucumbir ao legado da imprudência liberal é tanto moral como estratégico, e que este desafio apresenta-se para a política externa através do entendimento a longo prazo de interesses nacionais paralelo à flexibilidade de resposta diante do ambiente político internacional. Tal flexibilidade é contestada pelo próprio Doyle (1983) ao apontar que o liberalismo falhou em guiar a política externa de Estados liberais a Estados não-liberais por considerá-los ilegítimos perante os regimes liberais. A alternância de políticas externas, ora alimentadas por um teor realista, ora por um teor liberal, também não contribui, segundo Doyle, para dar consistência a uma estratégia relacional entre os dois tipos de regime. Esta relação, contudo, não deve implicar em uma aceitação pelos Estados liberais das práticas políticas dos Estados não-liberais, pois o liberalismo não deve sustentar politicamente políticas não-liberais (DOYLE, 1983). No capítulo quatro deste trabalho, será exposto de que forma a teoria da paz democrática, assim como as demais perspectivas até então abordadas, estão presentes na formulação das estratégias políticas do governo norte-americano nas décadas de 1990 e 2000.

Consoante à contribuição da teoria da paz democrática, está o papel das instituições internacionais e sua função para um processo de cooperação entre Estados. O institucionalismo neoliberal de Robert Keohane e Robert Axelrod (1985) retoma o elemento anárquico do sistema internacional⁶, mas considera que as instituições internacionais possuem a capacidade de influenciar as preferências e comportamentos dos Estados (WILLIAMS,

⁶ Estes autores compreendem anarquia não como a negação da existência de uma sociedade internacional (ainda que debilitada), mas como referência à ausência de um governo comum no campo da política mundial.

2008). Um primeiro elemento a favor dessa capacidade de influência sobre os Estados é exposto por Keohane e Nye (1989) por meio da teoria da interdependência complexa, ou seja, há uma restrição à capacidade dos governos em lidar com determinadas situações que são por vezes geradas pelas políticas de outros Estados. Se, na perspectiva realista, o uso da força é visto como elemento efetivo de política e a *high politics* está no topo da agenda internacional, a interdependência complexa segue pelo viés que rediscute a hierarquia da agenda internacional e o papel da força como instrumento efetivo de política. Segundo Keohane e Nye, três são as características principais da teoria: 1) canais múltiplos que conectam sociedades (podem ser laços informais), canais estes que podem ser interestatais, transgovernamentais (envolve atores estatais, mas não o próprio estado, como é o caso da paradiplomacia) e relações transnacionais; 2) agenda de relações interestatais consiste de questões múltiplas que não possuem uma hierarquia definida (o que também dificulta a formulação de políticas diante da diversidade de questões); 3) força militar não é utilizada por governos contra outros governos em regiões ou em questões onde prevalece interdependência complexa. A última característica é particularmente importante, pois evidencia um ponto comum entre a perspectiva levantada por Keohane e a teoria da paz democrática, embora se parta de pressupostos diferenciados para compreender um cenário de interatividade e interdependência que tende a amenizar os conflitos entre sociedades que compartilham objetivos e interesses, submetendo-se, em maior ou menor devoção, às normatividades internacionais.

As organizações internacionais representam então, no cenário de interdependência complexa, o papel de contribuir para o estabelecimento de agendas e agem como catalisadoras pela coalizão⁷, além de arenas de iniciativa política de Estados menos poderosos, que as utilizam como possibilidade de integração estratégica (KEOHANE; NYE, 1989). É a partir desta perspectiva que se pode observar uma ampliação da temática da segurança para além das fronteiras nacionais. Primeiramente porque a concepção neoliberal percebe as instituições multilaterais como uma ferramenta de amenização de conflitos e insegurança no cenário anárquico. Segundo, porque possibilitam a cooperação (e ganhos absolutos para os Estados envolvidos). Uma vez que os Estados são considerados como agentes racionais, que calculam custos e benefícios diante das alternativas de ação que se apresentam (KEOHANE, 1984) e por conta de seu teor egoístico, a cooperação se apresenta como a possibilidade de se obter ganhos que não poderiam ser conquistados em uma postura isolada por parte dos atores

⁷ A ativação de potenciais coalizões na política mundial se dá justamente pela capacidade que as organizações internacionais possuem de colocar oficiais nacionais em diálogo em uma relação que se estende à diplomacia.

estatais. Robert Axelrod e Keohane (1985) destacam, contudo, que a cooperação não é sinônimo de harmonia e se dá em termos de interesses complementares e conflituosos, ainda que se busque uma conjuntura cooperativa a longo prazo entre os atores.

Segurança e regimes internacionais

A perspectiva da compatibilidade de interesses também é abordada por Stephen Krasner (1982) em sua discussão sobre regimes internacionais. Krasner conceitua regimes como "conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos⁸ de tomadas de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais expectativas de atores convergem em uma dada área de relações internacionais" (KRASNER, 1982, p. 186), entendidos mais como arranjos temporários que mudam de acordo com mudanças no poder ou interesse. Regimes não devem basear-se, entretanto, somente em interesses calculados a curto prazo. Relações de 'amizade' presumem-se benéficas as partes envolvidas com o tempo. Os regimes, segundo este autor, se desenvolvem por conta de três aspectos: normas e princípios (endógenos ao regime), poder político e interesse próprio egoístico, que pode se manifestar por meio da colaboração ou coordenação, fundamentado no interesse de maximização individual ou no interesse comum, quando conciliado (tal como propõe Keohane).

Ainda que os regimes possam estabelecer uma dinâmica de interação por meio de seus princípios e normas, é possível questionar a forma como o poder político se relaciona com a própria constituição do mesmo. Se o regime proporciona um alicerce político que permite aos atores convergirem em seus interesses tendo uma base normativa comum, a própria política contribui para a definição do regime, indicando se as normas serão seguidas pelos Estados ou se o regime se constituirá em uma *dead-letter*⁹. Enquanto os institucionalistas liberais focam na maneira como os regimes permitem aos Estados superar os obstáculos da cooperação impostos pelo sistema internacional, a leitura realista aponta para a forma como estes Estados

⁸ É preciso distinguir princípios e normas de regras e procedimentos na concepção de Krasner. Mudanças nas regras e nos procedimentos são mudanças dentro do regime, enquanto mudanças de princípios e normas representam mudanças no próprio regime, dado que são características definidoras do mesmo. Tal distinção faz-se necessária também para perceber a diferença na visão da mudança de regras como indicativo de mudanças entre regimes.

⁹ Richard Little (2001) classifica os regimes em 3 tipos, partindo de uma tipologia que os analisa a partir de 2 dimensões: vertical (destaca a formalidade de um regime) e horizontal (destaca a expectativa em relação à formalidade ou não do regime). Regimes tácitos: não há regras, mas há expectativa de que regras informais sejam observadas; Regimes 'dead-letter': há normas formais, mas não há qualquer expectativa de que sejam cumpridas; e regimes 'full-brown': há uma alta expectativa de que as regras formais serão observadas.

utilizam seu poder em situações que requerem coordenação para influenciar a natureza dos regimes, assim como a forma como os custos/benefícios provindos da formação de regimes são divididos (LITTLE, 2001). Diante da confrontação de perspectivas, é possível, contudo, enxergar a complementaridade, uma vez que ambas as discussões são fundamentais, mas possuem pontos de partida diferenciados.

A interpretação de um possível regime de segurança internacional no mundo contemporâneo é um bom exemplo: o Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão responsável pela segurança internacional, possui legitimidade dos membros da ONU para intervir em situações que confrontem a estabilidade da ordem internacional. Contudo, o Conselho conta apenas com cinco membros permanentes (Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia e China) e outros dez membros rotativos com mandatos de dois anos. Ainda que uma resolução do CS possua a aprovação da maioria destes 15 membros (é necessária a aprovação por nove deles), ela só será efetivamente aprovada se obtiver voto afirmativo¹⁰ por todos os membros permanentes. Dessa maneira, o veto de um dos membros permanentes é capaz de bloquear decisões do CS e inviabilizar ações, evidenciando um desequilíbrio de forças dentro do mecanismo de resoluções e da própria formação do Conselho de Segurança, que ainda resiste a assumir membros como Alemanha e Japão pelas devidas razões históricas, além de potências emergentes que configuram alta importância no contexto securitário regional, como é o caso do Brasil. Além disso, o próprio Conselho é questionado diante de ações como a norte-americana, na ocasião da guerra no Iraque em 2003, que ignorou por completo o veto do Conselho de Segurança (por parte da Rússia e da França) à invasão. Se o órgão internacional com legitimidade e responsabilidade sobre a segurança internacional é desprovido de credibilidade pelos próprios membros permanentes quando estes agem de acordo com o que lhes é mais conveniente a cada contexto, acaba por evidenciar que um regime de segurança no campo internacional, por mais que possua camadas de normatividade, estará sempre sujeito às configurações de força que se desenham na ordem, a qual pode ser entendida como um regime em si mesmo, tendo ou não a figura de um *hegemon* para garantir sua continuidade. Uma importante tarefa passa a ser então identificar este regime ou configuração de poder, esta dinâmica geopolítica global, que não se foca somente na segurança, mas também em outras dimensões político-econômicas, dinâmica tal que se sobrepõe ao regime de segurança proposto pela ONU, que configura caminhos para

¹⁰ A abstenção de um dos membros permanentes não é considerada como veto. A abstenção pode ocorrer caso um dos membros seja parte em uma controvérsia, tal como estabelece o artigo 27 da Carta das Nações Unidas.

a cooperação e estabelece nortes para as estratégias políticas que interferem diretamente com a segurança em âmbito global.

Quadro 1: Sistemas de segurança realista e liberal

Base teórica	Realista (aliança)	Liberal (comunidade de direito)
<i>Estrutura do sistema internacional</i>	Material; estático; anárquico; sistema de auto-ajuda	Social; dinâmica; governança sem governo
<i>Concepção de Princípios básicos segurança</i>	Acumulação de poder	Integração
<i>Estratégias</i>	Dissuasão Militar; controle de aliados	Democratização; resolução de conflito; regra da Lei
<i>Elementos institucionais</i>	Escopo funcional	Múltiplas questões
<i>Critério para participação</i>	Relevância estratégica	Sistema democrático de regras
<i>Estrutura interna de poder</i>	Reflete distribuição de poder; geralmente hegemônica	Simétrica; alto nível de interdependência
<i>Tomada de decisão</i>	Vontade dos poderes dominantes prevalecem	Democraticamente legitimizado
<i>Relação do sistema com seu ambiente</i>	Dissociada; percepção de ameaça	Serve como um modelo de atração; aberto para associação

Fonte: WILLIAMS, Paul. Security Studies: an introduction. New York: Routledge, 2008

O quadro 1 traz resumidamente o confronto entre as perspectivas realista e liberal e suas leituras do sistema de segurança internacional. O que se pode observar, mais uma vez, é a ocorrência de uma complementaridade de questões relativas ao campo, uma vez que nenhum dos aspectos apontados pelas duas bases teóricas pode ser desconsiderado na compreensão da arquitetura dos atores no suposto ambiente anárquico. Associar a segurança a uma das vertentes significaria deixar de lado inúmeras variáveis que possuem influência direta para o estabelecimento da segurança enquanto conceito nas relações internacionais, ainda que este conceito não possua, tal como afirmado anteriormente, seus contornos absoluta e claramente

definidos. Contudo, perante o contexto de guerra fria no qual a maior parte dessas análises foi inferida, o que se viu foi o predomínio do caráter estratégico no campo, majoritariamente realista, que não apenas traçou fronteiras para a compreensão de segurança como também influenciou (como ainda influencia), por muitos anos seguintes, o seu significado.

Ken Booth (apud AZEVEDO, 2009) avaliou o predomínio do teor estratégico no campo da segurança e sua conseqüente produção de conhecimento como sendo marcada por um forte etnocentrismo, uma vez que este conhecimento e as estratégias políticas derivadas do mesmo focavam apenas em seu próprio referencial teórico. Era importante que os estudos estratégicos, uma vez que lidavam com as relações entre culturas distintas e geravam políticas que iriam, de alguma forma, interferir com estas múltiplas realidades, pudessem ter um referencial mais amplo acerca dos desafios encontrados pela segurança no cenário internacional do que adentrar ainda mais uma perspectiva de estudos que se mostrava incapaz de lidar com a complexidade do próprio mundo da guerra fria em vista aos eventos que continuavam a abalar a segurança internacional apesar do contexto bipolar que era considerado, por alguns teóricos realistas tal como visto anteriormente, uma conjuntura estável.

Os estudos críticos de segurança

O surgimento de agendas voltadas para a economia, as migrações e o meio ambiente durante as décadas de 1970 e 1980, assim como a ameaça nuclear iminente e a variedade de conflitos regionais periféricos, contribuíram para a insurgência de debates que buscavam compreender a complexidade do contexto de segurança para além de seus atributos básicos formulados pelas teorias clássicas. Estes estudos, com teor crítico voltado para a construção das problemáticas em lugar de apenas buscar solucioná-las como se fossem desafios dados, conta com uma ampla gama de abordagens, que passam pela leitura construtivista de segurança enquanto construção social, enquanto emancipação (posicionamento da chamada Escola Galesa de Estudos Críticos de Segurança, *Welsh School of Critical Studies*), ou até mesmo repensando a temática a partir de uma perspectiva de gênero.

O construtivismo¹¹ não apresenta uma forte tradição nos estudos de segurança, contudo se faz relevante por apresentar uma clara ponte entre as tradições realista e liberal e a abordagem crítica, por meio de dois pontos básicos: o foco nas identidades e o papel das instituições internacionais. Messari (2003) estabelece a importância do paradigma construtivista para a compreensão das instituições de segurança, fazendo para tal um paralelo comparativo entre o construtivismo e o realismo e liberalismo. O autor destaca a centralidade do Estado e a antecedência ontológica dos interesses e preferências dos Estados como resultado do debate tradicional. A corrente construtivista, por sua vez, nega tal antecedência ontológica, estabelecendo a co-constituição de agentes e estruturas, o que vai desconstruir a concepção de interesses nacionais pré-estabelecidos. Buscando a construção teórica de Wendt, que afirma ser o interesse nacional constituído a partir da identidade do Estado (que se constroi na relação com os demais, reconhecendo a alteridade do outro), Messari coloca que tais alteridades podem constituir-se como ameaçadoras, gerando insegurança. "Para ir além dessas limitações inerentes à identificação nacional, fez-se necessária a existência de instituições de segurança internacional" (MESSARI, 2003, p. 179). Somente no seio de tais instituições, os agentes podem atuar de forma coletiva justamente por constituírem, através da instituição internacional, uma nova identidade coletiva. Dessa forma, as instituições internacionais se apresentariam como atores capazes de mudar a definição dos interesses e identidades dos Estados e outros atores do sistema internacional, estabelecendo um novo paradigma de segurança.

A Escola Galesa de Estudos Críticos em Segurança, por sua vez, retoma os trabalhos da Escola de Frankfurt a fim de repensar a concepção de segurança e divide o epicentro dos estudos críticos na área em três conceitos básicos: segurança, emancipação e comunidade. Booth (2007) defende que uma teoria crítica de segurança busca ser tanto realista como emancipatória. O autor aponta que a concepção de segurança global é mais abrangente do que a de segurança internacional abarcando um maior leque de riscos e ameaças:

¹¹ A abordagem construtivista, que tem em sua vertente internacional Nicholas Onuf e Alexander Wendt como dois importantes expoentes, sustenta que as pessoas fazem a sociedade e a sociedade faz as pessoas em um processo contínuo e de mão dupla. Para compreendê-lo, é preciso partir do meio (negação à antecedência ontológica). As regras sociais (não necessariamente jurídicas) entram como um terceiro elemento necessário à compreensão desse processo, pois mantém os outros dois relacionados. Prática é o modo como lidamos com as regras. Agentes são participantes ativos da sociedade, e são indicados pelas regras sociais. No que tange ao campo da política internacional, as nações são mundos auto-controlados e a relação entre Estados representa um mundo próprio (ONUF, 1998).

Segurança global refere-se às estruturas e processos dentro da sociedade humana, localmente e globalmente, que trabalha para a redução de ameaças e riscos que determinam as vidas individuais e de grupos. [...] A ideia de segurança global é sinônima com a liberdade dos indivíduos e grupos compatível com a liberdade razoável de outros, e igualdade moral universal compatível com desigualdades pragmáticas justificáveis. (BOOTH, 2007, p. 4) [tradução nossa]

A corrente crítica dos estudos de segurança tem na ideia de emancipação o ponto crucial de sua análise. O termo remete à liberdade de amarras¹², e no caso da temática da segurança, tais amarras estão relacionadas às concepções defendidas pelo *mainstream* do campo, notoriamente a abordagem realista. Segurança e emancipação são vistas como “duas faces da mesma moeda” (Booth, 2007) de modo que é por meio de políticas emancipatórias (que visem erradicar amarras estruturais) que a segurança poderá expandir para a sociedade internacional, como conceito que seja capaz de englobar questões mais amplas e também como prática, fugindo dos etnocentrismos que marcam as correntes mais tradicionais¹³.

Um importante aspecto da contribuição de Booth reside na leitura que o autor faz de comunidade internacional. Para Booth, a noção de comunidade internacional foi constituída pela Paz de Vestfália enraizando as concepções de soberania e poder em sua estrutura. Booth vai de encontro ao fator Estado como centro das relações internacionais e defende que esta centralidade impede a verdadeira segurança global, que se daria em termos de proteção de *indivíduos*, e não dos Estados, salvaguardados em suas soberanias enquanto cometem todos os tipos de tirania e violação de direitos humanos. A noção de comunidade internacional se esvai por conta da falta de reciprocidade entre os Estados que, enquanto unidades egoísticas dotadas de poder, passam por cima das normatividades e submetem Estados mais fracos à sua vontade não somente por meio da força militar, mas também pela força política frente às instituições internacionais, tal como exposto anteriormente.

Como pode ser observado, a estrutura está no cerne da crítica realizada por Booth e é esta mesma estrutura que impede a completa emancipação do indivíduo para a conquista da segurança. É o indivíduo a unidade última para formação de uma comunidade internacional,

¹² Ken Booth (2007, p. 112) apresenta a sua própria definição de emancipação: “*As a discourse of politics, emancipation seeks the securing of people from those oppressions that stop them carrying out what they would freely choose to do, compatible with the freedom of others. It provides a three-fold framework for politics: a philosophical anchorage for knowledge, a theory of progress for society, and a practice of resistance against oppression. Emancipation is the philosophy, theory, and politics of inventing humanity.*”

¹³ O próprio Booth possuía uma forte influência da perspectiva realista de segurança e passou pela própria reavaliação de seus preceitos teóricos ao analisar a segurança enquanto emancipação, emancipação esta que também foi a sua.

pois é sobre ele/ela que recaem os efeitos estruturais em questão. Este é um ponto crucial: partindo da perspectiva de Booth, as políticas de segurança internacional deveriam focar não na segurança dos Estados, mas nas de seus indivíduos, ou mais precisamente, em uma concepção de comunidade internacional que tenha no indivíduo o centro de análise e atuação. Esta abordagem implicaria em diluir os estudos de segurança para áreas que até então não eram foco de análise, como as áreas ambiental, de direitos humanos, etc¹⁴. Se o foco na segurança do Estado implica estratégia, o foco no indivíduo implica interpretá-lo nas dimensões ambiental, cultural, econômica e até mesmo política, remetendo mais uma vez ao Estado (na compreensão de que este indivíduo possui uma nacionalidade que também o define), mas sem resumir-se ao mesmo. Uma perspectiva de segurança global baseada no indivíduo engloba a percepção de que este indivíduo é reflexo de uma determinada realidade social e também sofre os efeitos das políticas nacionais que consideram os Estados como unidades sólidas em si próprias, e não como um conglomerado social cheio de antagonismos, ou seja, um espaço conflituoso em si mesmo.

Seguindo também por uma linha mais holística em sua interpretação do que seja segurança internacional, Barry Buzan (1997) também parte do pressuposto construtivista de que nada é dado na conjuntura internacional, mas não abdica de uma postura mais próxima ao neorealismo ao considerar o sistema político internacional anárquico, mas no sentido de não possuir um governo central supranacional. Ele também se assemelha a Waltz ao estabelecer sua análise de segurança partindo de três níveis (indivíduo, Estados e sistema internacional), mas rompe com o neorealismo por sua crítica ao foco na luta pelo poder na abordagem realista ao tema. Além dos três níveis, Buzan também leva em conta cinco setores (militar, econômico, societal, ambiental e político) sendo cada um destes conceitos (tanto os níveis como setores) trabalhados em separado, do micro ao macro, para só então estabelecer as devidas conexões que irão compor a dinâmica da segurança internacional. Dessa forma, Buzan analisa cada setor separadamente de maneira a compreender as ameaças que cada um deles constitui a cada nível. Ainda que analisados separadamente, os cinco setores apresentam inúmeras congruências e, em determinados momentos, se confundem em torno de uma problemática ambígua, que possa levar uma variável política, por exemplo, a ser tratada como militar, e assim por diante. Na análise da segurança nacional e internacional, todos os setores

¹⁴ Gary King e Christopher Murray (2002) compartilham a ideia de uma segurança voltada para os indivíduos em lugar da proteção das fronteiras nacionais. Eles defendem um conceito de segurança humana diretamente relacionada com o que eles consideram como “pobreza generalizada”. Segurança humana é, desta forma, uma função de perspectivas futuras dos indivíduos, ou mais precisamente, dos riscos de estar abaixo de uma linha de bem-estar que é considerado um estado de pobreza generalizada.

devem ser levados em consideração, tanto separadamente como em sua complexa inter-relação.

Uma última contribuição de Buzan que apresenta elevada relevância para a política de segurança contemporânea diz respeito ao conceito de “macro-securitização”. Buzan busca inspiração no supramencionado conceito de securitização formulado por Ole Waever para apontar que, assim como algumas questões se tornam problemas de segurança quando assim são definidos pelas elites e especialistas, passando a ser ‘securitizados’ a partir da aceitação da sociedade de que tais problemas são, de fato, questões de segurança, a ideia de “macro-securitização” desenha-se em uma escala mais ampla, ao nível de todo o sistema internacional, baseando-se em “construções universais de ameaças e/ou objetos de referência” (BUZAN; WÆVER, 2009). Estas construções universais, que podem se configurar em um fenômeno de largas proporções, como os processos de globalização, ou uma ideologia universalizante, tendem a possuir a capacidade de estruturar a dinâmica dominante da segurança por várias décadas, e a Guerra ao Terrorismo é apontada por Buzan como uma possibilidade de macro-securitização. Essa crença é alimentada, como será visto mais adiante ao se discutir mais a fundo as estratégias de segurança dos Estados Unidos paralelas às formulações estratégicas sugeridas pelas *think tanks* da área, pelos discursos dos diversos atores que possuem um papel para este processo de securitização de questões e agendas. Por ora, é importante destacar o caráter discursivo por trás da concepção tanto de securitização como de macro-securitização, de maneira que é também por meio dessa dimensão discursiva, e talvez principalmente por ela, que a segurança também traça novos contornos, saindo do âmbito estritamente militar e estratégico para um universo que engloba os níveis e setores apontados como fundamentais para Buzan. O que era para ser, portanto, uma questão de segurança nacional, ganha por meio do discurso um caráter sistêmico de segurança a nível global, envolvendo o sistema internacional, Estados e indivíduos ainda que as políticas de segurança não deem conta dos três níveis ao mesmo tempo.

2.1.2. A dinâmica teórica no campo da segurança pós-89 e pós-2001

As contribuições teóricas acima relacionadas representaram marcos para os estudos da segurança internacional, cada uma a sua maneira. Elas destacaram as dinâmicas de poder que desenhavam o cenário mundial ao longo do século XX assim como desmascararam as

estruturas que se supunham imutáveis e definidoras da realidade internacional. Com o final da guerra fria, as formulações realistas de segurança nacional focadas na unidade do Estado passaram a ser duramente questionadas, não somente pelas problemáticas já apontadas, que abriam margem para discussões além da esfera militar, mas também pela eclosão de conflitos infranacionais que não respeitavam a lógica do Estado como unidade soberana dotada de um interesse único. As contradições e antagonismos externos reforçaram os déficits da teoria realista em desconsiderar, por exemplo, uma teoria de Estado que a fizesse interpretar a sua unidade de análise naquilo que de fato a constitui, ou seja, seus indivíduos e suas interações enquanto coletividades, interações essas marcadas por conflitos e consensos. Abriu-se espaço, dessa forma, para que a perspectiva de segurança humana iniciasse um processo de expansão das agendas de políticas públicas, vendo-se contemplada, ao menos em discurso, nas interações crescentes entre políticas internas e externas voltadas para a segurança.

Esta tendência multidisciplinar da perspectiva de segurança encontrou nos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, contudo, um novo e velho desafio. A dimensão militar retomou sua força junto às agendas de segurança, não somente norte-americanas, mas europeias, asiáticas e também latinoamericanas, indicando que um retrocesso na concepção de segurança poderia estar a caminho. Entretanto, não é possível afirmar que tenha ocorrido um retrocesso no que tange à percepção de segurança, mesmo que não haja um consenso em torno de seu conceito. A discussão e noção de segurança humana já havia sido disseminada para além da capacidade de retrocesso, particularmente graças ao poder transnacional de atores não-estatais e da facilidade de transmissão de informações. Utilizando-se da leitura de Buzan, é possível dizer que os problemas advindos dos processos de globalização e da interação desigual entre Estados-Nação já haviam sido securitizados pela opinião pública mundial. Por mais que não se saiba exatamente o que é segurança, cada dimensão que afete o bem-estar do indivíduo é tratada como uma questão de segurança. Tal amplitude faz com que a noção de segurança internacional não apenas se complexifique, mas que acabe sendo banalizada nos discursos de política internacional.

Como tratar, então? Uma vez que nenhuma leitura de segurança internacional seja capaz de incluir, em uma única órbita de análise, todas as suas variáveis já apontadas pelas diversas perspectivas teóricas (reforçando que nem sempre essas perspectivas são opostas, mas se complementam), haverá sempre uma falência na interpretação do que faça parte ou não de uma agenda de segurança. Primeiramente, é preciso levar sempre em conta o papel relevante dos Estados para a leitura de um sistema internacional de segurança, pois independente dos

Estados serem ou não vistos como unidades, de terem ou não seus papéis superestimados pela lógica vestfaliana, são estes Estados que seguem influenciando as lógicas de segurança no cenário mundial enquanto detentores da influência e legitimidade de ação sobre os mapas geopolíticos do planeta.

Uma discussão acerca da segurança poderá criticar a centralidade dos Estados para a interpretação de segurança, mas não poderá negar a posição destes mesmos Estados uma vez que, como já foi apontado, a segurança é também reflexo de políticas internacionais, assim como fruto de discursos, e o discurso em torno da centralidade dos Estados retomou sua força após os atentados de 2001. Segundo, paralelo ao papel dos Estados é necessário levar em conta o aspecto transnacional que atravessa estes mesmos Estados, e este aspecto transnacional diz respeito às dimensões, ou utilizando a nomenclatura de Buzan, setores econômico, político, militar, societal, ambiental, e aos demais atores da ordem. A dimensão cultural também não pode deixar de ser considerada, pois entra na pauta da segurança a discussão acerca das peculiaridades culturais e os limites de ingerência humanitária dos Estados frente a assuntos que são considerados como violação de direitos humanos para alguns e violação do princípio soberano para outros. E terceiro, e não menos importante, é preciso destacar que a percepção de segurança internacional é resultado de discursos variados, sendo cada um desses discursos um discurso de poder, os quais conflituam para estabelecer as agendas que respondem a interesses de atores diversos. A concepção de segurança humana adentra a já emaranhada rede de uma redefinição difusa, que engloba o nacional, o coletivo, o global, o individual. De que maneira as políticas de segurança são capazes de lidar com essa miríade é uma das questões deste trabalho.

2.2 OS EUA NO PÓS-1989: POLÍTICA DE SEGURANÇA E RECONFIGURAÇÃO DA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

A derrocada do comunismo sob a égide transnacional e expansionista do capitalismo marcou o fim de um equilíbrio de poder que trouxe implicações de caráter sócio-político, cultural e econômico para todas as partes do globo, pondo em relevo a grande supremacia do capital transnacional financeiro, além de novos graus de interação e interdependência entre nações oriundos do modo como o fenômeno da globalização tem se manifestado nos últimos

anos. Esta complexa realidade, estruturada em torno do fim da bipolaridade entre os poderes norte-americanos e soviéticos, refletem uma nova ordem mundial, a qual busca dialogar com novas formas de análise a fim de compreender as fundamentais mudanças que a caracterizam.

Os Estados Unidos despontaram nesse contexto como a única superpotência geopolítica remanescente do longo período de guerra-fria e deram um novo significado à balança de poder (ou à inexistência desta) entre Estados nos anos 1990. Sua hegemonia¹⁵ estendeu-se também às esferas econômicas e culturais, assinalando uma posição de influência sobre o Ocidente jamais vislumbrada pela história contemporânea. Era o sonho do "império benevolente", por aqueles que acreditavam no poder das democracias liberais de pôr fim aos conflitos militares e de transformar os processos políticos através do poder das instituições e da abertura econômica. O que estes não conseguiam enxergar é que por trás da imagem de promotores da liberdade e da paz, os Estados Unidos já haviam consolidado um caráter expansionista que os acompanhava desde a fundação, quando das ocasiões de unificação do Norte e Sul e aquisição de territórios nos séculos XVIII e XIX (FIORI, 2005). Os EUA, sempre apoiados pela metrópole inglesa, puderam desenvolver-se diante dos benefícios de uma posição privilegiada, e a partir de tal posição, transformada em mito pelos norte-americanos, iniciaram uma idealização em torno de seu papel no mundo. O resultado de tal idealização veio nas formas da 'Doutrina Monroe', no início do século XX, e na recente 'Doutrina Bush', como ficou conhecido o plano de segurança nacional dos EUA lançado em 2002, cartilha de princípios norteadores da política externa norte-americana. Ambas idealizações consideram os EUA como 'polícia do mundo', embora o ar benevolente tenha se perdido.

Lens (2006), em consonância com a concepção de uma posição imperialista norte-americana, aponta a existência de um mito da moralidade norteador dessa dinâmica expansionista. O mito da moralidade basicamente é a racionalização (por meio da crença de que possui um direito divino de intervenção em prol de seus ideais) encontrada para justificar o imperialismo norte-americano. Este imperialismo não se apresenta da mesma forma como se apresentou no passado, uma vez que, no lugar de ser promovido pela expansão territorial (por meio de colônias), engloba meios econômicos e políticos. Lens chama de um "Complexo

¹⁵ Hegemonia aqui é concebida como a interpretação do conceito gramsciano feita por Arrighi (2001, p. 35) ao pensar a hegemonia em âmbito internacional: "enquanto a dominação repousa principalmente sobre a coerção, a liderança associada à hegemonia repousa sobre a capacidade do grupo dominante de apresentar-se como portador de um interesse geral e de ser percebido assim". Contudo, faz-se relevante destacar outras interpretações do conceito são também extrapoladas para a ordem internacional, com destaque sobretudo para Robert Cox.

mecanismo do imperialismo global americano", uma forma de "imperialismo moderno" que "... tem que recorrer, obrigatoriamente, a uma variedade de técnicas. É um complexo processo que combina meios econômicos, políticos e militares" (LENS, 2006, p. 26). Desta forma, ele afirma que "O foco principal [da política norte-americana] não tem sido moral, mas imperial" (LENS, 2006, p. 39). Como exemplo da combinação entre a ideologia e a ação imperialista na América Latina, Pecequilo coloca que "... as intervenções [na América Latina] eram embasadas pela retórica da democracia sem que tivesse sido possível instaurar este regime político em nenhuma das sociedades em questão" (PECEQUILO, 2003, p. 89).

Pecequilo defende que a política externa norte-americana é mais marcada pela continuidade do que pela mudança. Segundo a autora, há um padrão histórico no processo de política externa, a qual possui uma mescla de idealismo e pragmatismo. Essa política, ao longo de sua história, é marcada por dois processos básicos, os quais a autora irá subdividir *a posteriori* em sua obra: um primeiro processo de construção da nação e de desenvolvimento interno e de expansão; e um segundo momento, de reposicionamento dos EUA das margens para a liderança perante a ordem mundial. É importante também destacar a influência inglesa na construção não somente em termos identitários, mas em relação ao modelo de Estado. Fiori (2005) aponta que a história norte-americana não constitui uma exceção ao modelo europeu, sendo, ao contrário produto da mesma e parte essencial do próprio modelo. Os EUA representam o único caso de Estado nacional provindo de um império em expansão, sendo esta formação no período de revolução industrial, o que levou os EUA a tornarem-se uma periferia primário-exportadora da economia industrial inglesa: "Apesar destas diferenças e da especificidade norte-americana, os EUA apresentaram uma tendência expansiva, desde o início, como os primeiros estados europeus que nasceram na forma de 'minotauros', meio estado-meio império" (FIORI, 2005, p. 68).

O Imperialismo dos tempos modernos difere claramente de uma possível concepção de Imperialismo dos séc. XIX e início do século XX. Saímos de um imperialismo territorial e limitado para um imperialismo global, em movimento e difuso. O imperialismo global moderno não necessita (e nem tem condições para) manter a presença de exércitos armados, da mobilização militar em território inimigo. Ao referir-se a esta modalidade de imperialismo, Lens (2006, p. 26) coloca que "[...] o imperialismo moderno tem de recorrer, obrigatoriamente, a uma variedade de técnicas. É um complexo processo que combina meios econômicos, políticos e militares".

O “Imperialismo global moderno”, praticado pelo *hegemon* norte-americano no final do século XX e início do século XXI, é construído por meio de articulações não apenas militares e político-econômicas, como também através de referenciais ideológicos. A construção do processo de hegemonia americana, particularmente após a 2ª guerra mundial, foi alicerçada por dois braços principais: um braço econômico – através da criação do Plano Marshall em 1947, de reconstrução da Europa e Japão – e um braço militar, por meio da supremacia norte-americana e sua liderança perante as forças de cooperação militar do ocidente através da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) criada em 1949. Embora alimentada por estas duas forças, a hegemonia americana se consolidou através de uma posição ideológica defendida pela Doutrina Truman – que teve, enquanto formulação discursiva, papel semelhante aos desempenhados pelas formulações precessoras, Doutrina Monroe e o Destino Manifesto – a qual estabeleceu uma polarização mundial entre os que estavam contra ou a favor do comunismo. Tal construção ideológica contribuiu para o estabelecimento de uma hegemonia, nos moldes *soft power* de hegemonia (o qual expressa uma construção hegemônica enquanto força revestida de consenso), pois articulou um posicionamento ideológico de consenso à supremacia norte-americana, uma vez que a contra-parte – a URSS comunista – ia de encontro a interesses político-econômicos não sendo, portanto, uma opção. Foi um consenso, entretanto, menos construído com base na supremacia americana e mais pela negação ao comunismo, possibilitando, desta forma, o estabelecimento das bases para um processo hegemônico que avançaria para as dimensões culturais, consolidando as dimensões políticas e econômicas do mesmo. Griffiths (2004) resume este importante momento histórico para a hegemonia norte-americana através das dimensões ideológicas e econômicas, levando ao entendimento da articulação entre a construção ideológica e o sistema de instituições internacionais na formação de uma hegemonia norte-americana:

A legitimidade da hegemonia Americana durante a guerra-fria foi facilitada por duas importantes características durante o período. Primeiro, a ameaça comunista (tenha sido real ou imaginária) em concomitância com a tensão entre a promoção pelos EUA de seus próprios interesses e sua reivindicação a fim de construir um mundo seguro para o capitalismo. Segundo, a hegemonia americana combina liberalismo econômico entre estados industrializados com uma arquitetura (o sistema Bretton Woods) que moderou a volatilidade de fluxos de transação entre fronteira. Este sistema permitiu a governos fornecer investimentos sociais, redes de segurança e assistência para ajuste no nível doméstico. (GRIFFITHS, 2004) [tradução nossa]

A compreensão da construção de uma hegemonia de consentimento baseada na negação do outro – no caso a contraparte antagônica comunista – é fundamental para pensar o processo

de hegemonia norte-americana no pós-89 e a noção de um imperialismo global moderno. Como afirmado anteriormente, o imperialismo global não se define pela ocupação territorial, mas pelas articulações econômico-financeiras e político-estratégicas que não reconhecem fronteiras. Este processo teve início ainda durante a Guerra-Fria, alimentada pela polarização ideológica entre um Ocidente capitalista e o comunismo que, embora apresentasse simpatizantes em regiões capitalizadas (sem falar de uma Cuba socialista no calcanhar norte-americano) era bem definido territorialmente (definido também por um processo hegemônico próprio da URSS, mais pela coerção do que pelo mínimo consenso). Com a derrocada comunista pela mundialização do capitalismo e o fim da guerra fria em 89, os Estados Unidos surgem como poder unilateral e incontestado da nova ordem, marcada pelos processos de globalização dos quais os EUA representam o principal vetor. O poder hegemônico, entretanto, não apresenta mais as bases ideológicas que, se não o legitimavam, permitiam um consentimento mínimo em torno do mesmo. Como manter uma hegemonia de consentimento em um sistema-mundo reconfigurado, em suas múltiplas dimensões, pelos processos de globalização? Como manter, ideologicamente, as bases para um imperialismo que agora se apresenta multiterritorializado, difuso, planetário? A solução encontrada pelo governo norte-americano não difere em sua essência do que foi proposto pelas doutrinas do passado. Assim como, durante grande parte do séc. XX, os EUA respaldaram suas ações imperialistas no combate a uma força antagônica, no séc. XXI, uma nova força antagônica foi estabelecida. E tal como exigem os novos moldes configuradores da nova ordem globalizada, com ênfase nos movimentos e fluxos, essa força antagônica é igualmente representada de forma móvel, fluida, multiterritorializada, e expressa militarmente pela potência norte-americana, particularmente após os atentados de 11 de Setembro, através da "guerra ao terrorismo". O terrorismo configura-se no pós-89 como a força antagônica perfeita aos ideais imperialistas norte-americanos, pois uma vez que é representada por estes como uma ameaça transnacional e multiterritorializada, legitima a intervenção igualmente multiterritorializada e contribui para a tentativa de estabelecimento de uma velha-nova concepção ideológica polarizadora, desta vez expressa pela Doutrina Bush. Geograficamente, a força antagônica é representada pelo "Eixo do Mal" (do qual faziam parte o Irã, Iraque e Coreia do Norte), mas o antagonismo se expressa em qualquer país que seja contrário à luta norte-americana contra o terrorismo. Como o próprio ex-presidente norte-americano, George W. Bush, disse em uma coletiva para

a imprensa em Novembro de 2001, acompanhado do então presidente francês Jacques Chirac, "*You're either with us or against us in the fight against terror*"¹⁶.

Desta forma, embora a hegemonia norte-americana tenha se construído ao longo do séc. XX como uma hegemonia consentida, em um *soft power* condensado por conta de uma ideologia universalizante e respaldada pelo poderio político-econômico e militar norte-americano, o pós-89 trouxe, com a dissolução da ideologia antagônica, uma reconfiguração da forma como esta hegemonia se apresenta na formação geopolítica internacional. De acordo com Saraiva (2006), o fim da bipolaridade engendra uma nova fase da hegemonia norte-americana, "ancorada na força da economia política da globalização e da capacidade de agir dos Estados Unidos, em forma planetária. E isso seria feito com base na sua extraordinária plataforma científica e tecnológica, bem como no redimensionamento de sua capacidade militar, estratégica e econômica" (SARAIVA, 2006, p. 35). Tavares (1997), por sua vez, aponta que a hegemonia norte-americana se mantém por conta de uma racionalização, por parte das outras nações, tanto do ponto de vista da política econômica (aceitação de um ajuste recessivo) como do da estratégia militar (segurança mundial) e, portanto, enquadramento econômico-financeiro e político-ideológico. Contudo, a tentativa de consenso através de uma ideologia universalizante – tendo agora o terrorismo como força antagônica, não surte o efeito esperado, uma vez que a conjuntura global que permitiu outrora tal articulação ideológica foi profundamente alterada pelos processos de globalização e pelas reconfigurações de poder entre as potências do sistema, com destaque para o papel da China no cenário atual. Dessa forma, o *hegemon* apresenta pretensões de império sem, entretanto, possuir condições ideológicas de sustentá-la. Defende, porém, uma posição hegemônica e imperialista, como principal representante de um modelo globalizatório que, nas últimas duas décadas do século XX, apresentou um forte teor neoliberal.

A ideia de um imperialismo norte-americano se expressou nas múltiplas dimensões que caracterizam a própria globalização: economicamente, por meio da liderança de um processo de liberalização econômica mais intensivo, particularmente a partir do governo de Reagan (em um governo que também ficou reconhecido por uma "revolução conservadora") que deu o tom de "*there's no alternative*"¹⁷ à política mundial; politicamente, por meio da adoção de uma política externa unilateralista que, porém, utiliza a retórica da multilateralidade; ideologicamente, através do ideal de império benevolente, da construção de uma *pax*

¹⁶ "Ou você está conosco ou está contra nós na luta contra o terror".

¹⁷ Termo cunhado pela ex-primeira ministra do Reino Unido Margaret Thatcher ao defender de forma ferrenha a política com base no liberalismo econômico.

americana discursada por neoconservadores através das bandeiras de democracia e liberdade. E desta forma conflitua a hegemonia norte-americana, em um misto de *hard* e *soft power*, de discurso multilateralista e prática unilateralista. A hegemonia norte-americana, por fim, vive uma crise de “pseudolegitimidade”, no sentido que a legitimidade considerada nunca existiu por completo. Em defesa à posição norte-americana, Nye cita um outro autor, Mallaby, para descrever um paradoxo norte-americano na construção dessa legitimidade e da conseqüente hegemonia:

O paradoxo norte-americano é descrito por Mallaby e citado por Nye: "O paradoxo do poder americano, neste fim de milênio, é que ele é grandioso demais para ser desafiado por qualquer outro Estado, mas não o bastante para resolver problemas como o terrorismo global e a proliferação das armas nucleares. Os Estados Unidos precisam da ajuda e do respeito das outras nações" (MALLABY apud NYE, 2002)

Dessa forma, é importante considerar que as características apresentadas pela posição norte-americana frente à nova ordem mundial aponta para uma arquitetura que não pode ser resumida a uma posição de imperialismo ou hegemonia, mas a um aparato muito mais complexo que envolve não somente os EUA, mas sua interação com os demais atores no sistema internacional em uma relação de governamentalidade à qual os EUA assumem uma posição de liderança no sistema internacional. Esta noção de governamentalidade será aprofundada mais adiante.

2.2.2 Estados Unidos e a política de segurança nacional no pós-89

As transformações na ordem internacional que marcaram o pós-89 se apresentaram para os Estados Unidos como desafios à sua política de segurança que, até então era voltada para uma conjuntura bipolar de mundo. Para além da via geopolítica, a própria concepção de segurança era questionada em seus moldes militares, tal como foi explicitado anteriormente, gerando uma complexificação das agendas de segurança e da conseqüente elaboração de estratégias políticas que levassem essas agendas para o nível da atuação efetiva dos Estados frente às problemáticas nacionais e internacionais.

De 1989 até os dias atuais, os Estados Unidos passaram por quatro mudanças de Executivo – a Ronald Regan (republicano) se seguiram George H. W. Bush (republicano),

Bill Clinton (democrata), George W. Bush (republicano) e Barack Obama (democrata) –, sendo dois destes mandatos marcados por processos de reeleição (Bill Clinton, de 1993 a 2001, e George W. Bush, de 2001 a 2009). A política de segurança de cada um destes mandatos foi expressa oficialmente por meio do *National Security Strategy* (NSS), um documento que estabelece os objetivos e metas de cada governo em relação à sua estratégia de segurança e seus interesses perante o cenário internacional. Por meio do NSS, os Estados Unidos tem expressado as principais características que modelam sua política externa com os demais países, não apenas em termos militares, mas também econômicos, ambientais e humanitários. O NSS passou a ser o guia norteador para as demais formulações estratégicas, tangenciando não somente as estratégias voltadas para o exterior, mas também influenciando as políticas domésticas, processo este que ganhou particular força após os atentados terroristas de 2001¹⁸. Será apresentada então uma breve evolução das estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos partindo da leitura de cinco planos, os quais correspondem às administrações de George H. W. Bush (NSS de 1991), Bill Clinton (NSS de 1995 e 1999) e George W. Bush (NSS de 2002 e 2006)¹⁹.

George H. W. Bush (1989 a 1993)

A estratégia de segurança nacional relativa à administração do sucessor de Ronald Reagan reflete a conjuntura internacional vivida na virada da década de 1980 para os anos 90, e o texto assume que o pós-89 traz não somente desafios em termos de segurança nacional, mas na maneira em pensar acerca da segurança. Esta é analisada de maneira indivisível: “A segurança, liberdade e bem estar de um povo não pode ser separada da segurança, liberdade e bem estar de todos” (NSS, 1991). Três palavras definem a política de segurança para o período: adaptação, precaução e incerteza; as relações internacionais são vistas como “mais voláteis, mais complicadas e menos previsíveis” perante as mudanças fundamentais com o fim da guerra fria e a derrocada soviética, até então foco maior da política de segurança norte-americana. O desequilíbrio de poder a favor dos Estados Unidos, no entanto, não fez com que a administração desviasse por completo a atenção para a ex-URSS. O foco do plano se

¹⁸ Um exemplo foi a criação do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland's Security*, DHS), o qual consiste em um gabinete especial do governo responsável pelo combate a atos de terrorismo contra o território dos EUA. O DHS enquanto política doméstica de contenção ao terrorismo foi derivada da política externa norte-americana em combate ao terror.

¹⁹ A estratégia de segurança correspondente ao governo de Barack Obama (NSS de 2010) não será considerado para análise neste trabalho por conta da proximidade temporal, uma vez que o mandato referente ainda está em curso.

mantém na segurança nacional justamente pela consciência de que a URSS seguia como “o único Estado possuidor de capacidade militar física para destruir a sociedade americana com um único e cataclísmico ataque” (NSS, 1991); o olhar, portanto, é dirigido para como a URSS iria proceder perante a crise interna que enfrentava, mas também para as ambigüidades das novas ameaças, analisando os efeitos provocados pelo vácuo deixado pela URSS, particularmente os relacionados a conflitos regionais e proliferação de armas.

O plano interpreta a nação norte-americana como líder de uma aliança que se sustenta por meio de uma base comum: a defesa de valores democráticos. A emergência de novos centros de poder é considerada, mas os EUA seguem como o “único Estado com força verdadeiramente global”. Esta força não é vista em termos de ‘polícia do mundo’; segundo o NSS, o poder dos Estados Unidos se alimenta da confiança e responsabilidade por conta de uma liderança incontestável. Trata-se de um discurso fortemente centrado no Estado enquanto unidade de segurança, em correspondência à clara influência realista, mas que coloca em relevo o papel da economia para o fortalecimento da nação. O objetivo básico seria, portanto a “sobrevivência dos Estados Unidos como uma nação livre e independente, com seus valores fundamentais intactos e suas instituições seguras, assim como seu povo” (NSS, 1991). Este objetivo se expressa por três vertentes básicas: uma militar, voltada para o Estado e suas alianças, uma econômica, em defesa de um sistema econômico internacional aberto, e uma terceira vertente política com foco nos ideais norte-americanos.

No que tange aos EUA e suas alianças, evoca-se o intuito de: eliminar qualquer força que venha a ameaçar a segurança do conjunto, repelindo e contra-atacando de modo favorável aos interesses norte-americanos e dos demais aliados; melhorar a estabilidade buscando acordos confiáveis em torno do controle de armamentos, aprimorando as capacidades de defesa, desencorajando empreendedorismo militar e restringindo gastos militares no globo; evitar a transferência de tecnologias militares e recursos para grupos ou países hostis (particularmente os armamentos de origem química, biológica e nuclear), assim como a redução de drogas ilegais e combate ao tráfico; e promover uma mudança democrática na ex-URSS.

Na vertente econômica, o NSS de 1991 aponta como objetivo dos EUA, uma vez que segurança nacional e força econômica são indivisíveis: promover uma economia forte, próspera e competitiva; garantir acesso aos mercados estrangeiros, recursos minerais, energéticos, aos oceanos e ao espaço; promover e expandir um sistema econômico internacional aberto, baseado nos princípios de mercado com mínimas distorções ao comércio e ao investimento, respeitando amplamente as regras para resolução de disputas econômicas;

alcançar soluções para desafios ambientais fundamentais a fim de garantir a segurança ambiental e sustentabilidade do planeta assim como crescimento e oportunidade para todos.

Em termos políticos, são apresentados os seguintes objetivos: estabelecer e aumentar a comunidade de nações livres que compartilham um compromisso com a democracia e direitos individuais; estabelecer uma parceria mais balanceada com seus aliados de modo a compartilhar da liderança global e responsabilidades; fortalecer as instituições globais como a ONU tornando-as mais efetivas em promover a paz, ordem mundial e progresso social, econômico e político; fortalecer a Europa²⁰ e as relações em torno da aliança do Atlântico, dando suporte a uma identidade securitária europeia; trabalhar com a aliança do Atlântico Norte em prol de uma Europa segura, democrática e livre como um todo; manter estáveis as balanças militares regionais evitando que poderes alcancem domínio regional; promover soluções diplomáticas em disputas regionais; promover o crescimento de instituições políticas democráticas livres tal como a garantia de direitos humanos e progresso social e econômico; ajudar a combater as ameaças de terrorismo e insurgências contras instituições democráticas; promover políticas de ajuda, comércio e investimento que contribuam para desenvolvimento econômico e o progresso econômico e social.

Bill Clinton (1993 a 2001)

Da administração de Bush Sênior para Bill Clinton, a política de segurança norte-americana ganhou alguma ancoragem no que tange à maneira de lidar com a conjuntura pós-89. O NSS lançado em 1995 reflete a autoconfiança do Estado perante os desafios por conta de sua posição de poder incontestado, o “maior poder do mundo” (NSS, 1995). A verdade da nova era é estabelecida como sendo a democracia e liberdade, a luta a ser traçada segue sendo entre a esperança e o medo. A busca pela segurança e prosperidade envolve a luta contra possíveis agressores, abertura de mercados estrangeiros, promoção do expansionismo democrático ao redor do mundo, encorajamento do desenvolvimento sustentável e busca por novas oportunidades de paz: “Democracias criam mercados livres que oferecem oportunidade econômica, parceiros comerciais mais confiáveis, e uma maior probabilidade de que haja guerra entre eles” (NSS, 1995). O objetivo maior deste NSS consiste em ampliar a comunidade de sociedades livres e abertas, especialmente em áreas de grande interesse estratégico, como a antiga URSS.

²⁰ Europa que é vista, neste momento particular da trajetória norte-americana, como “arena estratégica central” (NSS, 1991).

A dimensão militar segue como ponto central, ainda que se reconheça uma trajetória em prol da redução de ameaças externas. Por mais que a democracia e prosperidade econômica sejam vistas como solução para a instabilidade internacional, os EUA assumem o uso da força caso necessário como “uma janela de oportunidade para uma sociedade – e diplomacia – funcionar”. Os objetivos em torno desta dimensão envolvem a manutenção da segurança dos EUA com forças militares que estão prontas para agir e os esforços para melhorar a segurança mantendo a capacidade de defesa forte e promovendo medidas de segurança cooperativa. Há também a aplicação do conceito de “democracia preventiva”: resolução de problemas, redução de tensões e desmantelamento de conflitos antes que se tornem crises. A natureza da resposta frente aos desafios (unilateral, multilateral, parceria ou aliança) irá depender do que é melhor para os interesses nacionais norte-americanos, baseados nos requerimentos de segurança, a saber: defesa física e bem estar econômico, além de segurança ambiental e segurança dos valores conquistados através da expansão da comunidade de nações democráticas.

Tal como a estratégia anterior, o plano de segurança do governo Clinton apresenta um foco acentuado nas questões militares, mas já é possível observar um movimento para a dimensão econômica principalmente. A implementação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North America Free Trade Agreement*, NAFTA), da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) e os resultados da Rodada Uruguaí do GATT²¹ além da promessa de negociação de um acordo regional de livre comércio até 2005²² na Cúpula de Miami foram considerados como pontos cruciais para a revitalização econômica da América.

Conflitos étnicos e a abordagem em torno dos Estados-párias (*Rogue States*) entraram na pauta pela primeira vez por conta da situação na Europa oriental pós-URSS. Os EUA assumem a possibilidade de ingerência se preciso, defendendo o postulado de que embora deva existir o respeito pela soberania, violações de direitos humanos não serão admitidos na comunidade internacional. A segurança energética é citada como uma variável da dimensão militar, uma vez que 45% do petróleo utilizado pelos EUA provinham de importação durante o período no qual o plano foi elaborado. Outras questões também surgem na agenda: fenômenos transnacionais como terrorismo, tráfico de narcóticos, degradação ambiental,

²¹ GATT é a abreviação para *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). A Rodada Uruguaí culminou na criação da atual Organização Mundial do Comércio (OMC), em dezembro de 1994.

²² O acordo em questão era referente ao que viria a se chamar de Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposto pelo governo Clinton como ampliação do arcabouço do NAFTA para todo o hemisfério.

esgotamento de recursos naturais, rápido crescimento populacional e fluxos de refugiados, além do conceito de desenvolvimento sustentável que viria a ser mais trabalhado no segundo mandato de Clinton.

O NSS de 1999 segue uma linha semelhante ao seu predecessor, embora a autoconfiança por conta do poderio militar dê lugar a uma noção de assentamento. Os Estados Unidos, segundo o plano, “seguem como a mais poderosa força do mundo pela paz, prosperidade e valores universais de democracia e liberdade.” O objetivo central é manter este papel por meio do aumento da segurança, promoção da prosperidade doméstica e promoção da democracia e direitos humanos, sendo este último elemento uma novidade em termos de objetivos amplos de um NSS.

É notável um direcionamento para a proteção de vidas e segurança pessoal dos americanos, ainda que a dimensão militar se mantenha forte por meio da necessidade de soberania, liberdade política e independência dos Estados Unidos. Os interesses norte-americanos são repartidos em três categorias: interesses vitais (que envolvem a sobrevivência, segurança e vitalidade da nação, relacionados à segurança física dos cidadãos, ao bem-estar econômico da sociedade e à proteção de infraestruturas ‘críticas’ como energia, bancos e finanças, telecomunicações, transportes, sistemas de abastecimento de água e serviços de emergência de ataques paralisantes); interesses nacionais importantes (que não afetam a sobrevivência nacional, mas interferem com o bem estar e a natureza do mundo no qual vivemos – entra aqui a questão dos refugiados de guerra, por exemplo, que era um ponto relevante por conta dos conflitos envolvendo a OTAN na Bósnia e Kosovo, além das atuações em Haiti e Timor Leste); interesses humanitários, entre outros (que respondem a atuações em nome dos valores nacionais, como promover a democracia, defender os direitos humanos, etc).

No que tange às ameaças aos Estados Unidos, essas passam a ser enumeradas e classificadas como: ameaças regionais ou centradas em Estados (como terrorismo, tráfico de armas e drogas, migração de refugiados sem o devido controle, tráfico de pessoas, etc); difusão de tecnologias perigosas (como armas de destruição em massa); Estados falidos (alguns Estados são incapazes de fornecer governança, segurança e seguridade, oportunidades para seus povos, são potenciais focos de migrações, conflitos internos, epidemias, entre outros males); inteligência estrangeira; ameaças ambientais e de saúde.

Como mudança significativa em relação aos planos anteriores, o NSS de 1999 abarca um maior enfoque na diplomacia e na assistência internacional, além de pensar o aprimoramento de ferramentas para a diplomacia pública diante do crescente número de

atores não-estatais que, com o advento das tecnologias de informação em âmbito mundial, por meio das redes de ativismo e da maior conectividade de cidadãos comuns, tem mostrado sua influência perante as políticas formuladas pelos governos. Contudo, essa percepção vem acompanhada da preocupação relacionada às ameaças ditas transnacionais, a exemplo do terrorismo, que começa a ganhar espaço na pauta da segurança nacional.

George W. Bush (2001 a 2009)

A Estratégia de Segurança Nacional elaborada pela administração do governo Bush em várias etapas a partir de 2002, também conhecida como ‘Doutrina Bush’, recapitula boa parte do conteúdo das estratégias anteriores, contudo apresenta uma diferença fundamental: trata-se de um plano em resposta aos ataques terroristas de 11 de Setembro e como tal, reformula as concepções de defesa da democracia e liberdade em prol da guerra ao terror. Se os planos anteriores apresentavam uma evolução gradual acerca da incorporação de novos desafios à agenda de segurança, o NSS de 2002 sofre um retrocesso considerável. Não se trata de ignorar as novas problemáticas como fazendo parte de uma agenda de segurança, mas de deixá-las de lado por conta de um enfoque mais centrado nos aspectos militares. Contudo, o objetivo maior do plano põe em evidência que, ainda que a atuação norte-americana derivada das políticas de segurança possuam foco no militarismo, suas interrelações com a dimensão econômica não são deixadas de lado, e sim complementam o discurso da segurança articulando liberdade, democracia e mercados livres como “o modelo sustentável para o sucesso nacional” (NSS, 2002). Ou seja, ao mesmo tempo em que se afirma que o primeiro comprometimento fundamental do Governo Federal é com a defesa nacional²³, se postula que o avanço da democracia e abertura econômica são as melhores bases para estabilidade doméstica e ordem internacional.

Ao contrário dos NSS anteriores, a Estratégia de Segurança de 2002 é estruturada em torno de oito diretrizes, sendo que cada uma delas destaca os desafios que se apresentam para o governo norte-americano diante de um momento de crise e aponta possibilidades de ação. As oito diretrizes são:

1. Defender aspirações pela dignidade humana.
2. Fortalecer alianças para a derrota do terrorismo global e trabalhar a fim de prevenir ataques contra os Estados Unidos e aliados.

²³ “No novo mundo que entramos, o único caminho para a paz e segurança é o caminho da ação” (NSS, 2002).

3. Trabalhar com outros para dismantelar conflitos regionais.
4. Prevenir nossos inimigos de nos ameaçarem, assim como a nossos aliados e nossos amigos, com armas de destruição em massa.
5. Engrenar uma nova era de crescimento econômico global através dos livres mercados e do livre comércio.
6. Expandir o círculo de desenvolvimento abrindo sociedades e construindo a infraestrutura para democracia.
7. Desenvolver agendas para ação cooperativa com os outros principais centros do poder global.
8. Transformar as instituições de segurança nacional da América de forma que elas venham a conhecer os desafios e oportunidades do século XXI.

O progresso é o norte da estratégia de segurança nacional e o caminho para este progresso deve passar necessariamente pela liberdade econômica e política, além das relações pacíficas com outros Estados e respeito pela dignidade humana. A ideia de justiça surge atrelada à liberdade como relação de princípios-chave para o plano, pois “estes princípios são certos e verdadeiros para todos os povos em qualquer lugar” (NSS, 2002). A expansão dos ideais democráticos é meio e fim em uma conjuntura de guerra ao terror; o NSS relata inclusive a necessidade de apoiar outros governos em conflitos regionais a fim de estabelecer os ideais democráticos. O Plano se refere à situação entre Israel e Palestina, Índia e Paquistão, Indonésia, e aos grupos regionais com os quais os EUA possuem maior “amizade”, além da situação africana que é reconhecidamente caótica e exige o apoio de coalizões regionais também.

A dimensão militar se depara com o terrorismo, que é o grande inimigo, substituto perfeito para o antigo inimigo comunista. Para combatê-lo, os EUA propõem a diplomacia preventiva, alimentando alianças e suprindo governos no combate ao terrorismo global e doméstico. Propõe também uma guerra de ideias contra o terrorismo internacional, deslegitimando seus atos e promovendo os ideais de liberdade paralelamente ao fortalecimento da segurança doméstica. Uma vez, contudo, que o combate ao terrorismo não pode ser realizado somente no campo das ideias, os EUA fazem menção ao terrorismo territorializado sob o manto dos Estados-párias. Estes Estados são apontados como apoiadores do terrorismo e antiamericanistas. As menções ao Iraque como detentor de armamentos nucleares e à Coreia do Norte como desenvolvedora de armamentos de destruição em massa

fizeram com que estes Estados fossem intitulados como participantes do “Eixo do Mal”. Era preciso então parar estes Estados antes que eles pudessem utilizar tais armamentos, e a estratégia de combate inclui um esforço contra-proliferação proativo, ou seja, defender-se antes que a ameaça seja liberada; prevenir Estados de conseguir materiais ou tecnologias do tipo; gerir as conseqüências efetivas, quando não tiver mais jeito, minimizar os efeitos. É preciso, em última análise, reafirmar o papel da força militar americana. Para isso, deve-se: garantir aliados e amigos; dissuadir futura competição militar; deter ameaças contra os interesses dos EUA, aliados e amigos e derrotar qualquer adversário caso a dissuasão falhe.

Do ponto de vista econômico, os EUA associam a força da economia à segurança global. É importante remover as barreiras estruturais, ter estabilidade nos mercados emergentes com fluxos internacionais de investimento para expandir o potencial econômico desses emergentes. Os EUA se propõem a trabalhar de forma estreita com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o setor privado a fim de prevenir crises financeiras ou solucioná-las. A estratégia para a promoção do comércio livre envolve: aumentar a iniciativa global; pressionar iniciativas regionais (tais como NAFTA); seguir adiante com acordos de livre comércio bilaterais; renovar a parceria executivo-congresso; promover a conexão entre comércio e desenvolvimento; reforçar acordos e leis comerciais contra práticas injustas; ajudar indústrias domésticas e trabalhadores a ajustar-se (criação de salva-guardas, como na agricultura); proteger o meio ambiente e trabalhadores (condições de trabalho); melhorar a segurança energética. Paralelo a essas medidas, os EUA propõem a ajuda para o desenvolvimento diante de mudanças nas políticas nacionais dos países beneficiados. São estratégias: fornecer recursos para ajudar países que apresentam o desafio de reformas nacionais; melhorar a efetividade do Banco Mundial e outros bancos de desenvolvimento melhorando os padrões de vida; insistir nos resultados mensuráveis para garantir que a assistência para o desenvolvimento está fazendo mesmo uma diferença na vida dos pobres do mundo (mensurações feitas pelas organizações); aumentar o montante de assistência para o desenvolvimento; abrir sociedades para o comércio e investimento; assegurar saúde pública; enfatizar a educação (fundações da democracia e desenvolvimento); e continuar a ajudar ao desenvolvimento da agricultura.

O NSS de 2006 consiste em uma releitura praticamente idêntica do NSS de 2002, mas apresenta algumas peculiaridades. A afirmação de que se trata de um plano elaborado em ‘tempos de guerra’ põe em evidência a natureza deste NSS. As palavras ganham mais impacto, particularmente nas citações referente à ascensão do terrorismo e ao caminho “da esperança contra o medo”. É feita também uma comparação entre a abordagem da política

externa de George W. Bush e as políticas de Harry Truman e Ronald Reagan, ou seja, trata-se de uma abordagem idealística acerca dos objetivos nacionais, e realística no que diz respeito aos meios para conquistá-los. Tal como o plano de 2002, esta estratégia de segurança segue fundada sobre dois pilares: o primeiro consiste na promoção da liberdade, justiça e dignidade humana, trabalhando para acabar com a tirania, para promover democracias efetivas e espalhar prosperidade através do comércio livre e políticas de desenvolvimento; o segundo é a confrontação de desafios contemporâneos liderando uma comunidade crescente de democracias.

O ponto que difere este documento do de 2002 é a diretriz extra, intitulada “lançar as oportunidades e confrontar os desafios da globalização”. Defende-se que a globalização contribuiu para o avanço da democracia ao estender o mercado de ideias e os ideais de liberdade. Os fluxos provindos dos processos de globalização têm transformado a segurança nacional ao apresentar novos desafios que tocam os valores e interesses nacionais. Ex: questões de saúde pública, comércio ilícito de drogas, pessoas, turismo sexual, destruição ambiental, ou seja, problemas que não reconhecem fronteiras.

Os Estados Unidos apresentam uma estratégia de segurança internacional que se baseia em um ideal próprio de segurança nacional, mas não apenas isso. A própria noção de segurança, fechada em arquétipos do *mainstream* realista, tem se confundido ao longo do século XX com a arquitetura de poder ministrada em grande parte pelos Estados Unidos, e suas indefinições pós-89 estão fortemente entrelaçadas com a própria indefinição de qual seria o papel norte-americano frente ao sistema internacional, ainda que não apenas a isso. A segurança internacional deriva em grande parte da constituição da ordem, tal como foi visto, e a partir do momento que essa ordem se desfaz, esvai-se também uma concepção de segurança. Contudo, os acontecimentos que marcaram o início do século XXI, tendo como marco principal os ataques terroristas ao *World Trade Center* e Pentágono, evidenciaram que a “velha” geopolítica permanecia forte e dominante nas relações internacionais, ainda que em tensão constante com as novas e importantes dimensões que se apresentaram. A reação norte-americana por meio da Doutrina Bush acende questionamentos para o fim de uma ordem ou evidência de continuidade da mesma, mas por meio de novos desafios, abrindo assim o leque de interpretações para a segurança, que volta a ser permeada pelos velhos conceitos sem, entretanto, perder o toque das novas contribuições que lhe atribuíram um caráter mais “humano”, mais focado no indivíduo, assim como não poderá abrir mão do geoeconômico na própria definição do geopolítico. Estas interpretações necessariamente devem levar em conta

não somente o papel norte-americano na ordem pós-89 como também a sua estreita relação com a segurança internacional, o que envolve os desafios por trás da própria definição de segurança, do poder do discurso e dos discursos de poder que alimentam a primazia de uma estratégia política protagonizada pelos Estados Unidos no cenário internacional.

Interessa saber nesse trabalho, primeiramente: como pensar segurança internacional de maneira que a nossa construção intelectual logre dar conta dessas dimensões que se apresentam para a sua compreensão, ou seja, como pensar segurança internacional focando na importância dos Estados e saindo deles ao mesmo tempo, transcendendo-os sem, contudo, perder de vista a sua relevância na ordem mundial contemporânea? Como situar os Estados Unidos e sua articulação estratégica de segurança nesse contexto? A concepção foucaultiana de governamentalidade, a análise das relações entre saber/poder e discurso, é o que propomos nesse trabalho como um caminho possível à elucidação desses questionamentos, como veremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 – A CONCEPÇÃO FOUCAULTIANA DE GOVERNAMENTALIDADE E SUA TRANSCENDÊNCIA PARA A ORDEM INTERNACIONAL: PODER RELACIONAL, SABER/PODER E O PAPEL DO DISCURSO PARA O CAMPO DA SEGURANÇA

Caio: é verdade que aquela mulher, Krishna Fulgore, é a governante do mundo?

Marquixion: ela é a Gaia. Sim, ela governa a Nova Terra por um tempo, depois passará seu mandato a outro indivíduo do grupo dos 8 que se tornará a nova Gaia.

Caio: e qualquer indivíduo no planeta Terra pode ser parte desse grupo e se tornar Gaia?

Marquixion: qualquer um. Somos todos iguais.

Caio: nem em meu mais profundo delírio eu imaginaria que pudéssemos ter um único indivíduo governando a terra, ou nos submeter a uma única ideia de mundo.

Marquixion: o conhecimento sempre foi a chave para a humanidade, Sr. Caio. Os empecilhos que a sua civilização conheceu, nós superamos através da democratização do conhecimento.

Caio: Ainda assim, algumas pessoas sempre sabem mais do que outras.

Marquixion: não é o que você sabe, mas o uso que você faz daquilo que sabe. A informação está em todo lugar, cheia de vícios e intenções... Somos todos iguais, mas há uma razão pela qual Krishna se tornou Gaia.

Caio: por causa do que ela sabe?

Marquixion: porque ela sabe.

3.1 MICHEL FOUCAULT E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A POLÍTICA

Michel Foucault foi um importante pensador da sociedade ocidental, historiador e filósofo associado aos movimentos estruturalistas e pós-estruturalistas. Nasceu em Poitiers em outubro de 1926, estabeleceu-se academicamente ao longo da década de 1960 lecionando em universidades francesas e tornou-se professor da cátedra de História dos Sistemas de Pensamento no *Collège de France* de 1970 até 1984, quando veio a falecer. Sempre presente no ativismo político, Foucault defendeu as causas dos homossexuais, dos prisioneiros (sendo inclusive fundador de um grupo informativo dos sistemas prisionais, o *Groupe d'information sur les prisons*, GIP) conjuntamente a outras minorias. Entre suas obras, é possível destacar a “História da Loucura” e a “História da Sexualidade”, além de “Vigiar e Punir”, “Arqueologia do Saber” e a coletânea de “Ditos e Escritos”, uma compilação póstuma das aulas lecionadas por Foucault no *Collège de France* contendo importantes ideias do autor, assim como esclarecimento de algumas das discussões trazidas em seus textos.

Sendo influenciado por Nietzsche e Heidegger, entre outros autores, ficou conhecido por seu trabalho no campo do poder disciplinado, da loucura e da sexualidade, mas a contribuição de Foucault é uma grande miríade que transcende estes pontos em particular. A dificuldade em categorizá-lo como historiador ou filósofo recai justamente no fato do autor, ao longo de seus trabalhos, ter sido capaz de transitar por diversos campos teóricos com a necessária curiosidade intelectual que lhe permitiu realizar um trabalho multidisciplinar, incluindo elementos da política, economia, filosofia e psicologia (formação original), história entre outras áreas que despertaram seu interesse de acordo com a necessidade de suas pesquisas. Foucault refletia filosoficamente com base em uma extensa investigação histórica, sempre focada nas práticas sociais, preferindo ser chamado de “arqueólogo”, termo proveniente de um método de análise que diferenciava Foucault da proposta estruturalista ao focar no “inconsciente positivo do saber”, isto é, um “nível de saber que escapa à consciência dos cientistas e pensadores, mas que confere às suas teorias, regras e estruturas subjacentes” (MACEY, 1994, p. 19).

Por meio da arqueologia do saber, Foucault buscou definir o próprio discurso em sua especificidade enquanto descrição sistemática de um discurso-objeto (FOUCAULT, 2008a, p. 158) e a utilizou como base para a análise dos saberes, ou mais precisamente, do surgimento dos saberes, o que denominou *genealogia*. Para Foucault, “A genealogia, como análise da

proveniência está [...] no ponto de articulação do corpo com a história. Ela deve mostrar o corpo inteiramente marcado de história e a história arruinando o corpo” (FOUCAULT, 2008a, p. 22). Dessa forma, Foucault relacionou o mundo dos saberes, da consciência de si e dos poderes, mostrando como os indivíduos são, em primeira e última análise, resultado de relações de poder por meio de saberes que transformam os mesmos. A genealogia tem uma proposta emancipatória, pois visa libertar os saberes históricos da sujeição por meio da desconstrução das metanarrativas e de evidenciação das dominações, “torná-los capazes de oposição e de luta contra a coerção de um discurso teórico, unitário, formal e científico” (FOUCAULT, 2008a). A percepção do sujeito das relações de poder que retro-alimentam o conhecimento permite que seja possível a luta contra a dominação estabelecida por formas de pensamento, ainda que não seja possível escapar das relações de poder por completo uma vez que elas fazem parte da própria rede de interação social. Esta abordagem posiciona Foucault na teoria crítica como importante contribuição para o campo e a teoria pós-estruturalista.

Este capítulo procura, por meio da contribuição de Foucault, adentrar a temática do poder/saber, do discurso e da governamentalidade. A compilação de conceitos em interação, desenvolvida no trabalho de Foucault através de uma delineação sistemática que o autor realiza por meio de uma genealogia do Estado e do sujeito, tem como objetivo básico nesse trabalho analisar a adaptação da ideia de governamentalidade para o campo internacional através da discussão já trabalhada no capítulo anterior de segurança de modo a estabelecer uma relação entre estes conceitos e os discursos de poder e seus agentes nas relações internacionais.

Para este exercício teórico, será feito uso das discussões de basicamente dois dos cursos transcritos na coletânea de ditos e escritos, nos quais Foucault discorre acerca de sua concepção de governamentalidade: “Segurança, território e população” (1978) e “O nascimento da biopolítica” (1979). Além deles, há menções aos trabalhos “Vigiar e Punir” (1975), “Microfísica do Poder”²⁴ (1979) entre outras obras brevemente citadas, onde são tecidas as interrelações entre poder, discurso e conhecimento. O intuito não é tomar a contribuição de Foucault como paradigma a partir do qual serão tecidas todas as análises relacionadas, mas apontá-lo como uma importante fonte de diálogo para a discussão que irá desaguar no papel das *think tanks* para uma possível governamentalidade da ordem mundial tendo como campo analítico a segurança.

²⁴ Este livro é, na verdade, uma compilação de artigos, aulas e entrevistas realizadas por Foucault com foco nas discussões sobre poder, disciplina, sexualidade, psiquiatria, intelectuais, entre outros.

3.2 O CONCEITO DE PODER RELACIONAL EM FOUCAULT: PODER SOBERANO, DISCIPLINAR E BIOPODER

Ao longo de suas obras, Foucault aborda uma série de questões, em sua maioria relacionadas aos seus estudos sobre a clínica e as prisões. Contudo, nenhuma de suas análises está desvinculada de uma determinada visão do poder, que para o autor é central. Ele próprio se nega a definir o que seria de fato o poder, preferindo nesse sentido tratar de uma “análise do poder” (FOUCAULT, 2008a), estabelecendo inclusive uma crítica a outras abordagens sobre o poder por situá-lo “no outro”²⁵:

Ninguém se preocupava com a forma como ele [o poder] se exercia concretamente e em detalhe, com sua especificidade, suas técnicas e suas táticas. Contentava-se em denunciá-lo no ‘outro’, no adversário, de uma maneira ao mesmo tempo polêmica e global [...] mas a mecânica do poder nunca era analisada (FOUCAULT, 2008a).

Foucault está particularmente interessado em trabalhar o poder na perspectiva da punição, e para tal ele realiza a análise do singular em direção ao universal, ou seja, das práticas punitivas que foram utilizadas ao longo dos séculos XVII ao XIX para chegar às formas de poder que as executam, à “mecânica de poder”. Foucault parte do estudo do corpo e sua manipulação (primeiramente, por meio do suplício, passando pela privação de liberdade e docilização) para compreender o que ele denomina as economias de poder. Três grandes modelos de exercício de poder são apresentados em seu trabalho: o poder soberano, o disciplinar e o biopoder.

Primeiramente Foucault se pergunta o que é o poder, ou mais precisamente “quais são, em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações, os diversos dispositivos de poder que se exercem em níveis diferentes da sociedade, em domínios e com extensões tão variadas?” (Foucault, 2008a). Após considerar a complexidade do poder e tentar desvincular o mesmo da ideia de funcionalidade econômica (embora reconheça que o vínculo entre economia e poder sempre se manifeste), Foucault faz afirmações para dar início à “mecânica do poder”,

²⁵ Nesse quesito, inclusive, Foucault traça uma crítica ao marxismo por situar o poder no aparelho de Estado, crítica que se aprofunda em algumas de suas discussões e debates.

afirmando que ele, o poder: não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce, só existindo, portanto, em ação; que não consiste em manutenção ou reprodução das relações econômicas, mas, antes disso, em uma relação de força: “o poder é um conjunto de mecanismos e procedimentos que têm como papel ou função e tema manter – mesmo que não o consigam – justamente o poder [...] O poder não se funda em si mesmo e não se dá a partir de si mesmo” (FOUCAULT, 2008d, p. 4).

Perante tal afirmação, ele se pergunta: “se o poder se exerce, o que é este exercício, em que consiste, qual é a sua mecânica?” (FOUCAULT, 2008a, p. 175). Sua primeira possibilidade de resposta vai em direção de que o poder é essencialmente *repressivo*, e que uma possibilidade seria analisá-lo por meio dos mecanismos de repressão. Foucault se utiliza das técnicas punitivas utilizadas na Europa até o século XVIII para elaborar essa percepção do poder, que agia diretamente no corpo dos indivíduos, atribuindo-lhes a punição pelos seus crimes, sendo o suplício a pior das técnicas, a mais cruel e atroz. Ainda assim, o suplício, na visão de Foucault, era uma técnica sistematizada de acordo com o crime cometido. “Há um código jurídico da dor”, afirma Foucault (1994, p. 34), pois o suplício era calculado de acordo com o crime cometido, o qual servia tanto como punição última para o infrator como exemplo para os demais. Mas antes de qualquer coisa, o suplício era somente um dos instrumentos que os soberanos tinham à disposição para exercer seu poder sobre os homens e seus corpos. Foucault irá interpretar o poder soberano justamente como uma modalidade de exercício de poder que, vindo de cima para baixo, confiscava, subtraía ou se apropriava do homem, de seus bens ou do seu corpo, tendo completo controle sobre suas vidas e suas mortes por meio da repressão.

Contudo, esta prática de repressão não sustenta por si só uma análise do poder, pois este, de acordo com Foucault, não é apenas negativo:

Se o poder fosse apenas repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não você acredita que seria obedecido? O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir (FOUCAULT, 2008a, p. 8).

Uma segunda possibilidade de resposta aponta então na direção de que o poder é em si próprio ativação e desdobramento de uma relação de força, e dessa forma uma análise possível seria por meio do combate, confronto e guerra. Estas duas possibilidades (negativa e

ativa) geram hipóteses, as quais Foucault respectivamente chama de Sistema Contrato-Repressão (poder como direito originário que se cede, e aqui a ideia de soberania é fundamental) e Sistema Guerra-Repressão (sendo a repressão a prática de uma relação perpétua de força na forma de uma pseudo-paz). Estas hipóteses foram aprofundadas por Foucault através de suas investigações em torno das concepções de soberania e disciplina, a partir das quais Foucault começa a delimitar de forma mais clara a sua analítica do poder.

Em seus estudos, Foucault apresenta um pouco do que seria o poder sob a concepção de teoria da soberania, exercido sobre a terra e os produtos com base em uma relação feudal de soberano-súdito. Mas o novo poder que surge nos séculos XVII e XVIII é diferenciado, e se exerce mais sobre os corpos e os atos. Este novo tipo de poder, que não corresponde ao que é compreendido no seio da soberania, é o que Foucault chama de poder disciplinar. Por meio da disciplina, o exercício de poder deixa a relação da tortura do corpo para a sua “docilização”, seja por meio da educação, seja por meio da vigilância nas prisões (dois dos exemplos trabalhados por Foucault em suas pesquisas). Tanto a educação como a prisão atuam como forjadores de um determinado comportamento, visando a formação de indivíduos úteis e obedientes às leis e à sociedade. Retomemos então o exemplo criminal: se pela lógica de um poder meramente negativo, era do interesse do soberano a extração da vida por meio de um “calculado” mecanismo repressivo, a exemplo do suplício e de outras técnicas que eram puramente repressivas, com a perspectiva do poder disciplinar, a privação vai se constituir de outra forma, agindo sobre a liberdade do indivíduo. Seria possível, contudo, diante de um cenário onde o Rei era soberano e tinha em suas mãos as decisões de vida e morte, considerar a liberdade de um indivíduo? Trata-se de uma importante questão a qual deve ser resgatada mais adiante na discussão sobre biopolítica, mas é importante considerar que as prisões estavam menos vinculadas à uma percepção de privação de liberdade e mais retidas à reeducação dos corpos por meio da vigilância constante.

O poder disciplinar, segundo Foucault, deveria ter feito o edifício jurídico da teoria da soberania desaparecer, mas não foi o que aconteceu. Essa teoria se manteve como ideologia e como princípio organizador dos códigos jurídicos, e permitiu o encobrimento do poder disciplinar com o exercício soberano de cada um através da soberania de Estado.

A partir do momento em que as coações disciplinares tinham que funcionar como mecanismos de dominação e, ao mesmo tempo, se camuflar enquanto exercício efetivo de poder, era preciso que a teoria da soberania estivesse presente no aparelho jurídico e fosse reativada pelos códigos. Temos, portanto, nas sociedades modernas,

a partir do século XIX até hoje, por um lado, uma legislação, um discurso e uma organização do direito público articulados em torno do princípio do corpo social e da delegação de poder; e por outro, um sistema minucioso de coerções disciplinares que garanta efetivamente a coesão deste mesmo corpo social. Ora, este sistema disciplinar não pode absolutamente ser transcrito no interior do direito que é, no entanto, o seu complemento necessário. (FOUCAULT, 2008a, p. 189)

E é este um entendimento central: o de que o exercício do poder se dá nos limites de um direito de soberania e um mecanismo de disciplina. É a partir dele que Foucault desvenda as duas vertentes da mecânica do poder: uma que se dá “de cima para baixo” (o que Foucault vai considerar como sendo um poder de soberania) e uma outra relação, não exatamente inversa, mas complementar, “de baixo para cima” (na forma de um poder disciplinar). A percepção do poder “de baixo para cima” está relacionada ao fato de que o exercício do poder não parte da figura do soberano, mas das relações estabelecidas entre organizações e indivíduos, ou entre estes em uma configuração de força que favorecia, em última instância, o soberano. Se, utilizando um outro exemplo da pesquisa de Foucault, desta vez vinculada ao campo da psiquiatria, eram criadas as clínicas a fim de conter os indivíduos considerados loucos, a economia de poder provinda desse ato não partia de uma ordem soberana, ou seja, não vinha de cima, mas influenciava sua própria economia de poder a partir de uma articulação que vinha de baixo. O mesmo se dava com as prisões, que passaram a constituir um corpo próprio de exercício de poder por meio da vigilância.

Era do interesse de Foucault captar o poder em suas extremidades, onde este poder se tornasse, utilizando suas próprias palavras, capilar. Era importante, na visão de Foucault, que o poder pudesse ser analisado onde sua intenção estivesse investida em práticas reais e efetivas, e por isso dedicou-se aos estudos da prisão, loucura, família e sexualidade, entre outros, entendendo-os como instituições, espaços e mecanismos reais de disciplina, envolvendo uma relação saber-poder que se estendia para a própria docilização dos corpos. Para estes estudos, Foucault aprofunda sua perspectiva sobre o poder – tendo a dupla vertente como base – no que ele chama de “preocupações metodológicas” para a análise do poder. Se, como ele afirma, o poder só existe em ação, sua análise deve ser no sentido de que ele, o poder, circula, funcionando unicamente em cadeia, funcionando e se exercendo em rede. Por outro lado, o poder também não se aplica aos indivíduos, mas passa por eles, sendo estes agentes de transmissão. Ele (o indivíduo) é um dos primeiros efeitos do poder: este passa através do indivíduo que é, em si mesmo, constituído pelo próprio poder (FOUCAULT, 2008a). Estas considerações despertam para uma análise ascendente do poder, que diminui o papel da dominação “de cima”, ou global, na forma de poder disciplinar. Foucault acredita

que a análise dos poderes nos níveis mais baixos se articula com formas mais gerais de poder, sendo que estes assimilam os níveis inferiores. Desta forma, não se trata de saber qual poder é mais fundamental do que o outro, mas de verificar que existe uma complementaridade entre as formas de poder. Uma complementaridade entre dois pontos de referência, onde se percebe a formalidade do poder e os efeitos de verdade que este poder produz, transmite e retransmite disciplinando as mentes e, conseqüentemente, os corpos.

Contudo, em sua análise sempre focada nas práticas que levam Foucault à percepção de tecnologias de poder, o autor reconhece que uma nova conformação do poder ganha espaço a partir do século XVIII, a qual está profundamente atrelada à gestão governamental. Se as formas de poder soberano e disciplinar, dentro do contexto histórico no qual Foucault as considera, eram voltadas para a atuação junto ao indivíduo, a problemática da população faz surgir o desafio em torno de como gerir as coletividades, o corpo único de indivíduos através dos mecanismos de Estado. Quais técnicas e práticas passariam a surgir a partir desse desafio e como as tecnologias de poder se relacionariam com essas técnicas que passam a focar na valorização ou manutenção da vida?

Foucault utiliza os exemplos da escassez de alimentos e epidemias para compreender as mudanças na economia de poder do século XVIII. O conhecimento do Estado não era suficiente para lidar com estes determinados tipos de problemas que faziam parte de uma nova lógica, não mais focada em indivíduos, mas em populações, e para tal uma tecnologia de poder diferenciada era necessária para enfrentar a complexidade que se formava por conta do aumento demográfico e da nascente industrialização. Para chegar a esta forma de poder e à subseqüente economia de poder daí provinda, Foucault regressa às primeiras civilizações a fim de analisar o tema do pastorado. O poder pastoral se expressa por meio da relação entre o pastor e seu rebanho, sendo este rebanho o objeto da ação do pastorado.

O poder do pastor é um poder que não se exerce sobre um rebanho, é um poder que, por definição, se exerce sobre um rebanho, mais exatamente sobre o rebanho em seu deslocamento, no movimento que o faz ir de um ponto a outro. (FOUCAULT, 2008d, p. 168).

a ideia de um poder pastoral é a ideia de um poder que se exerce mais sobre uma multiplicidade do que sobre um território. É um poder que guia para um objetivo e serve de intermédio rumo a esse objetivo. É, portanto, um poder finalizado, um poder finalizado sobre aqueles mesmos sobre os quais se exerce, e não sobre uma unidade de tipo... (FOUCAULT, 2008d, p. 173).

Em outras palavras, o poder pastoral é um poder de cuidado, que se manifesta mais pelo zelo do que pela força, sobre uma multiplicidade em movimento que obriga o pastor a estar de olho em todos e em cada um, o que se revela um interessante paradoxo²⁶. O território, que na abordagem em torno do poder soberano possui papel de destaque sendo fundamentalmente o espaço legitimador da ação sobre os indivíduos, perde lugar na concepção pastoral de poder, uma vez que este mesmo poder irá focar na coletividade, na população. Isso não significa dizer que o território perderá importância perante as dinâmicas de governo, até porque não existem formas puras de expressão de poder, mas uma profunda interação entre elas.

Uma segunda característica importante deste tipo de poder está na finalidade da ação do pastor, que é a salvação do rebanho por meio do bem-fazer, o que irá se transformar em salvação da alma com o Cristianismo (SANTOS, 2010). Na concepção estrita do pastorado, a salvação do rebanho está relacionada a prover os meios necessários para o bem-estar do rebanho. Consiste, para Foucault, em um bem-fazer porque o pastor não busca tirar proveito dessa situação, não fixa o lucro como finalidade, mas o rebanho em si. Contudo, não é suficiente guiar o rebanho como se fosse um único corpo, mas é imprescindível que o pastor tenha uma atenção para cada uma das ovelhas do rebanho, da mesma maneira que deve manter a atenção no todo, o que acarretará em um saber específico voltado para um único elemento do rebanho da mesma forma que em um saber específico para lidar com a coletividade.

Foucault realiza uma extensa análise do poder pastoral cristão em relação ao pastorado hebreu, o qual não é foco principal deste trabalho e por isso não será mencionado em maior profundidade. Como importância de sua abordagem do pastorado enquanto condução do rebanho e das almas está a relação estreita que Foucault estabeleceu entre esta arte de condução dos homens e a questão do governo, além da construção de verdades e da consciência de si. Este é um ponto relevante. A consciência de si passa, na perspectiva do pastorado cristão destacado por Foucault, pelo conhecimento profundo da alma, o que pode se dar por meio de inúmeras técnicas, tendo como exemplo a confissão. Consiste, portanto, em uma reflexão que tem o intuito de elucidar a verdade de si, sendo que esta verdade “se esconde nos discursos que cada um é obrigado a pronunciar sobre si mesmo” (SANTOS, 2010, p. 99). Este conhecimento da alma, entretanto, é intercalado pelas doutrinas religiosas e

²⁶ Este dilema irá contribuir não somente para a futura definição de governamentalidade como para a percepção da articulação de poderes soberano, disciplinar e biopoder, a ser discutida mais adiante.

dogmas, realizando ao mesmo tempo não somente uma descoberta da verdade de si por meio da consciência de si, mas uma verdade forjada por uma percepção do mundo enquanto realidade divina. Trata-se, portanto, da formação do rebanho propriamente dito, pois o pastorado cristão conseguiu estabelecer um exercício de poder que passa pela construção de verdades, obediência dos indivíduos e a transformação de suas identidades, sendo essa identidade a consciência que cada indivíduo tem de si, mesmo que forjada, mas que permite o governo de uns sobre os outros.

Retomando à problemática da população, a evolução analítica que Foucault desenvolve a partir do pastorado lhe permite visualizar a passagem, o deslocamento das relações de poder voltadas para o controle dos corpos em direção à gestão global da vida. A esse novo cálculo de práticas racionalizadas de governo Foucault denominou biopolítica, e à manifestação de poder proveniente dessa nova relação voltada para a preservação da vida por meio da gestão das populações, biopoder, o qual fundamentalmente é compreendido como “o conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral do poder” (FOUCAULT, 2008d, p. 3). O biopoder vai consistir, dessa forma, em uma maneira pela qual o Estado e os indivíduos se relacionam, sendo a vida a base de cálculo para o poder.

Pela primeira vez na história, sem dúvida, o biológico se refletiu no político; o fato de viver não é mais esse subsolo inacessível que não emerge senão de tempos em tempos, no acaso da morte e da fatalidade; ele passa para uma outra parte no campo de controle do saber e da intervenção do poder. Este não se encarregará apenas de assuntos de direito, a respeito dos quais a derradeira contenda é a morte, mas dos seres vivos, e a captura que ele poderá exercer sobre eles deverá se colocar ao nível da vida, considerada nela mesma; é a tomada da vida a seu encargo mais do que a ameaça da morte, que dá ao poder seu acesso ao corpo. [...] Entretanto, o que se poderia denominar o “limiar da modernidade biológica” de uma sociedade situa-se no momento em que uma espécie ingressa como aposta no jogo das próprias estratégias políticas. Durante milênios, o homem permaneceu o que era para Aristóteles: um animal vivente e, além disso, capaz de uma existência política; o homem moderno é um animal em cuja política está em questão sua vida de ser vivente (FOUCAULT, 1999, p.134).

A relação entre o Estado e os indivíduos, no entanto, não se dá mais de maneira específica como nos moldes do poder pastoral, pois ocorre uma massificação a fim de permitir que as técnicas de governo possuam efeito sobre a população. Recuperando a noção pastoral de “estar de olho em todos e em cada um”, o biopoder apresentará a limitação que é

complementada pelo próprio poder disciplinar, este sim agindo sobre os indivíduos em particular. A biopolítica não representou a substituição das formas disciplinares de controle, mas “seu ajuste dentro de um quadro político e governamental mais amplo que tem como objetivo a administração da população [...] uma articulada triangulação entre soberania, disciplina e gestão governamental” (SANTOS, 2010, p.48).

Não há como não observar a analítica do poder em Foucault e abdicar de uma crítica estruturalista em relação à maneira como o autor observa o poder capilarizado em uma sociedade disciplinadora em contraposição a uma construção monolítica do Estado como a própria expressão do poder. O que se pode afirmar a esse respeito é que Foucault aborda o poder pela forma como ele é exercido, o poder enquanto ação (VRASTI, 2010), e não pelos seus possíveis sujeitos, ou arenas de legitimação. A mecânica do poder expressa um poder em movimento, um poder na relação contínua entre os sujeitos e para os sujeitos, sem que repouse em nenhum deles e ao mesmo tempo os percorra constantemente e se legitime em suas práticas recorrentes.

Para que isso de fato ocorra, ou seja, para que o poder se manifeste verdadeiramente como poder, e não apenas como mera força ou violência, é preciso haver uma liberdade de ação do sujeito, ou seja, é necessário que o indivíduo possa atuar em um leque de práticas e possibilidades éticas; que possa ser, de fato, sujeito da ação. A consequência dessa liberdade é que o poder nunca será estático dentro das relações sociais, ainda que seja onipresente; o poder estará sempre ativo no jogo de forças que transforma as instituições, os sujeitos e o próprio poder. O que Foucault faz é desmistificar a solidez das instituições, jogando a responsabilidade de uma “cristalização do poder” para os saberes e as regras internalizadas nas práticas e relações sociais. É o conhecimento que abarca o monólito de poder, e as instituições de uma forma geral são expressões bem definidas de um saber/poder que constitui regimes de verdade.

3.3 SABER/PODER, O PAPEL DO DISCURSO E SUA ANÁLISE

Foucault compreende a questão do poder em relação com o saber, ainda que não tome como ponto de partida uma relação denexo causal. Há um encontro, uma interrelação, pois onde existe saber, existe concomitantemente um exercício de poder.

[...] em uma sociedade como a nossa, mas no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que estas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso. (FOUCAULT, 2008a, p. 179)

Saber e poder se encontram por meio dos regimes de verdade, que basicamente agrupam determinados discursos e os fazem funcionar como verdadeiros. As políticas de verdade estão presentes em todas as sociedades, ainda que possam se apresentar como distintas umas em relação às outras, mas atuam nestas diversas coletividades através da dinâmica das formações discursivas, que dizem respeito não somente aos ditos discursos “dominantes”, pois dentro da interação entre poder e discurso, todo e qualquer discurso pode funcionar como regime de verdade, sendo este discurso um discurso de verdade.

Na visão de Michel Foucault, discursos de verdade produzem efeitos de poder, e esta é uma compreensão chave neste trabalho, pois é por meio dessa interação que será possível compreender o papel das think tanks para uma governamentalidade hipotética. Ambos serão discutidos mais adiante, mas por enquanto, nos detenhemos na questão da verdade e do discurso que traduzem a relação saber/poder explorada por Foucault. A verdade, tal como abordada aqui, não diz respeito a uma possível verdade absoluta, mas ao que, historicamente por meio de elaborações discursivas, se constituiu verdadeiro. E esta verdade, alimentada pelo discurso, não pode ser dissociada do poder, pelo contrário:

A verdade não existe fora do poder ou sem poder [...] A verdade é deste mundo; ela é produzida nele graças a múltiplas coerções e nele produz efeitos regulamentados de poder. Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua ‘política geral’ de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro (FOUCAULT, 2008a, p.12)

Como analisar o discurso então? Foucault o faz por meio da compreensão de que há uma precedência do discurso, uma ordem, e por ordem, entende-se o poder institucionalizado por trás do discurso. O rebate vem pela forma de que o poder embutido nessa ordenação vem de nós, mas Foucault está interessado em compreender a inquietação que se produz no

interstício dessa palavra, analisando o discurso em sua realidade material, compreendendo essa realidade subjetivamente por meio das construções que a significam e a legitimam. Foucault então defende que “em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (FOUCAULT, 2006, p. 9).

É possível extrair a priori dessa hipótese que o discurso, o qual não se encerra no tempo, não se reconstrói, mas é por nós reconstruído. O discurso em si, enquanto realidade material (como coisa pronunciada e escrita) é imutável, mas sua transformação se dá na sua passagem coordenada e na compreensão que se tem do mesmo. A mutação do discurso, entendida dessa forma, é uma ilusão gerada pela sobreposição dos nossos saberes, que nada mais são do que outros discursos. Foucault traz então a ideia de exclusão de discursos. A interdição é o primeiro deles e se coloca como forma de exemplificar a manifestação de poder imersa no discurso. As interdições revelam a ligação do discurso com o desejo e o poder, uma vez que não é tudo que se diz, havendo assim um desarme de palavras que se traduz em manifestação de poder. Ou como ele afirma, “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2006, p. 10).

Uma outra forma de exclusão encontrada por Foucault se estabelece na relação entre o verdadeiro e o falso, os quais, para o autor, fazem parte de um sistema histórico institucionalmente constrangedor, pois somente se exercem com alguma forma de pressão ou mesmo violência. Ele enfatiza a construção histórica do discurso buscando nos tempos antigos suas formas de legitimação da justiça, por exemplo. Essa relação se transformou com o tempo, e o da verdade, como o próprio autor aponta, “se deslocou do ato [...] de enunciação, para o próprio enunciado” (FOUCAULT, 2006, p. 15). Visto dessa forma, a verdade perde o sentido de verdade, uma vez que se podem construir verdades apenas pelo desejo de que as coisas sejam de uma determinada forma. A ciência pode se manifestar, portanto, na forma de vontade de verdade, e não como verdade propriamente dita, ou seja, a verdade que esta mesma ciência busca elucidar.

A questão para Foucault é que a vontade de verdade se ampara na instituição, sendo reforçada e reconduzida por um conjunto de práticas, que atravessam a educação, a ciência, a cultura. Mas existe também uma recondução dessa vontade de verdade pela forma como o saber é aplicado na sociedade, em termos de valorização, distribuição, repartição e atribuição.

Isso leva a compreensão de que se os indivíduos sabem, alguns sabem mais do que outros. Não se trata de uma herança genética, mas uma relação socialmente construída: a reprodução de determinados saberes é limitada e a sua transformação é sujeita a coerção do próprio discurso que se diz verdadeiro. Ou seja, trata-se do entendimento de que a distribuição institucional do saber apoia e delimita a vontade de saber, a qual “autoriza”, legitima as práticas sociais.

Foucault destaca ainda que dos sistemas de exclusão apresentados, a vontade de verdade se mostra o mais poderoso, pois chega a subordinar os demais. Isso ocorre porque “o discurso verdadeiro [...] não pode reconhecer a vontade de verdade que o atravessa; e a vontade de verdade, essa que se impõe a nós há bastante tempo, é tal que a verdade que ela quer não pode deixar de mascará-la” (FOUCAULT, 2006, p. 20). Se não temos noção da vontade de verdade, não questionamos aquilo que temos como verdade. E isso alimenta o poder do discurso em sua ordem institucionalizada.

Os sistemas de exclusão seriam, para Foucault, exemplos de procedimentos externos. Mas também existem os internos, imbuídos da ideia de que os discursos exercem eles próprios seus controles. Para tal, existem diferentes níveis do discurso. Foucault traz a ilustração dos diferentes textos, ou mais precisamente, dos textos primeiros e segundos. Os textos primeiros são as grandes narrativas construídas culturalmente, que não cessam de existir, e os segundos são os comentários, as releituras dessas narrativas. Foucault coloca que o comentário traduz o sentido oculto do texto primeiro, dizendo e repetindo aquilo que jamais foi dito ao tempo em que também diz o que já foi dito. Tal paradoxo aponta para o poder que o discurso tem de dizer o que deve ser dito e ao mesmo tempo dizer para além do que deve ser dito. Foucault destaca, reafirmando essa passagem, que “O novo não está no que é dito, mas no acontecimento de sua volta” (FOUCAULT, 2006, p. 26), ou seja, na repetição do discurso munindo-o de significados que vão além do que era proposto inicialmente.

Isso é particularmente importante na explanação do autor, pois se traduz na essência da capacidade do discurso em legitimar a si próprio (em todos os níveis) como a legitimar ações não somente em nome do comentário, mas da própria narrativa, mesmo que esta não tenha em sua constituição original aquela determinada ideia implicada. E no fundo, não há mesmo a necessidade de ter, pois como foi visto, o discurso está sujeito aos sistemas históricos e é transformado segundo a compreensão que se tem dele. A narrativa não é assim imutável, pois ela está à mercê das interpretações que dela são feitas. Paralelo ao comentário está o papel do autor, aqui entendido como princípio de agrupamento do discurso. Enfraquecimento no

discurso científico, ele se fortalece no discurso literário, que exige uma relação de subjetividade entre o que fala e o que é dito diferente do campo das vontades de verdade.

A questão da identidade para identificação do discurso ganha ímpeto nesse momento, mas Foucault procura seguir para compreender como esses elementos interagem na construção de campos de significado, como a disciplina, por exemplo. Esta, para Foucault, abre mão da identidade de autoria e da redescoberta de sentido em prol de uma potencialidade para a formulação de novos enunciados, e para isso ela se dirige a um plano de objetos determinados, que ultrapassam a relação entre o falso e o verdadeiro. Nas palavras do próprio Foucault, para fazer parte de uma disciplina, uma proposição necessita “poder inscrever-se em certo horizonte teórico”, e é dentro desse horizonte que se estabelecem as relações de verdadeiro e falso. Isso é particularmente relevante, pois estabelece a forma como as ciências se comportam frente a mudanças fundamentais em seus arquétipos teóricos. Proposições verdadeiras são tratadas como falsas por não se encaixar em uma construção de conhecimento que legitima determinada disciplina como campo. Tais proposições podem passar a serem aceitas com o tempo, mas apenas se os horizontes teóricos da disciplina se transformarem. Ela, a proposição, pode ser ela mesma o vetor da transformação, estabelecendo um novo paradigma para o campo e levando ao que Kuhn descreve como revolução científica²⁷. Desse argumento, segue uma importante afirmação de Foucault:

É sempre possível dizer o verdadeiro no espaço de uma exterioridade selvagem; mas não nos encontramos no verdadeiro senão obedecendo às regras de uma “polícia” discursiva que devemos reativar em cada um de nossos discursos. (FOUCAULT, 2006, p. 35).

Pode-se extrair dessa afirmação as duas vertentes: o acerto indisciplinado e o erro disciplinado. Este último, sendo uma proposição falsa que é aceita no “verdadeiro”, ou seja, no espaço da disciplina. Tanto um como o outro evidenciam que o espaço da disciplina é, antes de mais nada, um princípio de controle da produção do discurso, dando as formas das práticas discursivas que dele se originam e com ele se identificam.

Foucault traz ainda um terceiro grupo de procedimentos para controle do discurso, os quais determinam as condições de seu funcionamento. Para tal, ele afirma que nem todas as regiões do discurso são igualmente abertas e penetráveis, e para isso se constituem rituais para

²⁷ Cf. KUHN, Thomas. A estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo, Perspectiva, 2007.

a determinação de sujeitos de propriedades singulares e papéis a fim de estabelecer o discurso. Aqueles que detêm determinado discurso são capazes de reproduzi-lo como bem entendem e são responsáveis pela sua manutenção. São as sociedades de discurso nos tempos antigos, mas que ainda são possíveis de analogia na realidade atual. As *think tanks* são uma possibilidade de tal analogia. Se tais sociedades conservavam ou produziam discursos, mesmo na ordem do discurso “livre” (livre de rituais e livres no sentido de que são acessíveis a todos), existem formas de apropriação de segredo. O conhecimento técnico, a *expertise*, se constitui como melhor exemplo. Foucault também exemplifica por meio da doutrina, que se aparentemente é constituída com a pretensão de se espalhar enquanto verdade, também realiza o papel de limitar os discursos. Dessa forma, é introduzida sua concepção de apropriação social dos discursos. A educação, para ele, se apresenta dentro desse arcabouço discursivo como a forma política “de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo” (FOUCAULT, 2006, p. 44). O sistema de ensino, para o autor, não é mais do que a ritualização da palavra.

Portanto, estes amplos procedimentos de sujeição do discurso constituem e se mesclam produzindo os fundamentos de uma “ordem do discurso”. Como compreendê-los à luz das construções filosóficas? Foucault propõe que existe uma verdade ideal por meio da lei do discurso, uma racionalidade imanente constituinte de uma ética do conhecimento. Seja por meio de uma filosofia do sujeito que funda o discurso, seja por meio de uma filosofia da experiência originária do discurso ou da mediação universal do mesmo, ele afirma que:

O discurso nada mais é do que a reverberação [ou reflexo] de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos; e quando tudo pode, enfim, tomar a forma do discurso, quanto tudo pode ser dito e o discurso pode ser dito a propósito de tudo, isso se dá porque todas as coisas, tendo manifestado e intercambiado seu sentido, podem voltar à interioridade silenciosa da consciência de si. (FOUCAULT, 2006, p. 49).

O retorno à interioridade silenciosa se dá justamente porque não se tem consciência da vontade de verdade, e este é apenas um dos passos para a capacitação de uma análise do discurso em si. É preciso questionar essa vontade de verdade, mas também restituir ao discurso seu caráter de acontecimento e suspender a soberania do significante. Para tal, Foucault aponta quatro regras: a primeira, de inversão, é justamente buscar o caminho inverso do entendimento do discurso, que faz das origens do discurso um mundo rarefeito, permitindo o questionamento de suas bases; o segundo, o de descontinuidade, deve levar em conta que os

discursos são práticas descontínuas, que nem sempre são dotados de um princípio único originador; o terceiro, o da especificidade, revela que não devemos enxergar o discurso como cúmplice do conhecimento, mas como uma violência que fazemos às coisas para que estas possuam significado no campo da subjetividade; e o quarto, o da exterioridade, permite analisar o discurso não em seu núcleo interior, mas em suas condições externas de possibilidade. Dessas regras, procedem as quatro noções para princípio regulador da análise do discurso: acontecimento, série, regularidade e condição de possibilidade, contrapondo-se, respectivamente, à criação, à unidade, à originalidade e à significação.

Dessa forma Foucault elabora a sua análise do discurso, a qual dispõe de dois conjuntos: o conjunto crítico, que envolve sistemas de recobrimento do discurso e sua rarefação e o conjunto genealógico, que é a formação efetiva dos discursos em ambas as partes da delimitação disciplinar, apreendendo em seu poder de afirmação. A diferença entre os dois é de perspectiva, devem ter apoio uma na outra, completando-se, pois desse construto crítico e genealógico, surgirá a análise do discurso nos moldes do que Foucault afirma: “A análise do discurso, assim entendida, não desvenda a universalidade de um sentido; ela mostra à luz do dia o jogo da rarefação imposta, com um poder fundamental de afirmação.” (FOUCAULT, 2006, p. 70).

Retomando a discussão inicial entre poder, saber e discursos de verdade, a abordagem foucaultiana reelabora a percepção que se tem do saber enquanto fonte de emancipação porque transforma a noção do poder repressivo, como já foi anteriormente explicitado, colocando-o de maneira relacional e fluida, atuante como uma microfísica do poder sem lugar definido no espaço. Sua única definição são os regimes de verdade, e assim mesmo estes não contém o poder de forma inerente, pois os discursos se transformam e com eles, os próprios regimes de verdade. Um projeto emancipatório estaria mais próximo da transformação das políticas de verdade do que da conquista do poder institucionalizado. A relevância dessa constatação está na validação que ela fornece ao que Foucault irá chamar de governamentalidade e em sua relação com o Estado, como será visto a seguir.

3.4 A CONCEPÇÃO DE GOVERNAMENTALIDADE E SUA RELAÇÃO COM SEGURANÇA INTERNACIONAL

Uma vez compreendido o poder de forma relacional dentro de sua tripla perspectiva (poder soberano, disciplinar e biopolítico), assim como o discurso como constituinte de regimes de verdade e possuindo uma função articuladora para o exercício do poder, é possível explorar o conceito de governamentalidade. O termo provém do neologismo em francês, *gouvernementalité*, proveniente da relação entre governar (*gouverner*) e formas ou modos de pensar (*mentalité*). Não se trata aqui de uma concepção de governo, mas uma articulação entre poderes, saberes e discursos que engloba, mas transcende o próprio governo e as instituições que o constituem.

O ponto motivador de Foucault para os estudos de governamentalidade são os já citados problemas do Estado e da população. Diante da genealogia do Estado e da elucidação dos tipos de exercício de poder estabelecidos por Foucault, ele se questiona se é possível repor o Estado moderno numa tecnologia de poder que tenha possibilitado suas mutações, desenvolvimento, funcionamento (FOUCAULT, 2008d, p. 162). É importante frisar que a percepção que Foucault tem de governo não abdica em momento algum de sua análise do poder, com particular atenção para o biopoder; por isso ele procura reforçar que se trata sempre de um governo não sobre um Estado ou um território, mas um governo sobre pessoas, seus corpos e suas mentes. Os indivíduos, as coletividades, são estes a serem governados, e não as estruturas políticas. É a noção do pastor assumindo o lugar para a construção de uma concepção de governo, a partir da qual Foucault buscará traçar o que considera como a “arte de governar”. Foucault realiza uma crítica mais uma vez à visão estruturalista do Estado, citando uma interpretação de razão de Estado e situando o governo diante dessa interpretação:

O Estado é uma realidade específica e descontínua. O Estado só existe para si mesmo e em relação a si mesmo [...] por si mesmo e para si mesmo, só existe no plural, isto é, ele não tem, num horizonte histórico mais ou menos próximo ou distante, de se fundir ou de se submeter a algo como uma estrutura imperial [...] O Estado só existe como os Estados, no plural. (FOUCAULT, 2008d, p. 7)

O Estado é ao mesmo tempo o que existe e o que ainda não existe suficientemente. E a razão de Estado é precisamente uma prática, ou antes, uma racionalização de uma prática que vai se situar entre um Estado apresentado como dado e um Estado apresentado como a construir e a edificar (FOUCAULT, 2008d, p. 6).

O que é governar? Governar segundo o princípio da razão de Estado é fazer que o Estado possa se tornar sólido e permanente, que possa se tornar rico, que possa se tornar forte diante de tudo o que pode destruí-lo (FOUCAULT, 2008d, p. 6)

O governo é primeiramente considerado de acordo com a sua expressão como exercício da soberania política, envolvendo o estudo da racionalização da prática governamental. Durante os séculos XVI e início do século XVII, o Estado começou a se organizar em torno de uma razão de Estado, aqui compreendida no seu sentido positivo: “O Estado se governa segundo as regras racionais que lhe são próprias, que não se deduzem nem das leis naturais ou divinas [...] o Estado, como a natureza, tem sua racionalidade própria, ainda que de outro tipo” (FOUCAULT, 2008a, p. 286). A arte do governo iria se fundar necessariamente nessa razão de Estado, mas a própria se constituiu em um obstáculo à arte de governo até o início do séc. XVIII. Em seus estudos, Foucault considera o mercantilismo como a primeira racionalização do exercício do poder tendo esta relação estreita com o que se considera governo, pois é a partir do mercantilismo que se começa a instituir um saber próprio do Estado. Entretanto, esta prática de governo encontrou barreiras no próprio exercício soberano de poder.

Para a nova matriz de racionalidade política que tomou forma ao longo dos séculos XVI a XVIII, uma nova forma de governo ganhou lugar, constituindo dos elementos de saber possíveis a essa nova realidade. Em outras palavras,

É a partir da constituição da população como correlato das técnicas de poder que pudemos ver abrir-se toda uma série de domínios de objetos para saberes possíveis. E, em contrapartida, foi porque esses saberes recortavam sem cessar novos objetos que a população pôde se constituir, se continuar, se manter como correlativo privilegiado dos modernos mecanismos de poder. (FOUCAULT, 2008d, p.101)

Perante a nova realidade, a família não serviria mais como base para uma arte do governo³⁴, sendo preciso um novo conjunto de técnicas e práticas que pudessem abarcar todo o universo complexo necessário para a gerência da população, da mesma forma que a gerência contemporânea não pode abdicar da economia ou da estatística. Com o advento da população, a economia política encontrou lugar no campo da arte de governar, de um conjunto de técnicas de governo.

³⁴ Isso porque Foucault utiliza a contribuição de La Mothe Lê Vayer para analisar três formas de governar: “O governo de si mesmo, que diz respeito à moral; a arte de governar adequadamente uma família, que diz respeito à economia; a ciência de bem governar o Estado, que diz respeito à política” (FOUCAULT, 2008a, p. 280). O elemento central [literalmente] é o governo da família, e esta é a primeira noção de economia trabalhada pelo autor.

A nova forma de governo não deixa de lado a soberania ou a disciplina. A primeira procura seu papel em articulação com o direito das instituições políticas que definem e aplicam as regras “de cima para baixo”, por meio do fundamento da soberania de um Estado. Em outras palavras, o poder deste permanece absoluto dentro de seus limites e não reconhece autoridade maior que a sua própria fora de suas fronteiras, e desta condição de direito provém o controle sobre tudo e todos que a este Estado pertencem. A segunda também não se perde, ao contrário; como foi explicitado por meio do biopoder, “gerir a população não queria dizer simplesmente gerir a massa coletiva dos fenômenos ou geri-los somente ao nível de seus resultados globais. Gerir a população significa geri-la em profundidade, minuciosamente, no detalhe.” (FOUCAULT, 2008a, p. 291). Mais uma vez, não se trata de substituir uma sociedade de soberania por uma disciplinar e depois por uma de governo. Foucault faz uma leitura de um triângulo: soberania, disciplina, gestão governamental. Tem na população seu alvo principal e nos dispositivos de segurança seus mecanismos essenciais.

Dessa forma, a governamentalidade vai se constituir em uma série de práticas organizadas que levam em conta as mentalidades, racionalidades, técnicas, através das quais os sujeitos são governados. Tais práticas se constituem em estratégias que são articuladas em diferentes perspectivas de poder, como a analítica foucaultiana faz transparecer. O conceito se transformou de acordo com o avanço das investigações de Foucault, sendo que, em um primeiro momento, Foucault conceitua governamentalidade da seguinte forma:

- 1 – o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.
- 2 – a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.
- 3 – o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado. (FOUCAULT, 2008^a, p. 291 – 292).

Este primeiro conjunto de concepções faz parte de uma vertente política do conceito de governamentalidade e apresenta as características genealógicas da pesquisa realizada por Foucault para chegar até sua compreensão. Enquanto conceito nos interessa essencialmente o primeiro item, que apresenta os elementos de constituição, quais sejam: o conjunto das práticas que formam a arte de governar em si; seu objeto de atuação, que é a população; o

campo teórico que guarda seu regime de verdade, a economia política; e os mecanismos que atuarão em defesa a este regime de verdade junto à população, os dispositivos de segurança. Há ainda, entretanto, uma outra vertente para a definição de governamentalidade. Sendo esta detentora de um teor mais ético, complementa o conceito, atribuindo-lhe um significado mais restrito e, ao mesmo tempo, complementar ao anterior. Consiste em definir a governamentalidade como “relação de si consigo mesmo”:

[...] conjunto das práticas pelas quais é possível constituir, definir, organizar, instrumentalizar as estratégias que os indivíduos, em sua liberdade, podem ter uns em relação aos outros. São indivíduos livres que tentam controlar, determinar, delimitar a liberdade dos outros e, para fazê-lo, dispõem de certos instrumentos para governar os outros. Isso se fundamenta então na liberdade, na relação de si consigo mesmo e na relação com o outro. Ao passo que, se você tenta analisar o poder não a partir da liberdade, das estratégias e da governabilidade³⁵, mas a partir da instituição política, só poderá encarar o sujeito como sujeito de direito. (FOUCAULT, 2004)

Foucault considera a governamentalidade como questão-chave para se compreender o próprio Estado, sendo esta ao mesmo tempo interior e exterior a este Estado. Três concepções de governo convergem (governo de si, da economia e do próprio Estado) para estabelecer que a governamentalidade é um universo que abarca estas dimensões do governo, redefinidas em suas bases pelos mecanismos de segurança, sobre os quais o discurso também terá uma função disciplinar, mas também as dimensões da população e da economia política, vistos como um conjunto ainda não desmembrado.

A governamentalidade, portanto, aponta para um sistema em dois níveis: um nível para os regimes de verdade, que gerem os indivíduos por meio de uma lógica racionalizada com intermédio do Estado, e um nível inferior, no qual a população é gerida não (somente) por meio desse poder maior proveniente dos regimes de verdade, mas das relações que se constroem nessa capilarização do poder; trata-se de uma gestão profunda e minuciosa dos indivíduos, interna a eles por meio de uma concepção de governo-de-si. Esta concepção está intimamente associada à ideia de liberdade presente nas democracias modernas, e é ela que atribui ao sujeito a possibilidade de ser ativo em suas ações, fazendo suas próprias escolhas, dentro de certos limites. Tais escolhas, contudo, passam pelas construções discursivas de

³⁵ “Governabilidade” aqui possui o sentido de “governamentalidade” tal como tem sido desenvolvido neste trabalho. A tradução do livro optou por utilizar a palavra “governabilidade”, contudo é compreendido que esta não expressa de maneira adequada o neologismo apresentado por Foucault e é preferível manter o também neologismo “governamentalidade”, amplamente aceito e abarcado pela literatura do tema.

verdade, às quais os sujeitos se apegam e a partir das quais estruturam seus “autogovernos”. Trata-se, portanto, de um paradoxo que envolve liberdade, mas também limite. Está assim estabelecido o mais eficiente mecanismo de controle, no qual a dominação se dá de maneira quase natural, incorporada aos sujeitos, à população de uma forma geral, por meio de sua interação com um regime de verdade que se faz passar por razão de Estado. Não se trata, contudo, na acepção de Foucault, de uma estatização da sociedade, mas de uma governamentalização do Estado:

Desde o século XVIII, vivemos na era da governamentalidade. Governamentalização do Estado, que é um fenômeno particularmente astucioso, pois se efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política, a governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. Se o Estado é hoje o que é, é graças a esta governamentalidade, ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado. São as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal, etc.; portanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido a partir das táticas gerais da governamentalidade. (FOUCAULT, 2008a, p. 292)

3.4.1 Liberdade, economia, segurança

O desenvolvimento do conceito de governamentalidade como arte de governar e racionalidade política exige um aprofundamento em alguns termos relevantes para a pesquisa desenvolvida por Foucault. As noções de economia, liberdade e segurança estão presentes no construto genealógico traçado por Foucault para chegar à sua concepção de Estado e de sujeito, de modo que os papéis se redefinem teoricamente a partir das elucidaciones consideradas pelo autor. Antes de tudo, faz-se fundamental o esclarecimento do que se entende por liberdade e de seu papel para a governamentalidade.

[...] essa liberdade deve ser compreendida no interior das mutações e transformações das tecnologias de poder. E, de uma maneira mais precisa e particular, a liberdade nada mais é que o correlativo da implantação dos dispositivos de segurança. Um dispositivo de segurança só poderá funcionar bem [...] justamente se lhe for dado certa coisa que é a liberdade, no sentido moderno que essa palavra adquire no século XVIII: não mais as franquias e os privilégios vinculados a uma pessoa, mas a possibilidade de movimento, de deslocamento, processo de circulação tanto das pessoas como das coisas. E é essa [...] faculdade de circulação que devemos entender, penso eu, pela palavra liberdade, e compreendê-la como sendo uma das

faces, um dos aspectos, uma das dimensões da implantação dos dispositivos de segurança. (FOUCAULT, 2008d, p. 63-64)

Os dispositivos de segurança nada mais são do que a tecnologia de poder atuante no contexto definido pela biopolítica e a liberdade se faz, por conta da sua “apropriação” pelo sujeito, parte essencial da racionalidade governamental que tem por base a gestão da vida. Essa relação se desenha na prática econômica e se aprofunda em relação aos indivíduos, analisando o indivíduo como sujeito de interesse. A conotação de “sujeito de interesse” está vinculada à ideia de *homo economicus*, ou seja, o indivíduo é movido de maneira calculista e egoística entre seus interesses e, buscando o melhor para si, terá na coletividade de indivíduos egoístas como ele o melhor para todos a partir do momento em que cada um buscar atender seus próprios interesses e, nesse processo, favorecer os demais, como atesta Adam Smith sobre os interesses comerciais em *A Riqueza das Nações*. Foucault traça uma relação entre a prática e o saber que provém do sujeito de interesse referente à coletividade trazendo a economia política e os já citados regimes de verdade para o centro da discussão, o que faz da governamentalidade um construto-instrumento não apenas a serviço da economia, mas do próprio liberalismo.

A relação entre a prática racionalizada de governo e regime de verdade se dá por conta do mercado. Com o advento de uma arte liberal de governar, esta passa a constituir-se como uma espécie de “razão do Estado mínimo no interior e como princípio organizador da própria razão de Estado” (FOUCAULT, 2008d, p. 40) sendo o mercado um lugar sob o qual o Estado agirá de forma mínima. Isso faz com que, ainda segundo o pensamento de Foucault, o mercado se transforme em um lugar de verdade, visto como o natural, como as coisas devem ser de fato. O mercado passa a formular sua verdade e estabelecer-se como regra e norma da prática governamental.

A importância da teoria econômica – quero dizer, dessa teoria que foi edificada no discurso dos economistas e se formou na cabeça deles – a importância dessa teoria da relação preço-valor vem precisamente do fato de que ela possibilita que a teoria econômica indique uma coisa que agora vai ser fundamental: que o mercado deve ser revelador de algo que é como uma verdade. (FOUCAULT, 2008d, p. 44)

A economia política foi importante, inclusive em sua formulação teórica, na medida em que (somente na medida, mas é uma medida evidentemente considerável) indicou onde o governo devia ir buscar o princípio de verdade da sua própria prática governamental. (FOUCAULT, 2008d, p. 45)

A questão em voga não é colocar a economia política como um discurso científico ou teórico assumido pela prática governamental, e sim de assumir que o mercado se tornou um lugar de verificação, ou seja, um lugar de construção de verdades.

A princípio, Foucault chama de liberalismo a combinação de três fatores: verificação do mercado, limitação pelo cálculo da utilidade governamental e a posição da Europa como região de desenvolvimento econômico ilimitado em relação a um mercado mundial. A Europa surge na discussão como um sujeito econômico coletivo por conta da mundialização dos mercados. Basicamente é considerado que a liberdade de mercado, que se diz capaz de assegurar o enriquecimento recíproco de todos os países da Europa, só terá êxito no sentido do enriquecimento almejado perante a ampliação dos mercados para além da Europa, sendo o mundo o seu limite e a concorrência o seu jogo principal. Qualquer cenário contrário a este levaria a uma soma-zero, a um resultado nulo para as partes envolvidas, uma vez que no comércio exclusivo entre nações européias, apenas uma parte delas lucraria, inviabilizando o projeto de enriquecimento recíproco. É via abertura de um mercado mundial que o jogo econômico não se apresentará de uma maneira finita, evitando assim, consequentemente, os efeitos conflituosos daí provenientes.

Este cálculo econômico, que a priori era realizado entre indivíduos e em última instância, entre Estados, ao alcançar as dimensões do mundo por meio da abertura de um mercado mundial, dá forma a uma racionalidade planetária que, se aceita pelos demais países, abre espaço para uma configuração de mundo que tem, por meio da homogeneidade de uma racionalidade econômica e na profunda interdependência entre atores e fatores, um subsídio forte para a paz. Este argumento não se apresenta como novidade se considerado pela perspectiva kantiana, que já defendia um ideal de paz perpétua por meio das relações comerciais entre repúblicas liberais (o princípio da paz separada), tal como foi exposto no capítulo anterior na discussão acerca das teorias relacionadas a uma segurança internacional. O próprio Foucault resgata este aspecto de Kant (em um tom de crítica, é bem verdade) ao afirmar que “a paz perpétua é garantida pela natureza, e essa garantia é manifestada pelo povoamento do mundo inteiro e pela rede das relações comerciais que se estendem através de todo o mundo. A garantia de paz perpétua é portanto, de fato, a planetarização comercial” (FOUCAULT, 2008d, p. 80).

Antes de explorar a ideia de liberalismo e economia em escala planetária, o que será foco de uma discussão centrada nessa extrapolação possível do conceito de governamentalidade para a esfera internacional, é preciso retornar à liberdade e ao sujeito de

interesse. A prática governamental se alimenta de liberdade e é obrigada a produzi-la ao ter o mercado como veridificação, pois o sujeito de interesse necessitará dessa liberdade para fazer-se produtivo e, por meio da produção, fazer-se livre. Foucault afirma que o liberalismo produz o necessário para tornar o sujeito livre. Uma vez que o indivíduo toma o mercado como a verdade proposta pela racionalidade governamental, o sujeito assume a liberdade como seu próprio empreendimento, a qual diz respeito à capacidade de escolha, autonomia e auto-responsabilidade. Esta liberdade do sujeito não é oposta ao governo, mas complementar ao seu projeto liberal de governamentalidade, ou talvez seja melhor destacar, fundamental para seu funcionamento. Se, na perspectiva da razão de Estado, a racionalidade do soberano ocupava um papel central, com a racionalidade provinda por meio da economia e do mercado, serão os indivíduos livres, sujeitos de interesse porque correspondem à racionalidade em questão, que irão governar uns aos outros utilizando as regras estabelecidas pelo mercado, expressão máxima do liberalismo.

Não deixa de ser um paradoxo a relação aqui estabelecida entre os mecanismos que permitem o liberalismo e a atuação do Estado. Ao mesmo tempo em que o Estado vai procurar se afastar de tudo o que diz respeito ao mercado, permitindo que o funcionamento deste ocorra da forma mais “natural” possível, será o próprio Estado, por meio das técnicas de governo provenientes de uma racionalidade com base nesse mesmo mercado, que estará presente para garantir que a economia flua de maneira capilarizada, buscando a supracitada naturalidade. A garantia vem na forma da intervenção do Estado com normas, regulamentos, coerções, subsídios, limitações, entre outros mecanismos. No plano internacional, a garantia de que o mercado continuará encontrando os caminhos da expansão necessária residem nas articulações comerciais com o intermédio do Estado-nação, com a intervenção direta em outros países, ainda que implique na violação de determinadas soberanias. Este ponto deveria se constituir mais em uma contradição do que paradoxo, mas a ideia em torno do último será sustentada porque a governamentalidade se encontra no seio dos paradoxos que uma tripla perspectiva de poder pode apresentar perante uma determinada racionalidade.

... embora esse liberalismo não seja tanto o imperativo da liberdade, mas a gestão e a organização das condições graças às quais podemos ser livres, vocês vêem que se instaura, no cerne dessa prática liberal, uma relação problemática, sempre diferente, sempre móvel, entre a produção da liberdade e aquilo que, produzindo-a, pode vir a limitá-la e a destruí-la.

[...]

A liberdade é algo que se fabrica a cada instante. O liberalismo não é o que aceita a liberdade. O liberalismo é o que se propõe fabricá-la a cada instante, suscitá-la e produzi-la com, bem entendido, [todo o conjunto] de injunções, de problemas de

custo que essa fabricação levanta. Qual vai ser o princípio de cálculo desse custo de fabricação da liberdade? O princípio de cálculo é, evidentemente, o que se chama de segurança. (FOUCAULT, 2008d, p. 87-88)

Os dispositivos de segurança nesse caso serão exatamente as intervenções, os mecanismos encontrados por essa arte de governo que garantirá uma espécie de equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos, que garantirá a manutenção da ordem. A liberdade, portanto, está permanentemente vinculada à segurança na racionalidade governamental voltada para as populações. O governo, ao mesmo tempo em que deve deixar o jogo fluir, precisa estar atento a tudo e a todos, de olho em seu rebanho para que o interesse individual não interfira no interesse coletivo e vice versa, garantindo que a mecânica natural siga seu fluxo e interferindo quando esse fluxo não tomar os caminhos ditos como naturais. Trata-se do panóptico de Bentham³⁶, Foucault vai concluir, sendo este panóptico “a própria fórmula de um governo liberal” (FOUCAULT, 2008d, p. 91).

3.4.2 Os estudos sobre governamentalidade e sua contribuição para possíveis leituras da ordem internacional

A abordagem em torno da governamentalidade só veio a popularizar-se após a morte de Foucault, particularmente a partir da década de 1990. Autores como Nikolas Rose, Mitchell Dean e Peter Miller, entre outros, elaboraram um projeto de resgate anglo-americano ao trabalho desenvolvido nessa perspectiva, o qual ficou conhecido como *Governmentality Studies* ou Estudos sobre Governamentalidade. A abordagem foi capilarizada para diversas áreas, tais quais educação, psicologia, filosofia, mas sempre mantendo um pé no campo político que lhe deu fundamento teórico.

Um importante trabalho desenvolvido em 1991 por Peter Miller em parceria com Graham Burchell e Colin Gordon foi intitulado como *The Foucault Effect* (O Efeito Foucault) e foca nos estudos sobre governamentalidade trazendo uma compilação de trabalhos relativos ao tema e em diálogo com os conceitos trabalhados por Foucault. Nikolas Rose, juntamente a Pat O’Malley e Mariana Valverde (2006) realizam um estudo sobre a governamentalidade em

³⁶ A ideia do panóptico de Bentham foi apresentada como modelo ideal de vigilância dentro das prisões. Tratava-se de uma grande torre localizada ao centro de uma área circular onde estavam dispostas as celas. Dessa maneira, a torre de vigilância era capaz de manter a mesma atenção sobre os presos, de maneira constante.

Foucault e celebram a forma como o legado tem sido explorado e trabalhado em diversas áreas do conhecimento. Mitchell Dean (2010), por sua vez, trouxe uma das mais importantes contribuições ao trabalhar a governamentalidade na perspectiva de uma crise neoliberal no pós-2008, pois com a crise financeira e a atuação forte do Estado junto à economia, as transformações na arte do governo foram justamente em direção à contradição do esquema de liberdade de circulação.

O que não se perde de vista nos Estudos sobre Governamentalidade, no entanto, é a perspectiva do inacabado e da continuidade, uma vez que o próprio Foucault se negava a visualizar seu trabalho como algo dotado de um fim, mas preferia compreender que havia sempre a possibilidade de redescobertas, de negar aquilo que havia sido elaborado em prol de uma revelação que ia além do processo já traçado pelo seu método genealógico. O que faz total sentido ao se partir da própria noção de saber e discurso abordada pelo autor, é sempre necessário aprofundar-se no objeto e ir além, retirando os véus discursivos que embaçam o conhecimento.

Como pensar a ordem internacional em termos de governamentalidade?

O exercício de pensar a governamentalidade para além das fronteiras nacionais não é inédito. Alguns autores³⁷ seguiram com o legado foucaultiano e deram ao conceito status global, tanto com foco na governamentalidade propriamente dita como no biopoder enquanto categoria para a análise de questões relacionadas ao humanitarismo, saúde e direitos humanos. Ronnie Lipschutz e James Rowe (2006) realizam um dos trabalhos mais expressivos relativo ao tema, afirmando por meio de uma análise da política global contemporânea e dos movimentos de contestação que as políticas distributivas da economia política global alcançaram praticamente todos os espaços do dia a dia, exercendo um poder governamentalizado através do qual o indivíduo possui pouca voz ou liberdade (LIPSCHUTZ & ROWE, 2005, p. 4) e reage por meio de uma busca pela produção do poder localmente, por meio da ação contestatória à hegemonia do discurso de mercado e ao capitalismo globalizado. Os autores também destacam que a aplicação da governamentalidade para a ordem contemporânea não rivaliza com o realismo, liberalismo ou construtivismo, entre outras

³⁷ O próprio Mitchell Dean procura abordar a governamentalidade em uma perspectiva internacional, além de autores como Ina Kerner (2010) e Hardt e Negri (2006), sendo que os últimos na verdade estão mais interessados no caráter produtivo do biopoder que contextualiza a definição de Império por eles abordada.

abordagens teóricas voltadas para o internacional, pois interpretam que a governamentalidade global é um fenômeno empírico cujas questões são determinadas pela contingência e pelo contexto, encaixando-se nessas perspectivas teóricas que são, elas próprias, produtos do poder (LIPSCHUTZ & ROWE, 2005, p. 14). Na tentativa de um diálogo com Lipschutz e Rowe, é possível afirmar que a governamentalidade de fato confronta, ou ao menos tensiona a concepção realista de poder, uma vez que não parte de uma postura estruturalista da realidade, estrutura que o realismo prescreve enquanto ponto de partida para a leitura das relações entre Estados soberanos. A governamentalidade não vai partir das estruturas que constituem a ordem, mas dos discursos que a compõem e a legitimam e dos mecanismos que a sustentam e a alimentam. Se, na interpretação de Waltz e Mearsheimer, por exemplo, a estrutura do sistema internacional irá determinar as relações entre atores (notadamente os Estados no caso realista), a perspectiva foucaultiana colocará a própria estrutura como um discurso, legitimado pelas articulações entre os Estados e demais atores do sistema internacional uma vez que partem dessa estrutura para a configuração de suas relações.

A extrapolação da concepção de governamentalidade para a ordem internacional pode ser feita pelo menos de duas formas: a primeira, seguindo fielmente os passos processados por Michel Foucault, por meio do que se poderia chamar de uma genealogia das relações internacionais, um exercício de elucidação de discursos e práticas na esfera internacional que certamente levaria por muitos caminhos que contribuiriam igualmente para o enriquecimento do campo. Uma segunda maneira, mais modesta que a primeira, trata de analisar os componentes conceituais que fundamentam a noção de governamentalidade à luz da esfera internacional. Não é a intenção alterar os sentidos originalmente dados a estes conceitos, mas de repensá-los por meio de um viés que leva em conta a evolução do liberalismo para além do próprio Estado. Esta afirmação nos leva a esclarecer, antes de iniciar a análise sobre como estes componentes fundamentais contribuem para uma governamentalidade da ordem internacional, de quais seriam as improbidades conceituais a não serem cometidas no processo de extrapolação.

Primeiramente, seria errôneo falar em uma “transposição” do conceito de governamentalidade para a ordem internacional por um motivo simples: transposição implica adaptação, arranjo, o que pode sugerir a tentativa de uma simples transferência de papéis, passando para os Estados as características que dizem respeito aos indivíduos no construto da governamentalidade tal como originalmente abarcada. Os Estados não são unidades monolíticas da mesma maneira que os indivíduos são construídos por conta de interações e

conflitos, e ainda que se possa considerar o Estado como uma unidade, trata-se fundamentalmente de uma unidade de natureza diferente da do indivíduo. Uma simples analogia da governamentalidade em âmbito internacional seria equivocada pela própria caracterização do Estado dentro da noção de governamentalidade. É natural que em termos de ordem internacional, novas características sejam consideradas e enriqueçam ainda mais a área de estudos, mas os papéis e articulações precisam ser mantidos a fim de que o conceito permaneça em seu sentido próprio. A troca de papéis, de sujeitos e objetos transformaria a ideia de governamentalidade da ordem internacional em qualquer outra coisa que não a governamentalidade considerada por Foucault.

Em segundo lugar, e basicamente como reflexo da primeira consideração, não é correto falar em governamentalidade da ordem internacional como expressão de um único Estado-nação, ainda que este seja hegemônico, ou de uma Organização Internacional, mesmo que esta seja supranacional. Como foi descrito anteriormente, a governamentalidade liberal não reflete uma razão de Estado, mas um regime de verdade que, no caso do liberalismo, se situa no mercado. Uma vez que os Estados (ainda que não sejam todos) compartilham, cada um a sua maneira, de uma noção de liberalismo e possuem cada um seus mecanismos próprios de segurança, a governamentalidade na esfera internacional não pode ser reduzida a nenhum deles em particular. Da mesma maneira, as organizações internacionais são a expressão de uma arena de interesses entre os atores que a compõem. Mesmo que esta organização possua uma identidade própria, transcendente aos Estados que as constitui, ela sempre refletirá tantos os conflitos como as solidariedades que lhes são inerentes. As organizações expressarão uma forma peculiar dentro do arcabouço da governamentalidade, particularmente no que tange à segurança internacional, mas não irão caracterizar este composto como sendo fonte do regime de verdade que atravessa o conceito. As organizações internacionais são igualmente atravessadas por discursos que são reflexo de regimes de verdade e funcionam também como importantes campos de legitimação para estes regimes.

Ainda no que diz respeito aos Estados, seria também errôneo considerar uma governamentalidade que abrangesse o mundo como se este estivesse vinculado a um único regime de verdade, e por esta razão não se fala neste trabalho em “governamentalidade global”. Foucault elabora suas reflexões teóricas tendo o Ocidente como base, e é importante não perder de vista que as peculiaridades culturais também possuirão influência na formulação de discursos que corroborem ou não a verdade repassada pelo Estado liberal. A própria dinâmica em torno da adesão de determinados Estados aos princípios liberais engloba

a análise que se pode realizar acerca da governamentalidade da ordem internacional, sendo este um dos objetivos deste trabalho a ser aprofundado no próximo capítulo. Se é possível falar em uma governamentalidade na esfera que vai além dos Estados, não são todos os Estados que fazem parte dela, ainda que possuam um papel importante também para o seu desenvolvimento. É importante reconhecer estas “fronteiras do discurso”, nas quais eles, os discursos, confrontam-se com outros pertencentes a novas e distintas acepções de verdade, dando origem ao que Samuel Huntington (1993) considera como um “choque de civilizações”. Huntington dá primazia à dimensão cultural para descrever aquilo que enxerga como sendo a principal fonte de conflito para o novo mundo pós-queda do muro de Berlim, mas efetivamente não seria possível desbancar os aspectos econômicos e ideológicos junto ao cultural, pois já não é possível separar os discursos que contribuem para este “choque”. Em outras palavras, faz-se uso do cultural e do ideológico para sustentar determinadas diferenças que são essencialmente econômicas, e vice versa. A atual guerra ao terrorismo é um exemplo para esta questão, uma vez que questões culturais, políticas e econômicas se confundem para a elaboração de determinados mecanismos de segurança, o que serve para acobertar as possíveis reais motivações para a ação dos Estados Unidos em determinadas localidades.

Uma última questão relacionada às possíveis improbidades na utilização do conceito de governamentalidade no campo internacional refere-se mais a um cuidado do que a um erro propriamente dito. Consiste em tratar a governamentalidade da ordem internacional como “governança global”. Segundo a definição de Rosenau e Czempiel (1992), governança global pode ser compreendida como “um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos”. Trata-se de considerar a governança como um mecanismo de ordem, e Craig Murphy (2000) relaciona a governança a um projeto de caráter liberal em escala global. A governança coloca em diálogo (e em conflito) atores estatais e não estatais para a consecução de determinados objetivos e está relacionada com a interdependência entre Estados no cenário internacional, sendo, portanto mais um mecanismo capaz de possibilitar, aproveitando o conceito cunhado por Rosenau e Czempiel, uma “governança sem governo”. De uma forma geral, a governança global não abdica de um arranjo ou aparato institucional em nível internacional para que possa ser levada adiante, ao ponto que a governamentalidade não necessariamente fará uso de um arranjo internacionalmente estabelecido entre atores para se expressar na ordem internacional. A ação de um único governo, como por exemplo a adoção de uma determinada

política que interfira na forma de vida dos indivíduos a nível global, se constitui por si só como um mecanismo de governamentalidade.

Por conta das possíveis improbidades apresentadas, a governamentalidade da ordem internacional é aqui pensada em sua concepção “original” no sentido que busca não adaptar os conceitos tratados por Foucault para os objetos de análise da esfera internacional, mas sim reconhecer estes conceitos em um nível de análise que transcende o Estado-nação. Por esta razão, escolheu-se falar de *transcendência* do conceito de governamentalidade para a ordem internacional. A ideia de transcendência torna-se mais adequada uma vez que implica ultrapassar um limite estabelecido, superar uma conotação original abrindo-se aos desafios que possam se apresentar. No que tange à governamentalidade, pensá-la à luz da ordem internacional não consiste em “forçar a barra” do conceito, mas antes disso, reconhecer que ele articula elementos que, por si só, transcendem as barreiras de um Estado e de seu governo específico. Dessa maneira, é possível reposicionar a discussão da governamentalidade na ordem internacional sem perder de vista o *continuum* que a compõe, o qual vai do nacional ao internacional, do indivíduo e sua consciência de si aos regimes de verdade considerados por uma realidade globalizada.

A transcendência da governamentalidade para a ordem internacional se inicia pela consideração aos seus componentes fundamentais, de uma relação que vai do Estado ao sujeito, passando pelas necessidades de segurança e liberdade. Se a governamentalidade é vista na perspectiva limitada pelas fronteiras do Estado como o conjunto de práticas organizadas através das quais os sujeitos são governados, a abordagem internacional não perde o foco nas populações, ela permanece fundamentada pela biopolítica. Contudo, o conjunto de práticas que formam a governamentalidade passa a surtir efeito internacionalmente, a princípio por duas razões básicas: primeira razão, porque os indivíduos que constituem a população nacional fazem parte de outras categorizações de identidade, sejam estas de classe, gênero, raça, entre outras, identidades múltiplas que necessariamente transpassam as fronteiras nacionais e criam expectativas distintas nos diversos sujeitos, alterando a relação biopolítica entre eles e o Estado.

A segunda razão remete ao alcance que o conjunto das práticas adotadas pelos atores internacionais possuem, pois diante de um mundo globalizado e interdependente, as ações de um ator podem ter repercussão não apenas nacional, mas global. Esta repercussão possui um forte respaldo na forma como o liberalismo se propagou pelo mundo enquanto modo de organização do Estado, da economia e da sociedade. Foucault aborda a construção do

liberalismo como fundamento para a governamentalidade e quando esta relação recai sobre o cenário internacional, ela ganha novos contornos, que podem ser expressos por conflitos e dilemas inerentes à internacionalização da economia e as interrelações subsequentes à mesma, assim como a possibilidade de arranjos institucionais que visam, em último caso, uma maior integração do sistema internacional. A partir do momento em que o mercado, resgatando a idéia de veridificação em torno do mesmo, surge como “lugar comum” para além de um Estado, sendo neste caso uma veridificação de âmbito global, o conjunto de práticas que caracterizam a governamentalidade se transforma, apontando para uma ordem internacional que é reflexo deste regime de verdade. A idéia de governamentalidade da ordem internacional, portanto, consiste essencialmente na percepção de que o regime de verdade em torno dos mercados aponta para uma série de práticas organizadas, as quais podem ser provenientes da ação de um ou mais atores internacionais, individualmente ou em conjunto, tendo como objeto de atuação as populações e repercutindo internacionalmente. Esta “gestão da vida” passa a considerar os indivíduos como seres dotados de identidades múltiplas e por vezes transcendentais à idéia de sujeito nacional e as ações dessa gestão refletem uma necessidade de integração internacional que acompanha o próprio regime de verdade liberal adotado pelos Estados, pelas Organizações Internacionais e demais atores que alimentem ou legitimem os discursos em torno dele.

O discurso de verdade perpassa organizações e indivíduos. O sujeito tomado por um discurso de verdade forjado no seio do liberalismo manterá, tanto individualmente como coletivamente, em nível internacional, as articulações de interesse que estabelece em nível local ou nacional por meio das corporações tanto nacionais como multinacionais, alimentando uma economia de escala mundial.

A globalização possui peculiar importância para esta análise, pois, enquanto transcendência (BARTELSON, 2000), carrega uma "des-espacialização" das práticas humanas tal como das condições do conhecimento humano³⁸, projetando-as em nível global de modo a representar uma dinâmica própria, sendo assim incapaz de ser reduzida às dimensões e contextos que a formam.

É possível compreender a globalização como sendo um fenômeno multidimensional que, ao transcender as dimensões que o constituem sem, desta forma, encerrar-se em nenhuma

³⁸ A “des-espacialização” das práticas humanas e das condições de conhecimento são abordadas por Bartelson no sentido de que a globalização não pode ser localizada dentro ou fora de fronteiras estabelecidas, dissolvendo a ponte entre o *in* e o *out*, assim como também desafia uma “ontologização do mundo em sistemas e unidades” (BARTELSON, 2000, p. 189).

delas, permite a coexistência de processos conflitantes, antagônicos e mesmo excludentes, intensificando a probabilidade de realização de todos os processos. Probabilidade, uma vez que a realização ou não de um dado processo dependerá também das dinâmicas de poder que se desenham por meio da própria globalização, e que são também intensificadas pela própria, daí derivando novas configurações transnacionais de identidade e surgimento de novos atores na ordem internacional, por exemplo. A particularidade da globalização, portanto, está em ser transcendente o suficiente a ponto de lidar com as variáveis contraditórias das múltiplas dimensões em um único universo de significados. Ela funciona também, contudo, como um discurso de verdade que recai sobre o sujeito transformando sua própria identidade. As redes formais e informais que se constituem graças às evoluções tecnológicas em torno da internet ajudam a perceber esse novo sujeito “globalizado”, detentor de um novo discurso sobre a realidade internacional, que passa a ser vista como integrada, eliminadora de fronteiras, etc, gerando discursos que reforçam a perspectiva da governamentalidade liberal. Não significa que não possam existir os “contra-discursos” a exemplo dos movimentos alter e antiglobalistas, mas até que ponto estas forças contra-hegemônicas vão de encontro aos regimes de verdade que dão suporte às práticas de poder aqui consideradas, é uma questão a ser levantada. Não se pode deixar de considerar, a via de exemplo, a vulnerabilidade de alguns discursos que se dizem contestatórios, mas são, na verdade, apenas o antagonismo conjuntural de poder que nunca escapou às fronteiras da governamentalidade. É o que acontece a nível nacional quando, por exemplo, partidos que se dizem de esquerda e contestam uma determinada forma de fazer política assumem o governo e continuam a reproduzir as mesmas práticas de questionavam. A nível internacional, é possível citar os casos do apoio por parte dos Estados Unidos a determinados regimes não democráticos de acordo com interesses estabelecidos.

Retomando a questão para a perspectiva dos sujeitos, os discursos e contra-discursos fazem parte da realidade internacional da mesma maneira que as possíveis tensões ocasionadas por conta das múltiplas identidades assumidas pelos indivíduos perante o estreitamento das relações sociais que o mesmo advento da globalização proporcionou em escala mundial. Ainda que os processos de globalização não atinjam a todos da mesma maneira, serviu para construir laços de solidariedade entre sujeitos e atores, e também para que se reconhecessem determinadas realidades até então ignoradas, a exemplo dos massacres étnicos na África, entre outros dilemas políticos e econômicos. O surgimento de uma “sociedade civil global” vai em direção de consolidar os laços de solidariedade em torno de

uma estratégia de ação, mas também questionar a forma como determinados indivíduos vivem, ou sobrevivem, dando impulso a um discurso de direitos humanos que parte não somente dos indivíduos que vivem determinada realidade ou estão próximos a ela, como a outros que estão do outro lado do mundo e ainda assim procuram posicionar sua voz junto a uma corrente maior. Trata-se de interesses que, mais uma vez, transcendem o espaço nacional e forjam novas identidades, assim como novos discursos, o que significa dizer então que este sujeito que responde a uma governamentalidade da ordem mundial é também um sujeito em conflito, pois estabelece como consciência de si uma tensão constante entre o que o compõe nacional e transnacionalmente. Uma vez que, como já foi dito, não é possível separar os discursos que forjam uma determinada ideia de sociedade (o próprio nacionalismo abarca um ideal cultural, ideológico e também econômico), o sujeito passa a ser, essencialmente, um construto de paradoxos.

De uma forma geral, a reestruturação do capitalismo nas últimas duas décadas assim como o advento dos processos de globalização contribuíram para que o regime liberal se estabelecesse no cenário internacional tal qual se apresenta atualmente, e o reflexo dessa conjuntura pode ser expresso pelas políticas de desregulamentação de economias nacionais, liberalização do comércio e investimentos, facilitação para que multinacionais pudessem se estabelecer em diferentes partes do globo com um contínuo processo de mundialização do capital. O neoliberalismo expressa a versão mais radical desta realidade por meio da defesa ferrenha por uma liberdade de mercado quase absoluta e acima das liberdades e direitos sociais, econômicos, culturais dos cidadãos.

O mercado permanece como veridicação e atinge alcance mundial, de modo que as práticas de governo voltadas para a manutenção de seu funcionamento passam a considerar novas interações e arranjos que se formam na dinâmica do cenário internacional. Entram em jogo as parcerias, blocos econômicos, organizações internacionais, conflitos de interesse, sendo que todos estes elementos culminam em uma arena de atores e práticas que retroalimentam a governamentalidade liberal da ordem ao mesmo tempo em que procuram redefinir seus papéis junto a ela.

Ao contrário do que o mito globalizatório proclama e como bem argumenta Linda Weiss (1997), as mudanças observadas na economia mundial são insuficientes para sustentar uma ideia de tendência transnacional. Ela aponta que há sim um processo de internacionalização corrente, mas que este é sustentado também pelos Estados nacionais. A adaptabilidade de cada Estado dependerá de seu grau de influência e importância no cenário

internacional, variando, portanto, de Estado para Estado. Em outras palavras, a governamentalidade, ao transcender para a ordem mundial, não elimina a concorrência entre economias ou o papel do Estado para a internacionalização, assim como de outros atores não considerados por Weiss em sua análise, mas elucida o regime de verdade que constitui o campo dentro do qual irão se desenhar essa dinâmica. Não se trata, dessa forma, de um mundo anárquico como vai alimentar a teoria realista na política internacional; trata-se, essencialmente, de um mundo em vias de governamentalidade onde cada ator estatal, individualmente ou em conjunto, fará uso de mecanismos de segurança a fim de garantir a sua própria continuidade.

O biopoder enquanto gestão da vida reposiciona-se como o exercício de poder sobre as populações, mas busca atingir múltiplos propósitos, que vão do bem-estar ao controle, duas variáveis de uma mesma equação para a governamentalidade. Entretanto, esta população ganha e perde fronteiras com os processos de globalização, como já foi destacado acima em torno de uma discussão sobre a identidade do sujeito na perspectiva do internacional, e isto implica uma concepção ainda mais elaborada de segurança.

3.4.3 Governamentalidade, segurança internacional e os Estados Unidos como principal ator do regime liberal

Os dispositivos de segurança antes utilizados para garantir o bem-estar da população da mesma forma que de cada um de seus indivíduos precisa então assumir novos contornos a fim de dar conta das relações que essa própria população, livre para produzir e para circular, desenvolve em âmbito internacional. Internacionalização e globalização levam os indivíduos (alguns deles, não todos, e de modo diferenciado e desigual) a movimentar-se para além das fronteiras nacionais. Daí resulta necessário, seguindo a noção de governamentalidade, que se estabeleçam dispositivos de segurança de outra natureza.

Pode-se citar como exemplo de um dispositivo de segurança a aplicação de tarifas alfandegárias ou a criação de subsídios de forma a incentivar a produção e banir importações. Tais dispositivos consistem claramente em práticas de governo que buscam, ao mesmo tempo, proteger a economia nacional restringindo a liberdade de comércio entre atores de diferentes nacionalidades e assegurar a liberdade dos indivíduos nacionais por meio da capacidade de produção e competitividade, uma vez que a noção de liberdade está atrelada à circulação, ao

movimento. É o próprio paradoxo da liberdade de mercado em relação à arte de governar, mas que encontra no ambiente um novo desafio que se apresenta sob a forma de relação entre Estados. O foco do biopoder, do ponto de vista do Estado-nação, segue sobre a população nacional sob a forma do “interesse nacional”.

Por outro lado, o Direito Internacional abre o diálogo para uma mudança na perspectiva do biopoder, constituindo-se em um importante mecanismo de segurança para a esfera mundial, pois, ao mesmo tempo em que corresponde aos anseios das nações que o respaldam, permite o direito de voz às nações que, pela via pura da política, não teriam vez, além de colocar em diálogo nações e indivíduos, atores estatais e não estatais. O Direito Internacional permite a interpretação de uma “população global” da mesma maneira que reforça mecanismos de controle. É uma faca de dois gumes que responde às práticas referentes aos atores que contribuem para seu fortalecimento ou até enfraquecimento, quando não respeitam as regras estabelecidas pelo aparato jurídico internacional.

A leitura da ordem mundial em termos de governamentalidade também implica a transformação do que se entende por segurança internacional. O primeiro capítulo contribuiu para trazer esta questão a debate, mostrando que a concepção de segurança se transforma de modo a abranger novas temáticas que dizem respeito não somente a um, mas a todos os Estados, e passa pelas vertentes políticas, econômicas, ambientais, culturais e até mesmo éticas, fazendo com que a concepção de interesse nacional tensione diretamente com a percepção de uma “sociedade internacional”. A biopolítica nesse novo contexto segue tendo a vida como a base de cálculo para o poder, mas começa a responder a essa vida por meio de outras técnicas, uma vez que precisa dar conta de uma complexidade que perpassa diferenças culturais, políticas, conflitando com a tumultuada relação entre Estados soberanos.

Ao final do primeiro capítulo foi trazida a discussão acerca de uma mudança ou continuidade da ordem internacional no pós-89 e os eventos que marcaram o 11 de Setembro, assim como qual seria a concepção de segurança internacional diante das muitas dimensões que a presenteiam com a necessidade de focar na importância dos Estados e sair deles ao mesmo tempo, transcendendo-os sem, contudo, perder sua essência (sendo esta uma transcrição literal do questionamento anteriormente feito). A governamentalidade se apresenta, dessa forma, como uma possibilidade de resposta, não completa, pois não será aceito que a governamentalidade encerre em si a complexidade da ordem internacional e não é este o intuito do trabalho. A concepção de governamentalidade da ordem internacional tem a possibilidade de, no lugar de fechar um conceito para a segurança internacional, estabelecer

um lugar para ela no construto que passa pelos exercícios de poder e formulação de discursos para a legitimação de uma ordem que não é estabelecida em torno de polaridades, mas de regimes de verdade. A segurança internacional pode ser interpretada, nesta ótica, como o objetivo da governamentalidade da ordem mundial. Se a governamentalidade tem, como intuito maior, a segurança da população de modo que ela garanta a reprodução de um discurso com base em um regime de verdade, isso implica afirmar que a segurança internacional possui, inerente a ela, um discurso de liberdade que diz respeito ao próprio bem estar, à própria paz em última instância. Dessa forma, a governamentalidade da ordem internacional fará uso de diferentes dispositivos a fim de que se possa alcançar este ideal de liberdade, o qual contém o paradoxo do controle, como já foi exposto. Em uma perspectiva geopolítica internacional, o limiar entre o controle e a guerra passa a ser uma linha tênue, mas é possível relacionar outras formas de controle, tal como a influência econômica e cultural, o estabelecimento de normas, a imposição de padrões de consumo e estilos de vida, entre outros exemplos.

A já apontada importância dos Estados Unidos para a ordem internacional é aqui retomada, mas com um novo e múltiplo enfoque. A importância da nação norte-americana para a leitura com base nos conceitos foucaultianos possui respaldo em suas políticas nacionais de segurança pelo fato de que estas são o próprio estratagema para a manutenção da ordem, funcionam como dispositivos de segurança a serem utilizados na defesa de um regime de verdade liberal, o qual constitui a razão de Estado norte-americana. E esta interação entre segurança, economia e liberdade é não apenas fundamental como constituinte da nação americana. Se, de acordo com o caminho histórico traçado por Foucault para definir uma governamentalidade, o regime liberal foi sendo incorporado ao Estado, no caso dos Estados Unidos, este regime já nasce com sua própria Constituição; os Estados Unidos enquanto nação são reflexo do ideal liberal, o que significa que a defesa de um regime de verdade baseado em tal preceito não diz respeito somente a expandir um modelo de razão de Estado, mas de expandir-se enquanto nação.

Em um diálogo também relacionado à percepção biopolítica de Foucault juntamente à constituição do Estado norte-americano, Hardt e Negri (2006, p.200) consideram que a ideia contemporânea de Império por eles defendida, cujo diagrama é reflexo da arquitetura do mercado mundial, nasce com base na expansão global do projeto constitucional interno dos EUA. Para os autores:

A Constituição americana, como disse Jefferson, é a mais bem calibrada para o Império extensivo. Devemos frisar mais uma vez que ela é imperial e não imperialista. É imperial porque (em contraste com o projeto do imperialismo de sempre estender o seu poder linearmente em espaços fechados e invadir, destruir e subjugar países legítimos em sua soberania) o projeto constitucional americano é construído segundo o modelo de rearticulação de um espaço aberto e da reinvenção incessante de relações singulares e diversas em redes num terreno ilimitado. (HARDT; NEGRI, 2006, 200)

Buscando articular a discussão aqui desenvolvida com o que destacam Hardt e Negri, é do nosso entender que a expansão norte-americana é estabelecida nos moldes do regime democrático liberal, articulando dispositivos de segurança no âmbito nacional e internacional em prol de sua própria defesa. Este construto que articula as noções de democracia, liberdade, soberania e poder se exerce ou tem-se exercido no pós-89 por meio das estratégias de segurança nacional, articulando a defesa nacional e a promoção da democracia e liberdade pelo mundo porque uma é inerente à outra na perspectiva do governo dos Estados Unidos. Os meios pelos quais esse objetivo último será alcançado é que diferenciará os tipos de dispositivo de segurança, assim como os governos e suas relações com a ordem internacional, acarretando em diferentes discursos e diferentes tipos de influência junto aos atores políticos e sociais que precisam, em última instância, legitimar os dispositivos de segurança de alguma forma: seja de forma positiva (como por exemplo, a posição favorável da opinião pública norteamericana diante da guerra ao terrorismo após os ataques de 11 de Setembro, em claro apoio às políticas adotadas por George W. Bush em um primeiro momento), seja de forma negativa (como por exemplo, via submissão ao USA PATRIOT ACT³⁹ e outras medidas impopulares tomadas pela mesma administração).

Os discursos de legitimação passam pela relação entre o poder e as formas de *expertise*, pois é através do campo intelectual que as articulações necessárias para a defesa do regime liberal podem ser construídas a fim de serem incorporadas às estratégias políticas. No próximo capítulo, veremos como as *think tanks* norteamericanas correspondem a este desafio na perspectiva de uma governamentalidade de inspiração norteamericana da ordem internacional.

³⁹ USA PATRIOT ACT significa “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*” e consistiu em uma lei aprovada pelo Congresso em outubro de 2001 por meio da qual se buscou, como o próprio nome diz, conter o terrorismo em território americano e no mundo via a consideração de ferramentas e procedimentos que foram amplamente criticados pela sociedade americana por ir de encontro às liberdades civis.

CAPÍTULO 4 – AS *THINK TANKS* NORTE-AMERICANAS E SEU PAPEL NA GOVERNAMENTALIDADE DA ORDEM INTERNACIONAL PÓS-1989 NO CAMPO DA SEGURANÇA: OS CASOS DA *BROOKINGS INSTITUTION*, *COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS* (CFR) E *AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE* (AEI)

*“What are we for if we are to be scientifically
taken care of by a small number of gentlemen
Who are the only men Who understand the job?
Because if we don’t understand the job,
then we are not a free people.*

*We ought to resign our free institutions and go to school
to somebody and find out what it is we are about.”*

- Woodrow Wilson, ex-presidente dos Estados Unidos, 1912.

“We’ve got think tanks the way other towns have firehouses”

- Joel Achenbach, colunista do *The Washington Post*.

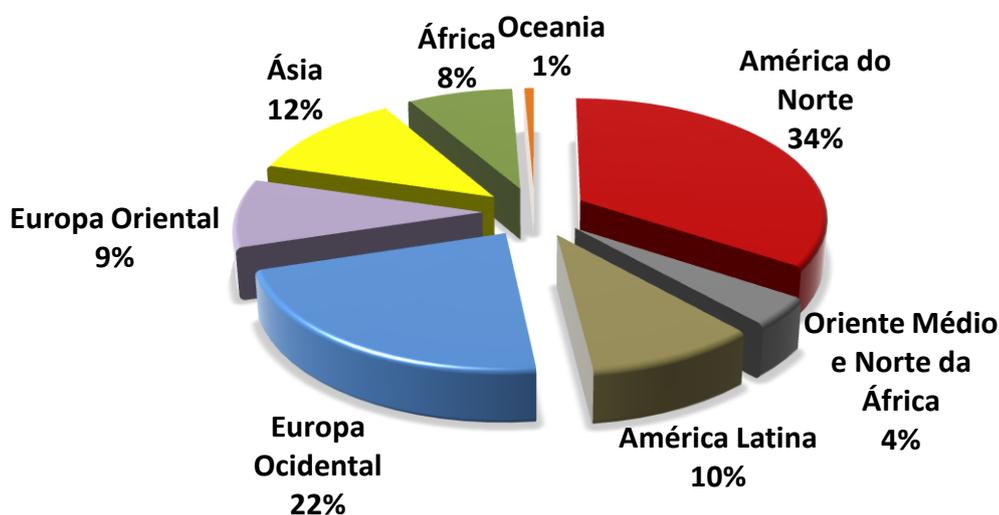
4.1 CONCEITO, ORIGENS E TIPOLOGIA DAS *THINK TANKS*

As *think tanks* são, essencialmente, organizações comprometidas com pesquisa e *advocacy* sobre qualquer questão relacionada às políticas públicas. Esta é a definição apontada pelo *United Nations Development Program*, genérica e imprecisa em explorar as consequências sociais que a concepção de *think tanks* pode abarcar, já que estas organizações são também pontes entre o conhecimento e o poder nas democracias modernas (TEIXEIRA, 2007). Pode-se traduzir o termo *think tank* como “reservatório de idéias”, e é esta a idéia expressa por estas organizações: um espaço de formulação e promoção de ideais, um pólo de

pensamento autônomo capaz de construir idéias e canalizá-las pelos mais variados veículos de modo a promovê-las para além deste pólo (RICH, 2004).

As *think tanks* surgem como um fenômeno nitidamente norte-americano, ganhando destaque a partir da segunda metade do século XX, quando passaram a interagir diretamente, por meio de seus intelectuais e especialistas, na formulação de políticas públicas junto ao governo norte-americano. No entanto, estas organizações estão presentes em vários países, inclusive no Brasil⁴⁰. Segundo um relatório de 2008 realizado pelo programa “*Think Tanks and Civil Societies*”⁴¹ da Universidade da Pensilvânia, liderado pelo professor James McGann, existem cerca de 5.470 *think tanks* ao redor do mundo, das quais 34% são norte-americanas [ver gráfico 1]. Ainda assim, um grande número de instituições de fora dos Estados Unidos têm emergido como importantes fontes para a formulação de políticas e promulgação de ideais, não somente perante os seus respectivos governos, mas também junto a organizações internacionais como a ONU, a OCDE e o Banco Mundial (STONE, 2001).

Gráfico 1 – localização de *think tanks* ao redor do mundo.



Fonte: MCGANN, James G. *The Global “Go To Think Tanks”*. 2008.

⁴⁰ Um importante exemplo é a Fundação Liberdade e Cidadania, vinculada ao Partido dos Democratas, que em 2009 lançou um livro intitulado “A política Externa do Brasil: presente e futuro”, com textos de Antonio Carlos Pereira, Rubens Ricupero, Sérgio Amaral e outros.

⁴¹ MCGANN, James. *The Global “Go-To Think Tanks”*. Think Tanks and Civil Societies Program, 2008.

As *think tanks* tiveram grande proeminência ao longo do século XX. A idéia original de criar uma *think tank* pode ter vindo de Thomas Clarkson, um inglês que fundou o Comitê pela Abolição do Tráfico Escravo Africano em 1787⁴². Contudo, ninguém foi mais importante em encorajar a disseminação das *think tanks* que Antony Fisher. O piloto da Força Aérea na Segunda Guerra Mundial recebeu conselhos de Friedrich Hayek sobre como barrar a disseminação do coletivismo e encorajar o ressurgimento de ideias do liberalismo clássico. O importante seria não entrar no mundo da política, mas focar no mundo das ideias. Fisher fundou o Instituto de Assuntos Econômicos (*Institute of Economic Affairs*, IEA) em 1955, o qual passou posteriormente a ser conhecido como a *think tank* de Margaret Thatcher.

De acordo com McGann (2005), as origens das *think tanks* nos Estados Unidos podem ser vinculadas às tradições da era progressista de filantropia corporativa. Uma distinção ríspida entre as alas executiva e legislativa do governo contribuiu para a preocupação em incorporar conhecimento ao processo de tomada de decisões, alavancando a confiança do governo no setor privado para que o mesmo ajudasse o governo a “pensar”. A abertura foi possibilitada justamente por conta dos empecilhos ocasionados pela divisão entre os poderes (legislativo, executivo e judicial), assim como os diferentes níveis de governo (governo federal e estados-federados). Este, contudo, é apenas um dos fatores que contribuíram para a disseminação de *think tanks* nos Estados Unidos. Outros pontos levantados por McGann referem-se ao sistema político que enfraquecia sistemas partidários, aliado ao alto desenvolvimento de uma cultura cívica e filantrópica e a uma opinião pública favorável a um papel limitado para o governo. McGann destaca o “excepcionalismo americano” como a força motora por trás do crescimento e diversidade de *think tanks* nos Estados Unidos. Este excepcionalismo proveria justamente de uma cultura política de natureza pluralística, descentralizada e permeável. Paralelo aos fatores estruturais que permitiram a ascensão das *think tanks*, o processo de formulação de políticas (*policy making*) sentia uma necessidade de estar acima de interesses políticos, estabelecido como um “campo da administração” próprio, em si e para si. As *think tanks*, dessa maneira, agiram como empreendedores intelectuais e políticos contribuindo também como parte do movimento para profissionalizar o governo.

A literatura considera pelo menos três ondas para a evolução histórica das *think tanks* nos Estados Unidos. Uma primeira onda pode ser identificada nas primeiras décadas do século XX com o surgimento de algumas das mais importantes *think tanks* norte-americanas.

⁴² Através de um artigo escrito em 1786 no qual questionava a legalidade em fazer um indivíduo de escravo contra sua vontade, Clarkson conseguiu exercer considerável influência levando à formação do Comitê que, nos anos seguintes, advogou fortemente por meio de Clarkson e seus membros pela abolição

Em 1910 surge a *Carnegie Endowment for International Peace*, criada pelo Barão do Aço de Pittsburg, Andrew Carnegie, e coincidentemente a primeira *think tank* a se dedicar exclusivamente ao campo das relações exteriores. Seguindo a trilha internacionalista da Carnegie, um grupo seletivo de intelectuais foi reunido entre 1917 e 1918 por Edward House, conselheiro do então presidente Woodrow Wilson⁴³. Das reuniões desse grupo e a aliança a alguns banqueiros, advogados e acadêmicos, surgiu o *Council on Foreign Relations* (CFR) em 1921. Já em 1927, o *Institute for Government Research* se fundiu a outros dois institutos para criar a *Brookings Institution* em 1927. No campo das relações exteriores, as *think tanks* que fazem parte dessa primeira onda possuem um comprometimento forte com problemas políticos, expressando uma abordagem internacionalista em contraponto a então postura isolacionista norte-americana, a qual foi considerada como um entrave em alguns momentos. A *American Enterprise Institute for Public Policy Research* (AEI), ainda que tenha surgido somente em 1943, também é considerada como parte dessa primeira onda de *think tanks* por apresentar as características acadêmicas que acompanham tanto a Carnegie como a Brookings e a CFR.

Uma segunda onda de *think tanks* está diretamente relacionada à Segunda Guerra Mundial, sendo este cenário de guerra inclusive o responsável pela origem da palavra⁴⁴. Este segundo momento é marcado pelo surgimento de contratantes governamentais (*contractors*) que prestavam aconselhamento militar aos chefes de Estado norte-americanos tendo diante de si a responsabilidade perante a posição hegemônica mundial dos EUA. A evolução das *think tanks* nesse momento acabou por ter seu desenvolvimento confundido com a própria introdução das políticas públicas como ferramenta das decisões do governo, a partir da criação da *RAND Corporation* em 1948 por intermédio de Robert McNamara (SOUZA, 2006). Outros exemplos igualmente relevantes para a política norte-americana são a *Urban Institute* e *Hoover Institute*, voltadas respectivamente para a pesquisa nas áreas sociais e econômicas nacionais e para estudos política econômica tanto doméstica como internacional, entre outros temas.

Uma terceira onda de desenvolvimento das *think tanks* pode ser localizada na década de 1970 e segue até os dias atuais. A Guerra do Vietnã teve um importante impacto, pois definiu

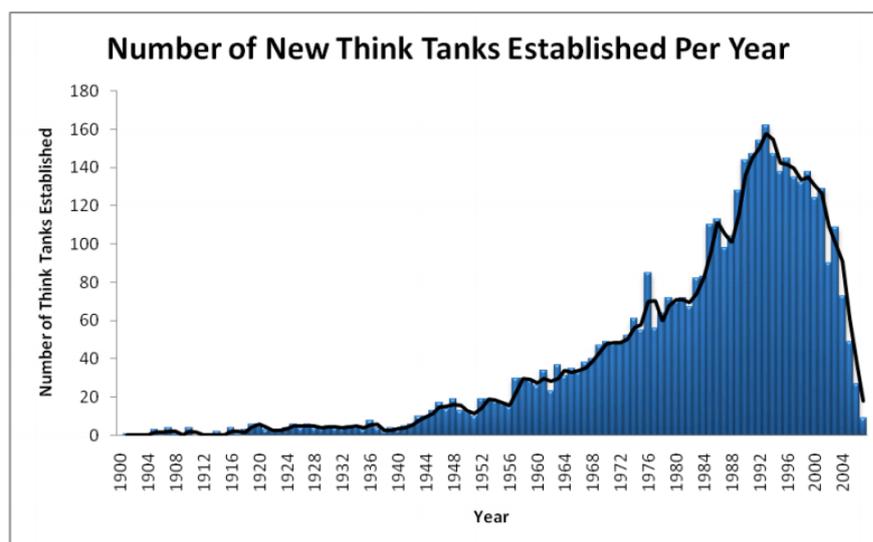
⁴³ De acordo com Richard Haass (2002), na pauta das reuniões desse seletivo grupo estavam questões relacionadas ao pós-guerra, inclusive alguns pontos que viriam a fazer parte das considerações tomadas na Conferência de Paris em 1921.

⁴⁴ O termo “*think tank*” surgiu como desígnio à sala onde os oficiais graduados se reuniam para discutir as estratégias de luta, logística, entre outros aspectos.

um modelo de *think tank* que ia de encontro aos efeitos da guerra junto à opinião pública norte-americana⁴⁵ e aos acadêmicos que passavam a contestar a orientação conservadora da política externa. O surgimento da *Heritage Foundation* em 1973 é um exemplo do tipo organizacional que começou a responder pelo rótulo de *think tank* nos 30 anos seguintes, conciliando pesquisa e advocacia por meio de estratégias mercadológicas agressivas. O caráter ativista dessas *think tanks*, de maioria conservadora, fez com que a noção de *think tank* se misturasse a de grupos de interesse. As administrações de Carter (1976-1980) e Reagan (1981-1988) contaram com intensa participação de *think tanks*, sendo o primeiro assessorado por especialistas da Brookings e CFR e o segundo por especialistas não apenas destas duas organizações como também da Heritage, AEI, entre outras.

É possível ainda considerar uma quarta onda de *think tanks* como bem aborda Abelson (2002), fundadas por ex-presidentes com o intuito de deixar um legado duradouro na política, seja em sua vertente doméstica ou internacional. Alguns exemplos são o *Carter Center*, *Nixon Center for Peace and Freedom* e a recente *The George W. Bush Presidential Center*⁴⁶.

Gráfico 2: Número de novas *think tanks* estabelecidas por ano.



Fonte: McGANN, James G. **The Global “Go To Think Tanks”**. 2008.

⁴⁵ De acordo com pesquisa realizada por Lunch e Sperlich (1979) a aprovação por parte dos americanos à guerra do Vietnã saiu de 52% em 1965 para 28% em 1971.

⁴⁶ O “Bush Center” tem como foco a reforma educacional, riqueza global, liberdade humana e prosperidade econômica. Segue sendo construída na *Southern Methodist University* em Dallas.

O gráfico 2 apresenta o expressivo crescimento no número de *think tanks* nas últimas décadas do século XX. McGann (2001; 2008) explica parte desse crescimento através das forças de mercado, que criaram uma demanda por diferentes tipos de *think tanks* que produziram novos produtos para atender às novas exigências do capitalismo (legitimação, capital simbólico), e pela necessidade de se responder às necessidades de formuladores de políticas e do público em geral por informações acessíveis, facilmente compreensíveis e consideradas de utilidade. Os processos de globalização, nesse sentido, aceleraram o crescimento de *think tanks* pela capacidade e força destas organizações junto ao processo de formulação de políticas públicas que se tornou mais complexo.

Andrew Rich (2004), em seu estudo sobre as *think tanks* e a política de *expertise*, nos mostra que essas organizações se desenvolveram ao longo do século XX não somente por meio de uma demografia política crescente como pela presença de suas principais “vozes” cada vez mais articuladas ao cenário governamental norte-americano. A primeira problematização diz respeito justamente ao que define uma *think tank* como tal, uma vez que, em alguns casos, elas são indiferenciáveis de organizações de pesquisa governamentais, ou mesmo se confundem com instituições que não se consideram *think tanks*⁴⁷. Essa distinção é ponto crucial no conceito que Diane Stone (2001) apresenta sobre as *think tanks*, tidas como “organizações relativamente autônomas engajadas na pesquisa e análise de questões contemporâneas independente do governo, partidos políticos e grupos de interesse”⁴⁸. Rich desconsidera qualquer organização afiliada a universidades ou organizações de pesquisa com base em grupos de interesse como sendo *think tanks* e define este tipo organizacional como “organizações independentes, sem fins lucrativos ou interesses específicos, que produzem e principalmente apostam na expertise e ideias para obter suporte e influenciar o processo de criação de políticas” (RICH, 2004). Ele então estabelece uma distinção relevante dentro de seu processo definidor que se respalda diretamente nos modelos apresentados pelas ondas de surgimento das *think tanks*: em termos operacionais, são organizações sem fins lucrativos que conduzem e disseminam pesquisas e ideias em assuntos de políticas públicas; politicamente, são instituições agressivas que ativamente buscam para suas *expertises* e ideias uma posição de influência dentro do processo de elaboração de políticas. Embora procure traçar essas diferenciações, Rich reconhece que uma completa distinção entre *think tanks* e outros tipos organizacionais não é inteiramente possível ou desejável, uma vez que as fronteiras

⁴⁷ Trazendo para a realidade brasileira, um caso evidente diz respeito à Fundação Getúlio Vargas, que é tida pelo programa “*Think Tanks and Civil Societies*” como uma das mais influentes *think tanks* brasileiras.

⁴⁸ Tradução nossa.

institucionais são por vezes amorfas. O que entra no centro de sua análise, portanto, são os produtos e os objetivos das *think tanks*, que de fato irão diferenciá-las dentro de sua capacidade operacional e de influência.

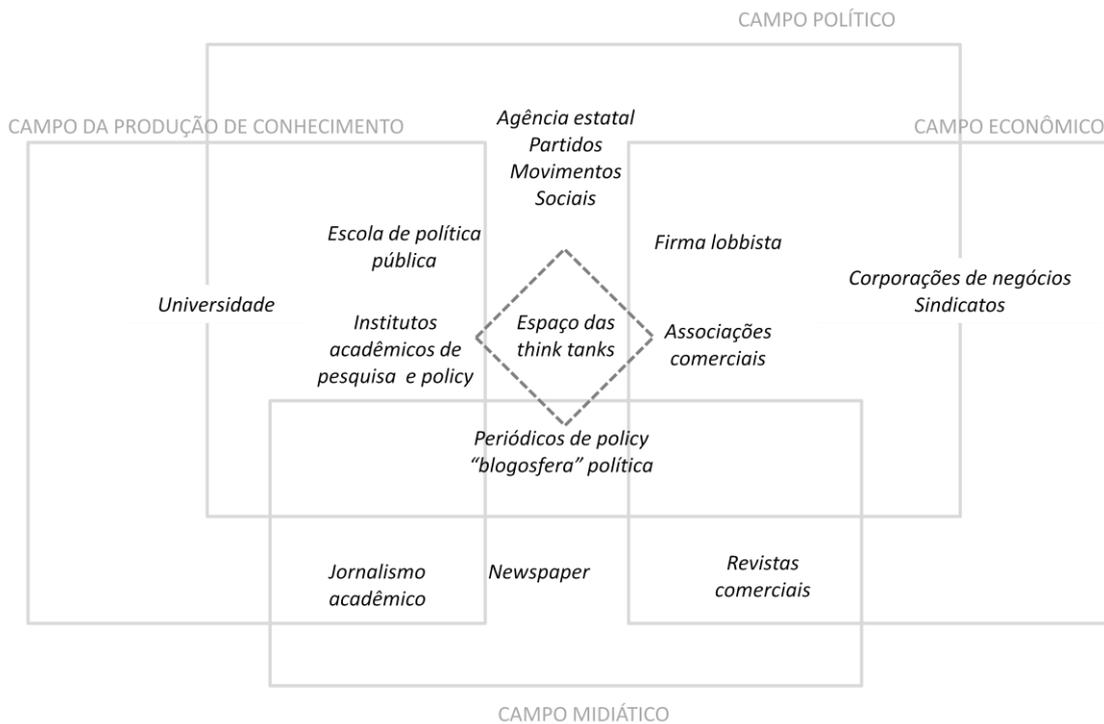
Ainda que a definição de Rich recaia sobre as dimensões operacionais e políticas das *think tanks*, a questão em torno da independência permanece relevante para a compreensão da natureza dessas organizações. Primeiramente, o fator “independência” possui uma grande importância para a legitimação das *think tanks* em suas funções de mediação entre o governo e o público, identificação, articulação e avaliação de estratégias políticas, propostas e programas, transformação de ideias e problemas emergentes em questões de política pública, interpretação e divulgação de eventos políticos para a facilitação da compreensão de determinadas questões (McGANN, 2008). Contudo, esta independência, aqui compreendida como sendo a desvinculação em relação a qualquer grupo de interesse ou financiador, não se confirma na história destas organizações, principalmente se forem colocadas em discussão as *think tanks* africanas, asiáticas, latinoamericanas e da Europa continental. Mesmo dentro do universo norte-americano e britânico, como destaca Medvetz (2008), a independência é questionada por duas razões: as primeiras organizações a surgirem sob a definição de *think tanks* não eram independentes de forma alguma e algumas organizações atuais são vinculadas a agências estatais (como é o caso da *Urban Institute*) e a universidades (*Hoover Institution*).

Um importante aspecto destacado por Rich é o que ele apresenta como eixo central de sua análise: para o autor, muitos especialistas atuam hoje no cenário político norte-americano (o qual ele toma como base de sua pesquisa) como advogados de determinadas posições. Ele afirma que o trabalho destes especialistas geralmente apresenta pontos de vista pré-formados no lugar de posicionar-se analiticamente de forma neutra e racional, gerando dessa forma uma concepção das *think tanks* como espaços onde políticos e especialistas operam em esferas mutuamente exclusivas, independentes uma da outra, mas que se encontram de alguma forma. Esta percepção em torno das *think tanks* faz com que muitas organizações evitem o “rótulo” de *think tank*, pois se por um lado há uma dose de autoridade intelectual inerente ao posto, por outro há a interpretação de que se trata de grupos de interesse ou firmas lobbistas, como afirmando anteriormente. Como consequência de sua análise, Rich defende que as *think tanks* devem buscar maximizar sua independência para conquistar maior credibilidade, estando esta independência associada a determinadas posturas ideológicas. Ele também aponta a necessidade dessas organizações galgarem acesso político junto ao governo a fim de

estabelecer influência, deixando clara a importância desse estreitamento para que as *think tanks* possam desempenhar seu papel.

Medvetz (2008) por sua vez, considera tênue a linha que determina onde começa ou termina a noção política de uma *think tank* e por isso se utiliza do conceito de espaço social e campo de poder de Pierre Bourdieu para estabelecer o posicionamento das *think tanks* no espaço político, considerando-as enquanto organizações *constitutivamente híbridas* situadas em uma posição estrutural intermediária (MEDVETZ, 2008, p.5), como pode ser observado no Quadro 2.

Quadro 2: *think tanks* no espaço social



Fonte: adaptado de MEDVETZ. 2008.

Na concepção que Medvetz faz das *think tanks*, é importante definir sua relação com os vários atores que fazem parte de sua rede de interações, interpretando as condições que moldam a produção dessas organizações. Se, por um lado, o trabalho de sublinhar um campo de atuação por parte das *think tanks* difere do de universidades, agências estatais, etc.; por outro, é a associação com estas instituições que vai delinear a forma de autoridade que as *think tanks* exercerão nesse mesmo campo.

Tipologias possíveis

O que se pode tirar das diversas contribuições citadas é que não existe um modelo definido e único de *think tank*. Elas variam de tamanho, tipos de financiamento, estrutura e escopo de atividade (McGANN, 2005). A estratégia e a estrutura de uma *think tank* possuem forte influência sobre o tipo de estratégia política produzida por ela, e dessa forma é possível estabelecer uma tipologia que classifica estas organizações em quatro tipos básicos:

- a) *Acadêmicas*: possuem caráter universitário (“universidades sem estudantes”), mas se diferenciam das universidades por lançarem pesquisas já direcionadas a um propósito claro e para uma audiência determinada. Podem ainda ser subdivididas em gerais e especializadas. As *think tanks* acadêmicas gerais possuem uma agenda de pesquisas diversificada que contribui para a sua credibilidade, assim como o respaldo de centros de pesquisa e da comunidade acadêmica. Apresentam pesquisas em longo prazo de maneira objetiva e independente. As *think tanks* acadêmicas especializadas, por sua vez, focam em um único assunto ou área de política pública e diferem das gerais por conta dos graus de especialização de suas agendas e, conseqüentemente, de seus clientes. Desde a década de 1980 a maioria das *think tanks* passou a ser especializada.
- b) *Contratantes/Consultoras*: desenvolvem pesquisas tecnocráticas para agências governamentais na maioria dos casos e dependem desses contratos em termos de financiamento. São consultores que fornecem análises altamente objetivas e quantitativas, voltadas mais para as políticas públicas propriamente ditas do que para a política em suas acepções ideológicas. Produzem o que se convencionou chamar, no seio das Organizações Internacionais, de “*policy-relevant research*”⁴⁹. Estas organizações fornecem pouca liberdade para seus pesquisadores por conta da natureza de suas pesquisas (um importante exemplo é a *RAND Corporation*, que atua em um setor altamente estratégico e de problemas técnicos complexos, o que envolve

⁴⁹ “*policy-relevant research*” refere-se às pesquisas que buscam fornecer informações científicas dentro do contexto de interesses do processo decisório. A ONU, por meio de suas agências e respectivos programas, é um exemplo de Organização Internacional que direciona o foco de suas pesquisas para aspectos como a interdisciplinaridade e a relevância para as políticas públicas. (MILANI, 2009).

baixa disseminação de seus trabalhos⁵⁰). O governo norte-americano, por meio da *National Science Foundation* (Fundação de Ciência Nacional) classifica este tipo de *think tank* como *Federally Funded Research and Development Centers* (Centros de Desenvolvimento e Pesquisa de Financiamento Federal, FFRDC) por financiar parcial ou integralmente seus trabalhos. O Departamento de Defesa norte-americano, por exemplo, apóia diretamente dez *think tanks* que se estabelecem como FFRDCs.

- c) *De advocacia/influência*: possuem uma abordagem mais partidária, promovendo pontos de vista elaborados sobre determinadas questões políticas. Rejeitam a orientação acadêmica e tecnocrática consideradas respectivamente pelos tipos acadêmicos e contratantes, funcionando como empreendedores políticos voltados para a promoção de suas ideias.
- d) *Mistas*: representam a congruência entre os três tipos-ideais anteriores, uma vez que as fronteiras entre instituições acadêmicas, contratantes e de advocacia têm se dissolvido nos últimos anos, fazendo com que todos os tipos possam produzir mensagens baseadas em ideologias, valores ou interesses, ao mesmo tempo em que realizam pesquisa empírica, “*policy-relevant*” ou teórico-acadêmica.

No que diz respeito às orientações ideológicas, a literatura no tema procura distinguir as *think tanks* norte-americanas em três categorias básicas: conservadoras ou de direita, centristas e progressistas ou de esquerda⁵¹, podendo ocorrer classificações que levem em consideração algumas dubiedades ideológicas que terminem por situar uma *think tank* como centro-esquerda ou centro-direita, (o caso da *Brookings Institution*). O boom de *think tanks* entre os anos 70 e 80 foi responsável pelo aumento substancial de organizações conservadoras que, atualmente, já passam do dobro de *think tanks* liberais. A superioridade nos números se reflete também no que tange aos fundos dessas organizações. Um artigo publicado pelo jornal britânico *The Guardian*⁵² apresenta dados de 2004 e 2005 que indicam um suporte financeiro de \$ 295 milhões para instituições adeptas às agendas conservadoras contra apenas \$ 75

⁵⁰ A natureza da atividade dessas *think tanks* também influencia na quantidade de fundos que as contratantes arrecadam. A RAND, por exemplo, é a maior do setor e tem um orçamento anual de \$ 251 milhões (segundo dados coletados pelo programa “*Think Tanks and Civil Societies*” em 2008).

⁵¹ *Think tanks* conservadoras ou de direita promovem uma combinação de sistema de livre mercado, governo limitado, liberdades e valores individuais e religiosos, além da promoção de uma política de defesa forte. Já as de esquerda, ou liberais, defendem o intervencionismo do Estado em nome da redução de desigualdades e justiça social, valores coletivos e baixo orçamento para defesa e segurança nacional. As centristas, moderadas e pragmáticas, situadas entre as políticas de direita e esquerda, focam no liberalismo econômico e social.

⁵² TEATHER, David. Liberals pledge millions to revive US left. *The Guardian*, 2005.

milhões fornecidos às instituições de esquerda. Essa discrepância tem levado a um esforço da ala democrática para reerguer o pensamento de esquerda, o que culminou na formação de uma organização chamada “Aliança Democrática” que tem como objetivo básico a arrecadação de fundos em prol da desejada insurgência.

Com relação às fontes de financiamento, as *think tanks* encontram-se diante de um amplo leque de possibilidades. Consideradas pela legislação estadunidense como organizações sem fins lucrativos, as *think tanks* são enquadradas como isentas de impostos. Os fundos para sua manutenção vem das mais variadas fontes, sendo a principal delas as doações privadas por parte de fundações, seguida das corporações⁵³, associações e, em alguns casos, como o da já mencionada RAND, quantias provenientes do orçamento governamental. Entre as fundações que mais contribuem financeiramente com as *think tanks* norte-americanas é importante salientar o papel da *Smith Richardson Foundation*, a qual fornece altos fundos para todas as *think tanks* consideradas neste trabalho e também para diversas outras, de modo a fomentar a vitalidade das instituições econômicas, sociais e governamentais dos EUA. Este exemplo será retomado mais adiante.

As corporações também desempenham importante papel em termos de financiamento junto às *think tanks*. Um exemplo interessante é o da *Exxon Mobill*, maior companhia integrada de petróleo do mundo (especializada na exploração, produção, fornecimento e transporte de óleo e gás para todo o planeta). A Exxon está entre as dez companhias norte-americanas que mais gastam com fundos para apoio a determinados tipos de pesquisa, políticas públicas e *lobby* com gastos em torno dos 160 milhões de dólares entre 1998 a 2011⁵⁴. Desta soma, quase seis milhões de dólares foram concedidos a cinco das mais importantes *think tanks* norte-americanas entre 2001 e 2009, como mostra a tabela abaixo.

⁵³ Ainda que haja a distinção aqui entre fundações e corporações, é possível também o financiamento indireto feito por corporações através de suas próprias fundações.

⁵⁴ Segundo dados fornecidos pela Media Transparency, disponível em <http://mediamattersaction.org>.

Tabela 1 - Fundos concedidos pela *Exxon Mobil* a algumas das mais importantes *think tanks* dos EUA

Ano de concessão do fundo	Think tanks beneficiadas pelo financiamento da Exxon Mobil					
	Brookings	AEI	AEI-Brookings ¹	CFR	Heritage	Carnegie
2001	\$ 60.000,00	\$ 230.000,00	- ²	\$ 60.000,00	\$ 65.000,00	-
2002	\$ 50.000,00	\$ 255.000,00	\$ 25.000,00	\$ 50.000,00	\$ 75.000,00	-
2003	\$ 125.000,00	\$ 230.000,00	\$ 30.000,00	\$ 105.000,00	\$ 95.000,00	-
2004	\$ 155.000,00	\$ 230.000,00	\$ 25.000,00	\$ 105.000,00	-	-
2005	\$ 170.000,00	\$ 240.000,00	\$ 25.000,00	\$ 173.000,00	\$ 30.000,00	-
2006	\$ 135.000,00	\$ 240.000,00	\$ 25.000,00	\$ 110.000,00	\$ 30.000,00	\$ 25.000,00
2007	\$ 230.000,00	\$ 240.000,00	-	\$ 110.000,00	\$ 40.000,00	\$ 20.000,00
2008	\$ 350.000,00	\$ 245.000,00	-	\$ 110.000,00	\$ 50.000,00	\$ 525.000,00
2009	\$ 265.000,00	\$ 235.000,00	-	\$ 150.000,00	-	\$ 25.000,00
Total	\$ 1.540.000,00	\$ 2.145.000,00	\$ 130.000,00	\$ 973.000,00	\$ 385.000,00	\$ 595.000,00

¹ AEI-Brookings se refere à parceria entre as duas instituições para estudos regulatórios de 1998 a 2006.

² Não houve financiamento no referido ano ou não há informações disponíveis.

Fonte: compilação de dados fornecidos pela Media Transparency.

O conjunto de fundos fornecidos pela Exxon foi voltado para projetos que compartilhavam a perspectiva da corporação tanto na área de mudança climática (a Exxon adota uma postura de negação ao aquecimento global, por exemplo) como na de liberalização de mercados. Embora tenham sido exemplificados os casos de apenas cinco *think tanks*, a soma total de fundos para esta amostra é o valor que a Exxon gastou em apenas um ano (2002), financiando diversas outras *think tanks* e institutos de pesquisa, a exemplo da *Cato Institute* (\$ 30 mil), *Center for Strategic and International Studies* (\$ 145 mil), *Frontiers of Freedom* (\$ 233 mil), *Competitive Enterprise Institute* (\$ 405 mil)⁵⁵.

⁵⁵ Idem.

4.2 GERAÇÃO DE EXPERTISE POR PARTE DAS *THINK TANKS* E SUA INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DOS EUA

A função primária das *think tanks* é ajudar os governos a compreender e tomar decisões acerca de questões domésticas ou internacionais com o devido respaldo teórico (McGANN, 2005). São organizações essencialmente reformistas no sentido de que buscam transformações ou, utilizando as palavras de Christopher DeMuth, ex-presidente da *American Enterprise Institute*, buscam “melhorar o mundo”. O Diretor de Política e Planejamento do Departamento de Estado dos EUA e presidente da *Council on Foreign Relations*, Richard Haass, possui posição semelhante à de DeMuth:

Seu maior impacto (de acordo com o nome que levam) está na geração de “novas formas de pensamento” que modifica a forma como os tomadores de decisão compreendem e respondem ao mundo. Concepções originais podem modificar as idéias sobre interesses nacionais dos EUA, influenciar a escala de prioridades, oferecer estratégias de ação, mobilizar coalizões políticas e burocráticas e criar o design de instituições duradouras. (HAASS, 2002, p. 6)

Elas [as *think tanks*] preenchem uma lacuna de importância crítica entre o mundo acadêmico e a esfera governamental. Dentro das universidades, a pesquisa é frequentemente impulsionada por debates metodológicos e teóricos, afastados dos dilemas políticos reais. Enquanto isso, dentro da estrutura governamental, os funcionários absorvidos pelas exigências concretas do dia-a-dia dos formuladores de políticas estão, na maioria das vezes, muito ocupados para recuar um passo e reconsiderar a trajetória mais ampla da política dos EUA. Sendo assim, a contribuição primordial das “*think tanks*” é a criação de uma ponte de ligação entre o mundo das idéias e da ação. (HAASS, 2002, p. 5)

Se o mundo acadêmico estabelece uma metódica condução investigativa para cada pesquisa a fim de estabelecer conclusões, é possível afirmar que este caminho muitas vezes é invertido pelo mundo das *think tanks*, onde a justificativa para as ideias parecem antever o processo de produção do conhecimento. Esse processo acontece principalmente entre *think tanks* voltadas para advocacia, nas quais o peso do *marketing* se sobrepõe ao da elaboração de pesquisas em longo prazo e à formação de seus especialistas.

Para entender o processo de formulação e legitimação de políticas por parte das *think tanks*, é importante considerar pelo menos duas dimensões fundamentais. Uma primeira dimensão está relacionada a *politics*, consistindo na relação das *think tanks* com os demais atores políticos, particularmente o Estado, por meio de um saber especializado que se

converte em poder. Uma segunda dimensão, referente à sociedade, diz respeito à interação das *think tanks* com o público por meio da mídia e outros mecanismos de externalização de pesquisas, buscando a legitimação de suas concepções, estas duas dimensões se articulam de forma a permitir que as *think tanks* possam concretizar suas aceções ideológicas, culminando em uma determinada estratégia política. Esta relação se torna possível graças à força da narrativa e a performatividade do discurso (CAIRO CAROU, 2006), levando a um processo de elucidação de ideais através da valoração moral a uma determinada causa, seja esta causa uma intervenção em âmbito internacional, a aprovação de uma política pública, etc. O papel da mídia neste processo também se apresenta como fundamental, uma vez que é capaz de ampliar a força das narrativas e consolidar discursos. Cairo se utiliza de Giddens e Foucault para explicitar a relação entre estruturas espaciais (para ele, estruturas de dominação) e o discurso, colocando que o espaço antecede as narrativas, mas estas resignificam as relações neste espaço. A importância de se compreender as formas de dominação e sua relação com as narrativas está no fato de que as formas expressas de dominação se dão por meio da defesa de um determinado saber, dinâmica da qual as *think tanks* fazem parte como pólos privilegiados no âmbito da política norte-americana.

O papel das *think tanks* junto ao governo configura-se basicamente de duas maneiras: em uma atuação mais interna via fornecimento de pesquisas e análises para agências importantes do governo, ou por meio de uma atuação externa, buscando incorporar suas ideias às políticas através da condução de pesquisa e análise que é amplamente divulgada junto às elites da política e ao público. Na atuação voltada para a relação com o governo, Haass (2002) destaca cinco formas pelas quais as *think tanks* afetam os formuladores de política externa dos EUA: “através do desenvolvimento de idéias e opções originais para a política, através do fornecimento de equipe de peritos para atuarem no governo, através do oferecimento de locais para discussão de alto nível, através da educação dos cidadãos americanos sobre o mundo e através de esforços oficiais suplementares para a mediação e resolução de conflitos” (HAASS, 2002, p. 5).

No que tange ao desenvolvimento de ideias e opções originais para a política, as *think tanks* podem ser ativas em todas as fases do processo de formulação de política, desde o estabelecimento de agendas até a criação ou implementação de assessoria para políticas pré-existentes. A relação com o estabelecimento de agenda de política externa passa pelo já mencionado processo de securitização onde determinadas questões são associadas à temática de segurança de modo que ganhem espaço nas estratégias políticas de uma forma geral, o que

contribui para o caráter generalista de alguns textos que contribuem discursivamente para a elaboração dos planos de segurança nacional norte-americanos.

O fornecimento de equipe de especialistas para atuação junto ao governo também é uma característica que tem marcado a relação entre *think tanks* e o governo dos EUA nas últimas décadas. Este ponto será resgatado mais a frente quando forem discutidos os casos da Brookings, CFR e AEI, mas para via de exemplo, os governos de Ronald Reagan (1981-1989) e George W. Bush (2001-2009) estão entre os que mais realizaram convocações de especialistas na história norte-americana. Esse fenômeno ocorre porque as *think tanks* focam suas atividades de assessoria nos trabalhos de tomada de decisão do Congresso, particularmente em comitês, e nas eleições presidenciais e transição do novo presidente ou novo Congresso. A transferência de especialistas se dá pela necessidade das administrações que se formam em ter material adequado e resumido que expresse a realidade com a qual eles terão de se confrontar. Somente na dupla administração de Reagan foram 150 convocações de especialistas provindos das mais diversas *think tanks* e são inúmeros os casos de especialistas que possuem em seu currículo um ou mais cargos governamentais ao longo da carreira. Os especialistas podem estar vinculados diretamente por meio da ocupação destes cargos ou agrupados em Comitês de Assessoria Federal (*Federal Advisory Committees*), que são as comissões de apoio ao presidente e ao demais setores do poder executivo com foco em temas específicos.

Fora os casos de membros integrando governo e *think tanks* simultaneamente, estas também mantêm linhas de comunicação com membros do Congresso e sua equipe, oficiais da administração, juízes federais e representantes dos estados. Os especialistas falam em audiências no Congresso e realizam palestras privativas para seus membros. Em troca, os congressistas são chamados aos eventos realizados pelas *think tanks* tendo a chance de expor suas posições em campo neutro. Convidam também formuladores de políticas selecionados do Departamento de Defesa, Departamento de Estado, Conselho de Segurança Nacional, CIA e outras agências de modo a enriquecer seu capital social e o campo de debate nos temas predominantes da política externa norte-americana.

Paralela à interação com os formuladores de política, ocorre a produção de relatórios, *briefings*, trabalhos monográficos e outros tipos de documentos de caráter geral ou específico sobre todo e qualquer tema. Outros meios incluem a avaliação de programas de governo, disseminação de pesquisas através da mídia, via Congresso ou via aparição pública, através da organização de seminários, *workshops*, criando redes e dando suporte a membros do governo

quando estes finalizam seus mandatos. Aqui as *think tanks* exercem influência para além dos governos e das instituições políticas, atingindo setores sociais e a própria opinião pública como meio fundamental para a legitimação de suas atividades, ideais, valores e prescrições.

O fornecimento de relatórios especializados para assessoria dos governos em transição tem sido um importante recurso e cada vez mais utilizado pelas *think tanks* em prol de divulgar suas ideias no campo político. O caso mais recente é expresso por um relatório da Brookings lançado em novembro de 2008 direcionado ao presidente Barack Obama e ao Congresso no período da transição após a sua vitória nas urnas. O impacto do relatório com foco na política a ser adotada nas relações com a América Latina foi tal que suas páginas praticamente se encontram transcritas na estratégia de segurança nacional para a América Latina lançada pelo governo Obama em 2009⁵⁶.

Capacidade de influência como um fator determinante

A influência que possuem na política e na formação da opinião pública é um elemento-chave para as *think tanks* e é o que determina o seu sucesso efetivo. A influência exercida pode ser de diferentes tipos e em estágios distintos do processo de formulação de políticas, o que de certa forma está relacionado ao tipo de *think tank* e/ou tipo de política em questão. Dois elementos se colocam como fundamentais para este processo de influência antes mesmo de se considerar os meios pelos quais as *think tanks* buscam exercê-la. O primeiro deles é o alto financiamento que as *think tanks* possuem, o que contribui para o impacto que estas organizações possuem pela possibilidade de mobilizar mais recursos para seus objetivos. O segundo é estrutural e não diz respeito às *think tanks*, mas ao governo norte-americano e sua forma de organização institucional. A descentralização e fragmentação no processo decisório dos EUA, com centros de poder na administração e dentro do Congresso, facilitam o trabalho das *think tanks*, pois estas acabam encontrando múltiplos pontos de acesso para exercer sua influência. Além disso, a maioria dos cargos da alta administração é preenchida através de

⁵⁶ O relatório em questão provém da Comissão Aliança para as Américas (*Partnership for the Americas Commission*) e traz, entre outros pontos, uma série de recomendações acerca da construção de uma aproximação extremamente necessária entre EUA e Cuba e a conformação de uma aliança hemisférica que reestabeleça a liderança norte-americana no continente. Como plataforma de ação para a América Latina, Obama estabeleceu em seu plano de governo justamente o objetivo central de restabelecer a liderança norte-americana no hemisfério em torno de três eixos semelhantes aos apontados pela Brookings (democracia, segurança e oportunidade). O caso de Cuba ganha destaque nesse cenário como um dos déficits diplomáticos norte-americanos, mas segue no documento oficial do governo alimentado por fundamentos hegemônicos via diplomacia “bilateral agressiva e munida de princípios”.

indicações, o que aumenta a possibilidade de que algumas ou várias cadeiras sejam ocupadas por especialistas provindos dessas organizações.

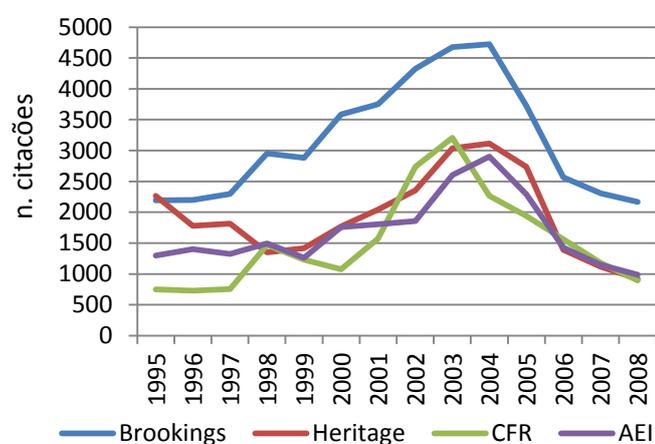
McGann destaca a vantagem competitiva que as *think tanks* apresentam na formação de políticas e da opinião pública por conta desse acesso tanto aos formuladores de política como também à mídia, “o que aumenta a utilização de suas pesquisas e análises por um grande número de policy makers e o público” (McGANN, 2005, p. 19). Por outro lado, reconhece que existe uma dificuldade em mensurar a real influência exercida pelas *think tanks* por meio de evidências fortes. A consideração de evidências circunstanciais é então adotada, o que envolve: consideração de relação e contato com formuladores e implementadores de política, extensão e qualidade de circulação dos produtos oferecidos e a utilização destes pelos formuladores de política via referência pública, utilização dos trabalhos não apenas no âmbito governamental de forma direta, mas indiretamente através de grupos de pressão e demais atores da esfera social civil, além de referências acumuladas na mídia e nos meios acadêmicos.

De modo conjunto, o nível de influência das *think tanks* no campo político é verificado pelo trabalho discreto junto aos formuladores de políticas públicas (mais particularmente de política externa) ou mais intenso junto aos meios de comunicação social, considerando a mobilização da opinião pública. Os indicadores dessa influência consideram basicamente três pontos: indicadores de recursos (nível do recurso, qualidade e estabilidade de financiamento, proximidade com tomadores de decisão, habilidades e experiência do *staff*, qualidade das redes e contatos); indicadores de demanda (exposição na mídia, *web hits*, testemunhos, relatórios distribuídos, consultas do governo, livros vendidos, conferências realizadas); e indicadores de impacto (recomendações adotadas pelo governo, publicações ou citações em jornais acadêmicos, domínio de *website*, etc).

É importante que as *think tanks* possam exercer o máximo de influência no processo político e para isso se utilizam da mídia de uma maneira tal que passa a ser possível definir com mais clareza suas distinções em relação às universidades, por exemplo. De fato, todo o trabalho realizado pelas *think tanks* é amplamente divulgado por meio de recursos de mídia, buscando sempre alcançar o máximo de editoriais possíveis nos jornais, lançando livros e promovendo-os de maneira intensa. Tanto a *Brookings* como a *Heritage Foundation*, por exemplo, possuem seu próprio estúdio de rádio e TV e dois especialistas da AEI apresentam shows semanais na TV pública norte-americana pelo canal PBS. A CFR se utiliza não apenas do marketing para divulgação de seus trabalhos como também de marketing institucional, e

seu vídeo de introdução traz desde o presidente Richard Haass à atriz Angelina Jolie para falar do papel da CFR para a educação da sociedade norte-americana nas questões de política externa. Estes tipos de medida fizeram com que essas *think tanks* ocupassem três entre os quatro primeiros lugares como *think tanks* mais citadas pela mídia em geral de 1996 a 2008, segundo dados da pesquisa de Michael Dolny, como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Citações de *think tanks* na mídia



Fonte: compilação de dados fornecidos por Michael Dolny disponíveis no site: <http://www.fair.org>.

A influência junto à mídia possui força tanto nos meios tradicionais como perante as novas mídias, com o lançamento de relatórios não apenas em inglês, mas em línguas que estejam diretamente relacionadas ao caso em estudo, com o intuito de ampliar o alcance de sua influência. Há casos de relatórios traduzidos para o árabe, mandarim e até mesmo português. A estreita relação de algumas *think tanks* com atores políticos de outras nacionalidades consiste em uma característica recente e resultado da necessidade de especialização em determinados assuntos. Para isso, ocorre a aproximação de *think tanks* a embaixadas de países emergentes, por exemplo, com o intuito de obterem apoio na contratação de *experts* nacionais da China, Índia, Brasil, Turquia, etc. em seus quadros profissionais, favorecendo dessa maneira o aumento do raio de ação das *think tanks* e abrindo novas possibilidades de negociação internacional e influência política.

4.3 *THINK TANKS* NORTE-AMERICANAS E GOVERNAMENTALIDADE: OS CASOS DA BROOKINGS, *COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS* (CFR) E *AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE* (AEI) NO CAMPO DA SEGURANÇA PÓS-1989

A compreensão do papel das *think tanks* norte-americanas em uma ordem mundial compreendida nos termos da governamentalidade, com base na contribuição foucaultiana discutida no capítulo anterior, passa por uma leitura histórica do que essas organizações representam de fato para a política dos Estados Unidos. As organizações escolhidas como casos para esta pesquisa representam três das oito *think tanks* mais importantes dos EUA de acordo com a classificação realizada por James McGann em 2008 (ANEXO A). Figurando respectivamente como primeira, segunda e oitava, a *Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations* (CFR) e *American Enterprise Institute* (AEI) conseguiram lograr espaços no campo da política norte-americana ao longo do século XX e consolidaram um potencial de impacto político nos últimos anos por meio de sua capacidade de influência junto ao governo e à opinião pública. A amplitude dessa influência pode ser questionada de acordo com os indicadores estabelecidos, circunstanciais na maioria dos casos como já foi explicitado, mas inegável no que tange a uma leitura que leva em conta não apenas a influência dessas organizações, mas a relação estreita que estabelecem entre suas acepções ideológicas e o regime democrático liberal que norteia a concepção de governamentalidade fundamental à razão de Estado norte-americano.

A escolha da *American Enterprise Institute* (oitava colocada na classificação de McGann) no lugar da *Carnegie Endowment for International Peace* (terceira colocada), *Rand Corporation* (quarta colocada) ou *Heritage Corporation* (quinta colocada) diz respeito ao critério temático. A AEI, assim como a CFR e a Brookings, possui projetos consolidados na área internacional ainda que, no caso dela e da Brookings, não seja o internacional seu campo exclusivo de atuação⁵⁷. Além disso, foi dada preferência a instituições que possuam um perfil acadêmico, favorecendo assim o processo de formulação e legitimação de políticas que lhe são característicos em lugar da ênfase no marketing realizado para a promoção de suas ideias.

⁵⁷ Ainda assim, os estudos na área de política externa consomem 26% do orçamento anual da Brookings segundo dados do relatório anual de 2008.

Quadro 3: *The Brookings Institution, Council on Foreign Relations (CFR) e American Enterprise Institute (AEI), Raio-X.*

	Brookings	CFR	AEI
Ano de Fundação	1916	1921	1943
Tipo organizacional	Acadêmica diversificada	Acadêmica especializada	Acadêmica diversificada
Localidade	Washington	Nova York (com escritório em Washington)	Washington
Orientação política	Centrista (embora seja classificada por alguns meios como centro-direita ou centro-esquerda)	Centrista	Conservadora
Especialidades	Política Exterior dos EUA, Oriente Médio	Política Exterior dos EUA, Segurança Nacional	Comércio, Segurança Nacional
Orçamento anual (média)	\$ 60,7 milhões	\$ 38,3 milhões	\$ 23,6 milhões
Tamanho do Staff	98 residentes, 173 adjuntos, 48 visitantes	65 residentes, 100 adjuntos, 20 visitantes	58 residentes, 15 visitantes

Fonte: compilação de dados com base em McGann (2008) e relatórios anuais das três *think tanks*.

The Brookings Institution

The Brookings Institution é uma das mais antigas *think tanks* norte-americanas. Começou como *Institute for Government Research* (1916) e acabou por fundir-se em 1927 ao *Institute for Economics* e a *Graduate School of Economics and Government* porque o empresário filantropo Robert Brookings percebeu que o governo poderia ser favorecido pelas pesquisas econômicas e administrativas providas de institutos independentes. No início, a Brookings tinha foco na política social doméstica e econômica. Somente após a Segunda Guerra Mundial iniciou suas atividades no campo dos estudos internacionais. Entre os feitos do período, são apontados como relevantes sua contribuição para a constituição da ONU e elaboração do Plano Marshall (BROOKINGS, 2010) além de indícios de intervenção juntos

aos governos de Johnson com a política econômica e Nixon durante a Guerra do Vietnã (HUSSEINI, 1998).

O pós-89 da Brookings foi marcado por três mudanças em sua presidência. Bruce MacLaury, que presidia a instituição desde 1977, foi substituído por Michael Armacost em 1995 e este pelo atual presidente Strobe Talbott em 2002. Armacost manteve laços estreitos com o governo Nixon e Reagan atuando no Departamento de Tesouro norte-americano e Strobe Talbott atuou na administração Clinton como vice-secretário de Estado. O quadro 4 sistematiza alguns elementos-chave para compreender a atuação da Brookings neste cenário:

Quadro 4 – Panorama do papel da *Brookings* para a governamentalidade da ordem internacional pós-89

<i>Brookings</i>	Mandatos presidenciais nos EUA durante o período 1989-2009		
	George H. W. Bush (1989-1993)	Bill Clinton (1993-2001)	George W. Bush (2001-2009)
Capacidade de Influência junto ao Governo norte-americano	- Especialistas da Brookings atuaram junto ao governo de Bush Sênior. ocupando cargos, entre os quais: Michael Armacost (Relações exteriores com o Japão); Richard Haass (Conselho de Segurança Nacional)	Especialistas da Brookings atuaram junto ao governo ocupando cargos, entre os quais: Strobe Talbott (vice-secretário de Estado); Colin Bradford (USAID), Martin Indyk (Departamento de Estado); - Participação no Conselho de Segurança Nacional (Philip Gordon, William Antholis, Martin Indyk); - Participação indireta via comissões em áreas estratégicas e fornecimento de relatórios.	- Especialistas da Brookings atuaram junto ao governo Bush, entre os quais: Kenneth W. Dam (Departamento do Tesouro), Suzanne Maloney (Equipe de Planejamento do Departamento de Estado). - Especialistas da Brookings participaram do governo como membros de Comitês, tais como: Kenneth Pollack (Oriente Médio). - Fornecimento de relatórios especializados sobre o Iraque, antes e após a invasão.
Capacidade de Influência junto à opinião pública	- Publicação de artigos e editoriais no <i>New York Times</i> , <i>Washington Post</i> , <i>Foreign Affairs</i> , <i>Le Monde</i> , entre outros; - Aparições na TV (ABC, NBC, Fox, entre outros canais).		- Criação do Iraq Index que é o site da Brookings mais acessado da década. - Artigos e editoriais publicados no <i>New York Times</i> , <i>Washington Post</i> , <i>Foreign Affairs</i> , entre outros. - Aparições na TV com comentaristas fixos para canais como CNN, Fox, CBS, NBC e até Al Jazeera.

<i>Brookings</i>	Mandatos presidenciais nos EUA durante o período 1989-2009		
	George H. W. Bush (1989-1993)	Bill Clinton (1993-2001)	George W. Bush (2001-2009)
Principais áreas de interesse na política exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Relações econômicas entre os EUA e a Ásia, primordialmente Japão e China; - A rediscussão do papel da OTAN para o mundo pós-guerra fria; - Compreensão do papel dos EUA frente ao novo contexto internacional; - O papel das organizações internacionais para a construção de uma ordem pacífica; - Implicações do NAFTA para as relações econômicas e políticas no continente americano; 	<ul style="list-style-type: none"> - Democratização do Leste; - Relações Econômicas EUA-Ásia; - OTAN e sua atuação no mundo pós-guerra fria; - A necessidade de articulação com organizações internacionais para o fortalecimento da liderança norte-americana; - Estudos sobre terrorismo, armamentos nucleares e conflitos. - Segurança energética 	<p>(primeiro mandato)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Terrorismo, Oriente Médio e o processo de Democratização da região; - Reforma da governança global. <p>(segundo mandato)</p> <ul style="list-style-type: none"> - o papel de liderança dos EUA frente à ordem internacional; - Redefinição da Segurança Internacional; - Democratização; - Segurança energética; - Promoção da paz pela redução da pobreza global.
Destaques do período	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos sobre a OTAN; - Estudos sobre o Oriente Médio e Conflitos regionais; - Estudos econômicos e segurança no pós-89 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Centro de Estudos para o Nordeste Asiático; - Estudos sobre o Oriente Médio. - <i>New Atlantic Initiative</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Saban Center for Middle East Policy (em parceria com a CFR) - Criação da 21st Century Defense Initiative; - Projeto de Governança Global. - Latin America Initiative.
Posicionamento em relação à Estratégia de Segurança Nacional	A Brookings manteve um perfil mais discreto diante do governo de Bush Sênior, visto como uma continuidade do seu predecessor Reagan. Compartilhou a visão dos EUA como poder único na ordem que se desenhava pós-89.	A Brookings compartilha a perspectiva do NSS de buscar o fortalecimento da liderança americana por meio do comércio livre, fortalecimento de instituições internacionais e a contínua promoção da paz, mas reconhece o unilateralismo pelo acesso a recursos. Segue a defesa pela democratização institucional perante as demandas do mercado internacional.	Posição crítica diante dos métodos utilizados pela administração Bush no combate ao terrorismo, embora haja uma identificação com as premissas do NSS em torno da promoção da democracia e liberdade econômica.

Fonte: Elaboração própria a partir de compilação de dados.

Como se pode observar, a atuação da Brookings no pós-89 é marcada por uma continuidade significativa de suas políticas. As mudanças encontradas refletem não tanto as mudanças de governo como as diferentes posturas perante eventos da política internacional. O

caráter de incerteza que permeou a política de segurança do governo de Bush Sênior não foi compartilhada por completo pela Brookings, que buscou compreender a forma como a liderança dos EUA se desenharia no cenário pós-89 com o suporte das organizações internacionais. Partindo de uma leitura com fortes características wilsonianas, a Brookings alimentou a necessidade de democratização do Leste europeu (preocupação que carrega na década de 1990) e do Oriente Médio (na pauta principalmente a partir de 2001) por meio de arranjos institucionais que envolviam a liderança norte-americana e a parceria com organizações internacionais e a promoção da liberdade econômica. Houve uma ênfase especial na rediscussão do papel da OTAN, particularmente por meio do Projeto *New Atlantic Initiative*, criado pela AEI e com a participação tanto da Brookings como da CFR.

A relação com o governo Clinton foi satisfatória para a Brookings de uma maneira geral com a atuação de seus especialistas na equipe de governo e pela ênfase econômica que Clinton estabeleceu para seus mandatos, refletindo em campo doméstico e internacional a credibilidade de uma liderança sem adversários à altura. Entretanto, as convergências entre a *think tank* e o governo democrata não eliminou o conjunto de divergências alimentado pela Brookings no que dizia respeito à postura do governo pouco preocupada com a política exterior, ou mais precisamente, com o foco que esta deveria obter no contexto em questão.

Um campo que ganhou força e exerceu forte influência no governo Clinton foi a necessidade de estreitamento de laços comerciais com a Ásia. Esta temática não foi única da Brookings, mas a AEI e CFR também trouxeram pesquisas extensivas no campo, o que pode ser explicado pelo vínculo financeiro entre estas organizações e a *Smith Richardson Foundation*, que vem financiando desde 1996 pesquisas com foco na economia asiática, democratização da China, entre outras questões.

Tabela 2 - Fundos concedidos pela *Smith Richardson Foundation* a algumas das mais importantes *think tanks* dos EUA

Ano de concessão do fundo	Think tanks beneficiadas pelo financiamento da <i>Smith Richardson Foundation</i>			
	Brookings	AEI	AEI-Brookings ¹	CFR
1996	\$ 195.900,00	-	-	\$ 25.000,00
1997	\$ 335.600,00	-	-	\$ 40.300,00
1998	\$ 363.600,00	\$ 177.300,00	\$ 500.000,00	\$ 104.750,00
1999	\$ 599.077,00	\$ 109.984,00	\$ 500.000,00	\$ 62.600,00
2000	\$ 519.093,00	\$ 455.248,00	\$ 500.000,00	\$ 534.373,00
2001	\$ 566.600,00	\$ 200.000,00	\$ 500.000,00	\$ 116.000,00
2002	\$ 249.562,00	\$ 487.514,00	\$ 500.000,00	\$ 5.000,00
2003	\$ 100.000,00	\$ 286.667,00	\$ 350.000,00	\$ 42.500,00
2004	\$ 162.079,00	\$ 233.333,00	\$ 250.000,00	\$ 40.000,00
2005	\$ 365.000,00	\$ 345.000,00	\$ 350.000,00	-
2006	\$ 768.722,00	\$ 941.280,00	-	-
2007	\$ 948.115,00	\$ 1.378.250,00	-	\$ 500,00
2008	\$ 473.876,00	\$ 732.000,00	-	\$ 116.000,00
Total	\$ 5.647.224,00	\$ 5.346.576,00	\$ 3.450.000,00	\$ 1.087.023,00

¹ AEI-Brookings se refere à parceria entre as duas instituições para estudos regulatórios de 1998 a 2006.

² Não houve financiamento no referido ano ou não há informações disponíveis.

Fonte: compilação de dados fornecidos pela Media Transparency.

É do interesse particular da já mencionada *Smith Richardson Foundation* auxiliar instituições que compartilhem suas orientações políticas em torno de elementos fundamentais para a constituição da sociedade norte-americana, resumidas pela fundação como sendo a “garantia da segurança dos Estados Unidos, protegendo e promovendo os interesses americanos e valores pelo mundo, e melhorando a ordem internacional” (SRF Annual Report, 2009).

Com os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, a Brookings direcionou suas pesquisas de modo a concentrá-las na geração de ideias, desenvolvimento ou revisão de

políticas que foquem as relações internacionais a partir de questões chave. Segundo Strobe Talbott, presidente da Brookings, estas consistem em:

“relações entre o mundo ocidental e o mundo islâmico; equilíbrio adequado entre vigilância contra o terrorismo e a proteção das liberdades civis; o conflito entre Israel e os palestinos; a necessidade de ajustar a diplomacia tradicional entre estados para que leve em conta a ascensão de participantes sem estados; o debate sobre estados de guerra preemptivos ou preventivos como resposta a ameaças de terroristas ou de estados que apóiam terroristas; desenvolvimento de uma estratégia internacional em longo prazo para o mundo Pós-guerra Fria; o futuro do controle de armas e o caso do sistema defensivo de mísseis” (TALBOTT, 2002, p. 21)

Todos estes pontos são agrupados nos cinco programas que a Brookings possui atualmente: Estudos Econômicos, Política Exterior, Economia Global e Desenvolvimento, Estudos Governamentais e Programa de Política Metropolitana. Surgiu então uma série de pesquisas e iniciativas voltadas para a nova realidade de guerra sem perder o foco nas estratégias que a Brookings já vinha adotando para cada um dos seus projetos. Em 2004, o Projeto em Democracia e Desenvolvimento no Oriente Médio (*Middle East Democracy and Development*, MEDD) se tornou ativo visando forjar um consenso em torno do engajamento norte-americano por mudanças no Oriente Médio. O projeto focou em uma reforma que conciliasse aspectos econômicos, políticos e sociais na reformulação do Oriente Médio e permaneceu ativo até 2009. A repercussão desse e outros projetos junto ao governo Bush foi baixa, uma vez que havia um predomínio forte por parte da expertise neoconservadora. Ainda assim, a Brookings manteve sua influência no campo através de relatórios citados em documentos oficiais e através da crítica à política adotada por Bush no Iraque. Kenneth Pollack foi um dos principais críticos por ter dificuldades em visualizar a objetividade da política de Bush na guerra global ao terrorismo. Apesar do teor crítico, contudo, a Brookings foi favorável à intervenção por considerar fundamental a modernização do Oriente Médio em prol dos interesses norte-americanos.

Ainda no que diz respeito ao Oriente Médio, ocorreu a parceria no projeto *Saban Center – Middle East Strategy* com a *Council on Foreign Relations* tendo como objetivo conduzir pesquisas aprofundadas sobre a estratégia para o Oriente Médio a ser adotado pelo sucessor de Bush. A parceria resultou em um livro em 2008 intitulado “*Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Nex President*” que se propôs a sistematizar as lições fornecidas pelos erros passados de modo a gerar um nova estratégia de ação para os Estados Unidos e

seus interesses na região, fugindo dos paradigmas estabelecidos por George W. Bush e Clinton em seus respectivos modelos (mudanças de regime e democratização, *peacemaking* e contenção).

Já em 2007, ocorreu o lançamento do Projeto de Gerenciamento da Insegurança Global (*Managing Global Insecurity*, MGI), uma iniciativa da Brookings juntamente com o Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova York e o Centro pela Segurança Internacional da Universidade de Stanford. O Projeto visou construir apoio internacional por parte de instituições globais e parcerias que pudessem contribuir com a paz e segurança internacional (MGI, 2008) e partiu da premissa de que a agenda de segurança é necessariamente transnacional por incluir desafios globais como as mudanças climáticas, proliferação nuclear e o terrorismo. O suporte financeiro do projeto apresentou fundos nacionais e internacionais (provindos dos governos da Noruega, Finlândia, entre outros atores da esfera internacional).

A agenda de ação do MGI, que tem como visão maior o “estabelecimento de uma ordem internacional fundada na soberania responsável⁵⁸ que forneça paz e prosperidade global para os próximos 50 anos” (MGI, 2008) estabeleceu quatro pontos cruciais: o primeiro deles diz respeito a restaurar a credibilidade da liderança norte-americana, que se perdeu segundo a interpretação de especialistas da Brookings por conta da fracassada política de guerra mantida por George W. Bush. A Brookings compreende que os EUA possuem a capacidade diplomática, militar e econômica única de liderar a insurgência pela paz no mundo com o apoio legítimo das instituições internacionais, sendo a revitalização destas o segundo ponto da agenda. O terceiro ponto consiste em lidar com as ameaças compartilhadas, com base em uma concepção transnacional dessas ameaças, e por último internacionalizar as respostas às crises.

De uma forma geral, o Projeto constituído por especialistas como Strobe Talbott, o ex-presidente do Banco Mundial James Wolfensohn e a ex-Secretária de Estado dos EUA Madeleine Albright, entre outros acadêmicos e integrantes do governo, trouxe em seu cerne uma forte crítica ao unilateralismo da política norte-americana do mandato Bush e uma mensagem clara ao próximo presidente do que deveriam ser as premissas da política externa norte-americana para os próximos anos: ter em mente que a liderança dos Estados Unidos era fundamental para a ordem internacional sem perder de vista a necessidade de compartilhar os

⁵⁸ Ideia de que os Estados devem assumir a responsabilidade pelos efeitos externos de suas ações domésticas (MGI, 2008).

desafios com os demais Estados e manter a legitimidade de suas ações junto aos órgãos internacionais.

Em 2008 ocorreu o lançamento do Índice de Fraqueza Estatal no Mundo em Desenvolvimento (*Index of State Weakness in the Developing World*) em consonância com a concepção de Estados fracos e falidos abordada no NSS de 2002. O índice aborda o desempenho de 141 países em desenvolvimento segundo suas performances em quatro esferas consideradas críticas pela Brookings: econômica, política, de segurança e bem estar social.

Nós definimos estados fracos como países onde falta a capacidade e/ou vontade essencial de preencher quatro conjuntos de responsabilidades governamentais críticas: encorajar um ambiente condutivo para sustentabilidade e manutenção legítima e transparente de instituições políticas; proteger suas populações de conflitos violentos e controle de seus territórios; conhecer as necessidades básicas de sua população. (BROOKINGS, 2008, p. 3).

A metodologia da Brookings segue indicadores das quatro esferas supracitadas. É interessante notar que como indicador político foi utilizado o item “liberdade”, cujos dados provieram de um outro Índice, o “*Freedom in the World*” promovido pela neoconservadora *Freedom House*. O Índice de Liberdade para o Mundo desta instituição não difere muito de um terceiro Índice, estabelecido pela também neoconservadora *Heritage*⁵⁹. Em comum, a relação entre segurança e liberdade econômica, que culmina na conclusão da Brookings de que os Estados Unidos devem necessariamente ter estes Estados fracos como foco em sua política externa pelo risco que eles representam para sua própria segurança.

De um modo geral, a Brookings apresenta um pragmatismo marcante que norteia sua forma de atuação perante o governo norte-americano, pragmatismo que, na visão do colunista Sam Hussein (1998), chega a ser amoral. Como bem define em seu conjunto de objetivos para a política externa, a Brookings visa influenciar políticas e instituições nos Estados Unidos e pelo mundo com o intuito de promover a paz, segurança e prosperidade, sendo este o caminho para a finalidade última, qual seja: fortalecer a democracia norte-americana e assegurar um sistema internacional mais aberto, seguro, próspero e cooperativo.

Council on Foreign Relations (CFR)

⁵⁹ A Heritage promove um “Índice de Liberdade Econômica” com base em medidas de liberdade econômica, eficiência regulatória, estado de direito e competitividade.

A CFR se autodefine como uma *think tank* e editora independente e não-partidária dedicada a ser um recurso em prol do melhor entendimento da política externa e do papel dos EUA no mundo. A posição de influência que a CFR possui junto à política externa norte-americana não é recente, mas solidamente construída ao longo do século XX. Inderjeet Parmar (2004), pesquisador da Universidade de Manchester, realizou um estudo detalhando o poder das *think tanks* nas políticas externas estadunidense e britânica durante o período da segunda guerra mundial e utilizou os casos da CFR e da *Royal Institute of International Affairs* (RIIA, também conhecida como Chatham House) para exemplificar seu trabalho. A influência da CFR junto ao governo norte-americano se definia pela participação de seus líderes em importantes tomadas de decisão e pelo projeto de Estudos sobre Guerra e Paz (*War and Peace Studies*, WPS)⁶⁰. Indivíduos como Isaiah Bowman e Hamilton Fish Armstrong, considerados por Parmar como globalistas, atuavam junto à administração não apenas exercendo suas atividades de *expertise*, mas buscando também alterar a percepção que os Estados Unidos tinham de seu papel nos assuntos mundiais, seja por conta de uma já visualizada interdependência global, seja pela crença de que os Estados Unidos possuíam interesses vitais ao redor do mundo, ou mesmo por uma visão de mundo wilsoniana.

A CFR, por meio do WPS, defendia que a segurança só poderia ser efetivamente mantida por meio de uma organização internacional liderada pelas grandes potências e seu projeto econômico alimentava a ideia de um fundo monetário internacional tendo como base o dólar americano para o sistema de pagamentos. Entre este e outros arranjos econômicos apresentados, o relatório da CFR referente à economia, tendo como aportes o político e o de armamentos, apontava os Estados Unidos como detentores da chave para a segurança e economia global e, diante disso, a necessidade de se proteger a “Grande Área”, a saber, o bloco de parcerias econômicas dos Estados Unidos e Grã Bretanha que incluía não somente o Atlântico, mas também o leste asiático e o oriente médio⁶¹, e de investir contra os blocos rivais, os quais necessitavam de “unidade interna”. A soberania dos outros países também era um elemento considerado pela CFR e sua concepção deveria ser subordinada aos requerimentos da comunidade mundial organizada, tal como determinada pelos Estados

⁶⁰ O WPS foi iniciado em 1939 com a formação de quatro grupos que conduziam pesquisas e análises sobre a guerra (um grupo para armamentos, um para economia, outro para política e um último para questões territoriais). Segundo a pesquisa de Parmar, até a entrada propriamente dita dos Estados Unidos na segunda guerra em 1941, cerca de 250 memorandos haviam sido produzidos pela CFR e repassados ao governo.

⁶¹ Em um debate de 1988, Noam Chomsky define a “Grande Área” como sendo basicamente uma região subordinada às necessidades da economia americana em um contexto de internacionalismo liberal no qual, se podia presumir, os interesses norte-americanos dominariam.

Unidos por meio de organizações internacionais nos campos militares, econômicos e financeiros. Em suma, a CFR confrontou as forças isolacionistas (as quais considerava como o “inimigo interno”) e atuou como força complementar em importantes estratégias políticas do período, tais como a Carta do Atlântico, o Acordo de Ajuda Mútua, os Acordos de Bretton Woods e a formação da ONU, sendo a última a conquista mais importante da CFR em termos de influência junto ao governo norte-americano.

Quadro 5 – Panorama do papel da *Council on Foreign Relations* para a governamentalidade da ordem internacional pós-89

CFR	Mandatos presidenciais nos EUA durante o período 1989-2009		
	George H. W. Bush (1989-1993)	Bill Clinton (1993-2001)	George W. Bush (2001-2009)
Capacidade de Influência junto ao Governo norte-americano	<ul style="list-style-type: none"> - George H. W. Bush já havia sido diretor da CFR entre 1977 e 1979 - Alguns especialistas da CFR participaram do governo de Bush Senior, entre os quais: John Podhoretz (<i>speechwriter</i> do presidente); Richard Williamson (secretário de Estado assistente para Assuntos Internacionais). 	<ul style="list-style-type: none"> - Bill Clinton era vinculado à CFR; - Inúmeros especialistas da CFR atuaram em seu governo, entre os quais se destacam: Madeleine Albright e Warren Christopher (secretários de Estado) e Les Aspin e William Cohen (secretários de defesa); Gary Hart e Warren Rudman (Comissão em Segurança Nacional); Joseph Nye (Conselho Nacional de Inteligência e Subsecretaria de Estado) e Kenneth Pollack (Conselho Nacional de Segurança). 	<ul style="list-style-type: none"> - Especialistas da CFR vinculados ao governo: Richard Haass (Departamento de Estado); Robert Gates (Secretário de Defesa); Paula Dobriansky (Secretaria de Assuntos Globais); John Bolton (Secretaria para Controle de Armas e Segurança Internacional), entre outros. - Congressos da CFR reuniram congressistas de ambos os partidos durante os oito anos de governo. - Fornecimento de relatórios sobre Terrorismo; - Participação de membros da CFR no PNAC.
Capacidade de Influência junto à opinião pública	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação da <i>Foreign Affairs</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação de artigos e editoriais no <i>New York Times</i>, <i>Washington Post</i>, <i>Foreign Affairs</i>, entre outros; - Aparições na TV (ABC, NBC, Fox, entre outros canais); - Publicação da <i>Foreign Affairs</i>. 	
Principais áreas de interesse na política exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma da OTAN; - Proliferação Nuclear; - Relações com a Ásia e África (particularmente China) - Segurança Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma da ONU; - Segurança Nacional; - Proliferação Nuclear; - Terrorismo e Estados-pária; - Relações com África e Ásia, em particular a China; 	<ul style="list-style-type: none"> - Defesa/Segurança Nacional; - Democracia e Direitos Humanos; - Governança global; - Paz Internacional e Segurança; - Terrorismo

<i>CFR</i>	Mandatos presidenciais nos EUA durante o período 1989-2009		
	George H. W. Bush (1989-1993)	Bill Clinton (1993-2001)	George W. Bush (2001-2009)
Destaques do período	- Samuel Huntington publica “O choque de civilizações” pela <i>Foreign Affairs</i> em 1993.	- Programa voltado para o terrorismo e o islamismo; - força-tarefas com foco na inteligência dos EUA e seu papel no mundo pós-guerra fria;	- Saban Center for Middle East Policy (em parceria com a Brookings) - Força-tarefa sobre Terrorismo
Posicionamento em relação à Estratégia de Segurança Nacional	A CFR se posicionou criticamente em relação às políticas adotadas pelos Estados Unidos na primeira década pós-89, considerando a necessidade de profundas mudanças de modo a preparar os EUA para os novos desafios do século. Os interesses dos Estados Unidos (com base na liberdade e segurança) permaneceram como elementos fundamentais na percepção dos analistas da CFR.		Favorável à guerra global contra o terrorismo, mas crítica (de forma não-unânime) em relação aos métodos adotados pela administração Bush e a Guerra ao Iraque.

Fonte: Elaboração própria a partir de compilação de dados.

O posicionamento da CFR nos vinte anos que sucederam o fim do bipolarismo é marcado por uma capacidade de influência igual ou maior à que a *think tank* já vinha exercendo junto ao governo norte-americano. A organização foi atuante nos governos de George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush, cinco mandatos pós-89 com o “pé no poder”. O fato de se colocar como organização não-partidária tem peso em sua posição de influência, fazendo com que sua capacidade de produção de pesquisas seja flexível e responda diretamente a fatores circunstanciais enfrentados pelos governos de ambos partidos da mesma maneira em que se torna mais fácil também estabelecer especialistas em governos tanto republicanos como democratas. O fato de tanto Bush Sênior Como Clinton estarem ou terem sido vinculados ao CFR é emblemático nesse aspecto. Ao contrário da Brookings, que parte da promoção da liberdade e democracia para a elaboração de seus projetos (e expressam essas premissas em seus relatórios), a CFR não deixa claro em sua missão qual a orientação ideológica norteadora da organização.

A aderência de Richard Haass como presidente em 2003 também contribuiu para consolidar ainda mais a posição de influência junto ao governo. Ele não apenas havia sido membro do Conselho de Segurança Nacional e Conselheiro do Secretário de Estado Colin Powell (1º mandato de Bush) como era também amigo próximo da Secretária de Estado Condoleezza Rice (2º mandato). A perspectiva de Haass sobre o terrorismo não difere muito

da posição neoconservadora acerca do tema. Para o presidente da CFR, o terrorismo internacional é “o lado negro da globalização” e a “escala e escopo da campanha contra o terrorismo vai mudar” de acordo com parâmetros não muito bem estabelecidos, nem por Richard Haass nem pela estratégia norte-americana de 2002. Em sua concepção, “A ameaça terrorista é global. Demanda uma resposta global” (HAASS, 2001). Por outro lado, enquanto forte defensor da adoção de sanções econômicas e múltiplas opções paralelas às respostas militares, Haass se esquivava sobre o apoio à guerra no Iraque, em relação a qual afirmou ser “60% contra⁶²”:

A segunda guerra contra o Iraque foi uma guerra de escolha, não necessidade. [...] Havia outras opções políticas viáveis para os Estados Unidos enfrentarem os desafios colocados por Saddam Hussein. [...] George W. Bush herdou uma economia robusta, um superávit orçamentário, uma força militar descansada, e, mesmo depois do 11 de setembro, um mundo amplamente em paz e bem-disposto em relação aos Estados Unidos. Ele entregou ao seu sucessor uma recessão, uma dívida e déficit massivo, uma força militar exaurida, duas guerras e um mundo marcado por profundo antiamericanismo (HAASS, 2009) [tradução nossa]

Por outro lado, se houve consenso por parte da CFR em relação à luta contra o terrorismo global, o mesmo não se pode afirmar em relação à posição perante o Iraque. Diante da posição moderada de Haass, um outro especialista da CFR exerceu forte influência junto à ala mais liberal norte-americana. Kenneth Pollack, através de seu livro “*The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq*” (2002), defendeu amplamente a necessidade de invasão ao Iraque (embora, enquanto membro da Brookings a partir do mesmo ano, como foi mencionado anteriormente, tenha se posicionado criticamente à guerra pela falta de objetividade da administração Bush).

A participação da CFR junto às políticas de combate ao terrorismo foi expressiva tanto durante o governo de Clinton como o de George W. Bush. A Comissão Nacional de Investigação aos Ataques Terroristas nos Estados Unidos, criada em 2002 pelo presidente Bush, utilizou-se de citações disponibilizadas pelos relatórios da Força-tarefa em Terrorismo da CFR, e membros tanto da CFR como da Brookings e da AEI participaram das audiências que levaram ao relatório final de 567 páginas, o qual estabelece o combate ao terrorismo como prioridade máxima do governo e possibilidades de estratégia e organização diferenciada

⁶² “Richard Haass: ‘I Did Not Believe In The Iraq War’”, NPR, maio de 2011.

do governo americano para lidar com a questão. O documento em questão aborda a dificuldade frente ao território difuso do terrorismo islâmico:

Nesse sentido, 11/9 nos ensinou que o terrorismo contra os interesses americanos “ali” deveria ser considerado da mesma forma que consideramos o terrorismo contra a America “aqui”. Nesse mesmo sentido, a *american homeland* [grifo nosso] é o planeta. (9/11 COMMISSION, 2004, p. 362)

É possível que nenhum projeto da CFR tenha proporcionado maior impacto junto ao governo dos EUA entre 1998 e 2001 do que a força-tarefa em Segurança Doméstica de Hart-Rudman (pela liderança de Gary Hart e Warren Bruce Rudman). A força-tarefa, que tinha como nome oficial “Comissão em Segurança Nacional para o séc. XXI (*U.S. Commission on National Security/21st Century*, USCNS), foi estabelecida pelo Secretário de Defesa William Cohen em 1998 tendo o suporte tanto da Casa Branca como do Congresso para fornecer material acerca dos requerimentos da segurança nacional dos EUA para o século XXI. Nove dos 12 membros da Comissão eram parte da *Council on Foreign Relations*, que também a dirigiu. O USCNS foi dividido em três fases de pesquisas: a primeira (1999) se referia à arquitetura do mundo e expectativas para a segurança nacional norte-americana para o século XXI; a segunda fase (2000) apontava uma estratégia de segurança até 2025 com base nos interesses americanos e objetivos-chave de expansão de liberdade, segurança e prosperidade em prol da estabilidade global; o terceiro (2001) trazia um guia para a segurança nacional com recomendações significantes para mudanças de procedimentos nos âmbitos do executivo e legislativo em prol de realizar os objetivos traçados até 2025. O fundamento da Comissão era a crítica em torno da falta de preparo do governo norte-americano para lidar com a nova realidade internacional pós-89, propondo inclusive a criação de uma “Agência Nacional de Segurança Doméstica”. O conteúdo dos relatórios produzidos pela comissão advertem para a possibilidade de um ataque terrorista no primeiro quarto do século XXI e mostram relação entre as recomendações propostas pela Comissão e a formação do Departamento de Segurança Doméstica (*United States Department of Homeland Security*, DHS) bem antes dos eventos de 11 de Setembro que oficialmente promoveram sua criação. Além disso, uma emaranhada articulação entre os conceitos de liberdade e segurança é posta em questão para nortear a estratégia da política externa norte-americana para os anos seguintes, considerando estratégico focar tanto nas oportunidades como nas ameaças. Dessa maneira torna-se possível a construção de um mundo que possua um equilíbrio entre a expansão da liberdade e a

manutenção da estabilidade. A ordem ou relação que estes elementos estabelecem entre si não é bem definida, permitindo, através das nuances do discurso, que se confundam entre os demais interesses de política externa norte-americanos.

Outros destaques da CFR incluem a publicação bimensal da *Foreign Affairs*, importante revista especializada em questões internacionais. Um fato curioso está relacionado ao trabalho de Samuel Huntington “O choque de Civilizações”, originalmente publicado como artigo na *Foreign Affairs* em 1993. Ainda que Huntington não tenha sido membro da CFR, o artigo em questão contribuiu fortemente para a popularidade da publicação.

De uma forma geral, é possível afirmar que a CFR desempenhou um papel altamente importante para as mudanças ocorridas nas estratégias de segurança do governo norte-americano, em particular no que tange à política adotada pelo governo Bush que teve impactos no campo doméstico e internacional. A CFR forneceu relatórios que implicavam mudanças estruturais em instituições e órgãos não apenas norte-americanos como globais, todos com o intuito de fazer prevalecer os interesses norte-americanos na ordem internacional que se desenhava frente a todos. Com representantes em todos os governos, a CFR manteve uma continuidade de influência que só não se expressou de forma mais intensa por conta da virada neoconservadora que tomou conta da administração Bush, da qual a AEI é uma das principais atuantes.

American Enterprise Institute For Public Policy Research (AEI)

A *American Enterprise Institute* (AEI) está localizada em Washington D.C. e é uma das mais proeminentes *think tanks* dos Estados Unidos. Segundo sua carta de princípios, a AEI é dedicada a “preservar e fortalecer as fundações de uma sociedade livre – governo limitado, empresas privadas competitivas, cultura e instituições políticas vitais e defesa vigilante – através de pesquisa, debate e escritos rigorosos”. Sua agenda de pesquisa inclui questões de política externa e doméstica norte-americana e segurança internacional.

O trabalho da AEI no campo da política externa procura melhorar o entendimento de como a liberdade econômica e política, assim como os interesses americanos, podem ser espalhados pelo mundo. AEI analisa as relações entre os Estados Unidos e seus aliados, ameaças à segurança nacional e a transição para o capitalismo democrático em países pós-

comunistas e em desenvolvimento, tal como a performance de instituições e organizações internacionais (AEI, 2004).

A AEI surgiu como *American Enterprise Association* (AEA) em 1938 e se mudou para Washington com o principal objetivo de defender o livre mercado perante um contexto de guerra que considerava, via congresso, o congelamento de preços e controle da produção. Em 1943 a organização transformou o “*association*” em “*institute*” e iniciou seus trabalhos no campo da política pública tendo como fator circunstancial relevante a emergência das *think tanks*. Tinha como missão original a promoção de conhecimento em defesa do sistema de empresas livres e competitivas ao mesmo tempo em que advogava por um posicionamento não-político e não-partidário (AEI, 2011). Entre os nomes que fizeram parte do conselho da AEI, destacam-se Milton Friedman, um dos mais influentes defensores do liberalismo econômico, William Baroody Sr. (presidente da AEI de 1962 a 1968) e Christopher DeMuth (presidente da AEI de 1986 a 2008). Tanto Baroody Sr. como DeMuth foram responsáveis, cada um ao seu tempo, pelo crescimento financeiro e político da AEI enquanto centro de pesquisa. A influência da AEI atravessou governos como os de Nixon e Reagan e se alimentou fortemente da insurgência conservadora dos anos 80.

Quadro 6 – Panorama do papel da *American Enterprise Institute* para a governamentalidade da ordem internacional pós-89

<i>AEI</i>	Mandatos presidenciais nos EUA durante o período 1989-2009		
	George H. W. Bush (1989-1993)	Bill Clinton (1993-2001)	George W. Bush (2001-2009)
Capacidade de Influência junto ao Governo norte-americano	- Especialistas da AEI estiveram vinculados ao governo de Bush Sênior, entre os quais: John Bolton (secretaria de segurança internacional e controle de armas); Dick Cheney (Secretário de Defesa)	- Atuação na Organização dos Estados Americanos (OEA) e no Comitê de Relações Internacionais do Congresso (Roger Noriega) - Especialistas da AEI (entre os quais Richard Perle, John Bolton, Paul Wolfowitz e Robert Kagan) participam da elaboração de carta pelo PNAC onde advertem Clinton sobre a política de contenção no Iraque como inadequada.	- Inúmeros especialistas da AEI estiveram vinculados ao governo Bush, entre os quais: Dick Cheney (vice-presidente); John Bolton (Departamento de Estado, USAID); Richard Perle (Departamento de Defesa), Michael Rubin (Conselheiro do Pentágono sobre Irã e Iraque), Roger Noriega (USAID, Secretaria de Estado para Assuntos do Hemisfério Ocidental), Christopher DeMuth, entre outros.

AEI	Mandatos presidenciais nos EUA durante o período 1989-2009		
	George H. W. Bush (1989-1993)	Bill Clinton (1993-2001)	George W. Bush (2001-2009)
Capacidade de Influência junto à opinião pública	Especialistas como Richard Perle e John Bolton escreveram editoriais para o <i>Wall Street Journal</i> , <i>Foreign Policy</i> , <i>Washington Post</i> , <i>New York Times</i> , <i>USA Today</i> , <i>Financial Times</i> , <i>Los Angeles Times</i> , entre outros.	Publicação da <i>The American Enterprise</i> , fusão das publicações <i>Public Opinion</i> e <i>The AEI Economist</i> . - Especialistas da AEI seguem publicando em editoriais importantes acerca de questões econômicas e políticas, entre os quais <i>The New York Times</i> , <i>Washington Post</i> , <i>Wall Street Journal</i> , <i>Los Angeles Times</i> .	- Publicações: “Economic Outlook” e “The American Enterprise”. - Aumento substancial dos acessos ao site. - Conferências e Seminários, Fórum Mundial da AEI; - aumento de aparições na mídia (Fox News, CBS News, PBS e CNN); - publicação em jornais de destaque como <i>Wall Street Journal</i> , <i>Washington Post</i> , <i>USA Today</i> , <i>Financial Times</i> .
Principais áreas de interesse na política exterior	- Ásia, Oriente Médio; - Economia internacional; - Segurança nacional e defesa.	- Segurança Nacional e Defesa; - Oriente Médio; - Organizações Internacionais; - Economia Internacional.	- Segurança Nacional e Defesa, - Segurança e Democratização do Oriente Médio, - Desenvolvimento Internacional; - Organizações Internacionais.
Destaques do período	- Estudos Asiáticos; - Estudos sobre o Oriente Médio.	- Lançamento da New Atlantic Initiative em 1996; - <i>Project for the New American Century</i> (PNAC).	- Arab Democracy Project; - Comitê de Assessoria da Junta de Política de Defesa (DPBAC); - Papel do PNAC frente ao Governo Bush.
Posicionamento em relação à Estratégia de Segurança Nacional	Na perspectiva da AEI, a política externa dos governos de Bush Senior e Clinton expressaram um movimento lento e desprovido de propósitos definidos para a definição dos EUA frente à ordem internacional.		Apoio à estratégia política do governo Bush frente a guerra ao terrorismo e forte influência sobre o NSS 2002 por meio do PNAC.

Fonte: Elaboração própria a partir de compilação de dados.

A posição da AEI frente a política norte-americana no pós-89 pode ser dividida em dois momentos: antes e depois da criação do *Project for the New American Century* (PNAC) em 1997. Financeiramente, a AEI era beneficiada pela já citada *Smith Richardson Foundation*, além da *John M. Olin Foundation*⁶³ e as *Scaife Foundations*⁶⁴, todas de orientação conservadora. A importância desses financiamentos reside no fato de que a AEI passou por

⁶³ Que também forneceu fundos a Brookings, entre outras *think tanks*.

⁶⁴ Grupo composto pelas Fundações *Sarah Mellon Scaife*, *Carthage* e outras fundações conservadoras.

uma grave crise financeira ao longo dos anos 80 e sua recuperação, orientada por Christopher DeMuth, passou pelo apoio fundamental dessas fundações que contribuíram para que a AEI retomasse o foco conservador de suas pesquisas. De 1989 a 1997, a AEI reestruturou-se internamente tanto em termos financeiros como também passou a reformular sua perspectiva para o posicionamento dos Estados Unidos no mundo pós-guerra fria, pensando a segurança nacional e o papel das organizações internacionais principalmente.

Um projeto que ganhou destaque naquele período foi o *New Atlantic Initiative* (NAI). O projeto liderado pela AEI foi lançado em 1996 no Congresso de Praga⁶⁵ e se constituiu basicamente como uma organização dedicada a revitalizar e expandir a comunidade atlântica de democracias. O objetivo era o fortalecimento da cooperação transatlântica por meio do apoio às democracias em transição do ex-bloco soviético em sua entrada na OTAN e na União Europeia, assim como o estabelecimento de uma área de livre comércio entre a União europeia ampliada e os países da América do Norte (via NAFTA). Um ponto motivador para a criação do NAI foi a busca pela redefinição da OTAN perante a queda soviética, fazendo com que o objetivo norteador da organização desaparecesse. Além da própria AEI, a CFR e a Brookings também participaram das discussões do NAI acerca da expansão da OTAN por meio da criação de grupos de estudo e outros mecanismos de estímulo ao debate. O projeto foi encerrado em 2005 ao ser dissolvido no programa de estudos europeus da AEI.

Paralelo aos projetos desenvolvidos pela organização, vários de seus membros, entre os quais Dick Cheney, Richard Perle e Reuel Gerecht, contribuíram para o estabelecimento do PNAC, que foi oficialmente fundado por Robert Kagan (na época, membro da *Carnegie Endowment for International Peace*, atualmente na Brookings) e William Kristol (fundador e editor da revista *The Weekly Standard*). O PNAC se constituiu em uma *think tank* própria, neoconservadora e focada na promoção da liderança global dos Estados Unidos, a qual, na perspectiva de seus fundadores, “requer força militar, diplomacia enérgica e comprometimento com princípios morais. O principal argumento contido na carta de princípios do PNAC dizia respeito ao imperativo de se ter princípios que norteassem a política externa norte-americana, recuperando a influência estabelecida pela política externa durante o governo de Reagan. Se, no governo do ator hollywoodiano entre 1981 e 1989 (do qual George H. W. Bush foi vice-presidente), a política era moldada de modo a reduzir a influência

⁶⁵ Os patronos da NAI foram Margaret Thatcher (ex-primeira ministra do Reino Unido), Henry Kissinger (ex-secretário de Estado dos EUA), George Shultz (ex-secretário de Estado dos EUA), Vaclav Havel (presidente da República Tcheca no período), Helmut Schmidt (ex-chanceler alemão) e Leszek Balcerowicz (Ministro de Finanças da Polônia).

comunista no mundo através da promoção da “paz através da força”, que consistia basicamente em expandir o capitalismo liberal para as áreas sob domínio soviético, o PNAC resgatou a doutrina Reagan e a colocou como modelo para a política externa norte-americana do século XXI.

A história do século XX deveria ter nos ensinado que é importante moldar as circunstâncias antes que as crises emergjam, e encontrar as ameaças antes que elas se tornem terríveis. A história deste século deveria ter nos ensinado a abraçar a causa da liderança americana. Nosso objetivo é lembrar aos americanos dessas lições e desenhar suas conseqüências para os tempos atuais. Aqui estão quatro conseqüências:

- nós precisamos aumentar os gastos com defesa de modo significativo se quisermos carregar as responsabilidades globais de hoje e modernizar nossas forças armadas para o futuro;
- nós precisamos fortalecer nossos laços com aliados democráticos e desafiar regimes hostis aos nossos interesses e valores;
- nós precisamos promover a liberdade econômica e política mundo afora;
- nós precisamos aceitar a responsabilidade pelo papel único da America em preservar e expandir uma ordem internacional amigável aos nossos princípios, à nossa prosperidade e à nossa segurança.

Tal política reaganiana de força militar e clareza moral podem não estar na moda atualmente. Mas é necessária se os Estados Unidos irão se construir sobre os sucessos do século passado e garantir nossa segurança e grandeza no próximo. (PNAC, 1997) [tradução nossa]

Além dos membros da AEI, também fizeram parte do PNAC especialistas vinculados a CFR (como Paula Dobriansky, Bruce Jackson) e Brookings (Gary Schimtt). Outro nome de peso a assinar não apenas a carta de princípios do PNAC como outros dois documentos endereçados a dois presidentes norte-americanos foi Francis Fukuyama, o próprio que em 1989 escreveu um artigo para a *The National Interest*, publicação na área de assuntos internacionais organizada pela *think tank* já mencionada *The Nixon Center*⁶⁷, onde prenunciava, com o fim da guerra fria, o fim da própria história por conta do advento da democracia liberal ocidental como forma final de governo humano:

⁶⁷ *The Nixon Center* foi rebatizada em 2011 como *The Center for the National Interest*.

O que podemos estar testemunhando não é apenas o fim da Guerra Fria, ou a passagem de um período particular da história pós-guerra, mas o fim da história enquanto tal: ou seja, o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma final de governo humano. (FUKUYAMA, 1989) [tradução nossa]

Ainda que o cerne da questão apontada por Fukuyama esteja também presente neste trabalho, no que diz respeito à importância da democracia liberal para o pós-89, não é nosso argumento defender o fim da história ao visualizar uma governamentalidade da ordem baseada em seus princípios ou tendo estes como mobilizadores da política internacional norte-americana. Da mesma maneira, Fukuyama acabou reconsiderando seu argumento dez anos depois em outro ensaio para a mesma publicação pondo em evidência que subestimou o potencial de transformação e progresso do conhecimento humano (FUKUYAMA, 1999). Fukuyama, de fato, apresenta uma forte tendência para reconsiderações, uma vez que também se desligou do posicionamento neoconservador diante da sequência de fracassos relacionados à administração Bush pela invasão do Iraque, guerra que passou a opor-se embora tenha sido um dos seus mais expoentes requerentes, assinando tanto a carta a Clinton como a carta ao presidente Bush, dias depois dos ataques de 11 de Setembro.

As referidas cartas foram elaboradas pelo PNAC com o intuito de colocar a posição neoconservadora no cerne da política norte-americana. A carta enviada a Clinton em 1998 fazia referência à forma inadequada como o então presidente estava conduzindo a política americana [de contenção, basicamente] em relação ao Iraque e destacava a ameaça que o Oriente Médio representava para os Estados Unidos (em particular a ameaça expressa pelo regime de Saddam Hussein) por meio da produção de armas de destruição em massa. A solução apresentada pelo PNAC foi a ação militar, passando por cima dos entraves diplomáticos e das Nações Unidas, como o documento próprio afirma: “Em qualquer caso, a política americana não pode continuar a ser limitada pela insistência equivocada em unanimidade no Conselho de Segurança da ONU” (PNAC, 1998). A segunda carta, endereçada a George W. Bush em 2001 apenas nove dias após os atentados terroristas de 11 de Setembro, reforçava o apoio ao presidente na luta contra o terrorismo e apontava a necessidade de se confrontar, como parte da estratégia antiterrorista, não somente Osama Bin Laden, mas também o Hezbollah, as autoridades palestinas e o Iraque. De acordo com a carta, “Mesmo que as evidências não conectem o Iraque diretamente ao ataque [de 11 de Setembro], qualquer estratégia mirando a erradicação do terrorismo e seus apoiadores deve incluir um esforço determinado para remover Saddam Hussein do poder no Iraque” (PNAC, 2001).

Contudo, a principal contribuição do PNAC se encontra entre estes dois momentos, nas páginas de um relatório feito em 2000 e que traduzia, pelas palavras de seu principal autor Thomas Donnelly (atualmente na AEI) o pensamento neoconservador de seus signatários. O relatório intitulado “*Rebuilding America’s Defenses: strategy, forces and resources for a new century*” serviu de base para a elaboração da Estratégia de Segurança Nacional de 2002, a “Doutrina Bush”. De acordo com o texto,

A paz americana tem se mostrado em si pacífica, estável e durável. Forneceu, ao longo da década passada, o quadro geopolítico para espalhar o crescimento econômico e dos princípios americanos de democracia e liberdade pelo mundo. Ainda assim nenhum momento na política internacional pode ser congelado no tempo; nem mesmo uma *Pax Americana* [sic] não vai se preservar por si só. (PNAC, 2000) [tradução nossa]

Quadro 7 – Comparativo entre as estratégias de política externa do período da Guerra Fria e do Século XXI de acordo com o PNAC

	Guerra Fria	Século XXI
Sistema de segurança	Bipolar	Unipolar
Objetivo estratégico	Conter a União Soviética	Preserva a <i>Pax Americana</i>
Principal missão militar	Deter o expansionismo soviético	Proteger e expandir zonas de paz democrática; deter o avanço de novos competidores a pode global; defender regiões-chave; explorar a transformação da guerra
Principal ameaça militar	Potencial guerra global em muitos palcos	Potenciais conflitos com palcos diversos espalhadas pelo globo
Foco de competição estratégica	Europa	Leste da Ásia

Fonte: PNAC, “Rebuilding America’s Defenses”, 2000.

A influência da conjunção entre PNAC/AEI no governo de Bush se expressou não apenas pela influência direta do relatório supracitado, mas também pela participação dos membros do PNAC e da AEI no primeiro escalão do governo. Entre os signatários da carta a

Clinton em 1997, 17 fizeram parte da administração de Bush, se destacando Donald Rumsfeld (Secretário de Defesa), Paul Wolfowitz (vice-Secretário de Defesa), Richard Armitage (vice-Secretário de Estado), Elliot Abrams (Conselheiro de Segurança Nacional) e Dick Cheney (vice-presidente). Paralelo a isso, Bush ainda convocou pelo menos 20 dos melhores especialistas da AEI perante a situação emergencial em que se encontrou após os atentados. Além de Richard Perle, que entrou no Comitê de Assessoria do Departamento de Defesa) foram convocados John Bolton (Subsecretaria de Segurança Internacional) e Michael Rubin (conselheiro do Pentágono sobre Irã e Iraque), entre outros.

O Comitê de Assessoria da Junta de Política de Defesa (*Defense Policy Board Advisory Committee*, DPBAC) ou Junta de Política de Defesa (*Defense Policy Board*, DPB) consiste em um Comitê de Assessoria Federal do Departamento de Defesa. Richard Perle, enquanto especialista em segurança nacional e Oriente Médio, liderou o comitê nos primeiros anos da administração de George W. Bush quando o DPBAC teve, via Perle, forte influência no governo inclusive na decisão de ir à guerra contra o Iraque. Entretanto, o “Príncipe das Trevas”, “*Darth Vader*” Perle, como era apelidado pelos críticos⁷⁰, acabou resignando por conta de um escândalo envolvendo acusações de conflito de interesses entre seu papel junto ao Pentágono e suas atividades financeiras⁷¹.

O primeiro governo de George W. Bush e os eventos que embalaram sua política externa contribuíram para o grande aumento da visibilidade dos conservadores no cenário nacional e internacional. A AEI foi uma das *think tanks* que se beneficiou no processo, e em 2004 o site da organização conquistou mais de 3.5 milhões de visitas externas e mais de 500 mil visitantes externos por mês. Da mesma forma que a Brookings e a CFR, aumentou o número de conferências e seminários, com mais de 230 eventos públicos, alguns televisionados. Especialistas da AEI participaram de programas de notícias da FOX e CBS, entre outras emissoras. O tradicional jantar anual de gala no inverno de Washington e o fórum mundial realizado pela AEI atraiu inúmeros oficiais do governo, executivos de corporações, além de outros especialistas e, em um dos eventos realizados na capital americana, o presidente Bush se dirigiu aos presentes afirmando que “na *American Enterprise Institute*, algumas das melhores mentes de nossa nação estão trabalhando em alguns dos grandes desafios de nossa nação. Vocês fazem um trabalho tão bom que minha administração pegou 20 dessas mentes emprestadas” (BUSH, 2003).

⁷⁰ Ver TIME. “*Richard Perle: Farewell, Dark Prince*”. Mar. 23, 1987.

⁷¹ Ver CNN. “*Top Pentagon adviser resigns under fire*”. Mar 28, 2003.

Entre as publicações de destaque, o *Economic Outlook* e *The American Enterprise* (voltada para política, negócios e cultura, vários artigos sobre um tema) ditaram a expressividade ideológica adotada pela AEI ao longo dos oito anos de governo Bush, ainda que a crise financeira de 2007 e a repercussão da guerra no Iraque tenha provocado críticas por parte de membros da AEI acerca da condução da política externa americana, tal como a Brookings e a CFR já vinham fazendo. Ainda assim, a AEI não perdeu o foco na promoção da democracia e liberdade em sua estratégia no Oriente Médio, mirando inclusive os currículos de universidades voltados para o tema. Um projeto relacionado foi o Projeto de Democracia Árabe (Arab Democracy Project), que examina a ausência de democracia no mundo árabe e argumenta que, embora o Islamismo não seja inerentemente incompatível com a liberdade, o crescimento do Islamismo radical continua sendo um entrave para a democracia. A discussão contempla desde elementos gerais de política externa à educação no Iraque a fim de que a sala de aula possa ser uma ferramenta para o estabelecimento da democracia na região.

De uma forma geral, a AEI esteve extremamente imbricada ao processo de política externa do governo Bush e a redefinição de sua estratégia política de segurança nacional para o século XXI, ou em outras palavras, do resgate de uma doutrina reaganiana de política externa focada na promoção de ideais atrelados a objetivos de guerra através do PNAC. A grande quantidade de *experts* presentes na administração de George W. Bush implica um papel de influência incontestável para o desenvolvimento das políticas que tomaram lugar na administração em questão. No entanto, é fundamental destacar que a AEI compartilhou sua capacidade de influência com *think tanks* como a Brookings e *Council on Foreign Relations*, as quais, em maior ou menor nível, tiveram papéis fundamentais junto à formulação das políticas externas no pós-89 não apenas no governo de George W. Bush, mas nos de seus antecessores.

Influência das think tank nos discursos do governo norte-americano

A análise das estratégias nacionais de segurança dos Estados Unidos, juntamente com os discursos vinculados aos períodos correspondentes a cada mandato⁷², aponta para uma mudança na evolução desses discursos. Tal evolução é ilustrada nas gravuras abaixo⁷³:

⁷² Os discursos utilizados correspondem aos pronunciamentos à nação nos períodos correspondentes a cada mandato, de 1989 a 2009. Para cada presidente, foram considerados cinco discursos feitos em momentos distintos dos respectivos mandatos.

A administração de George W. Bush, de uma forma geral, pôs em evidência a natureza e funcionalidade das *think tanks* enquanto formuladoras de idéias e, por meio da força de seus discursos ideologicamente articulados, formadoras de opinião. Esta característica traz à tona o papel de influência que estas organizações exercem não somente no campo governamental como no seio da própria sociedade norte-americana, legitimando ações políticas que tiveram base em idéias por elas trabalhadas. A relação entre a *expertise* e o poder se evidencia, uma vez que as *think tanks* se mostram capazes de instituir-se como pólos múltiplos dentro de uma mesma dinâmica que se apresenta como um nível diferenciado de poder, ou mais precisamente, como um nível elitizado de poder (SMITH, 1991). As *think tanks* são, portanto, a melhor expressão do que Foucault aponta como o monopólio do poder do meio do monopólio do saber (FOUCAULT, 1999), ao constituírem-se como núcleos de intelectuais donos de um saber próprio, especializado. Ao interagir diretamente com o campo das tomadas de decisão, as *think tanks* assumem uma posição importante na confirmação de políticas, valores e ideais, estabelecendo-se no *locus* da política mundial enquanto *loci* privilegiado de construção de saber.

CONCLUSÃO

As considerações finais deste trabalho deverão retomar as principais questões abordadas ao longo de suas páginas, reencontrando os elementos que contribuem para o complexo em torno do qual uma ideia de governamentalidade da ordem internacional foi concebida, assim como o papel dos atores providos da *expertise* necessária à transformação dos discursos de política externa norte-americana. Para tal, faremos a inversão aqui constituída, do fim para o começo, desde a manifestação da governamentalidade por meio das *think tanks* norte-americanas até a ideia de segurança internacional que deu início a esta jornada. Primeiramente, é importante destacar que as *think tanks* de fato se constituem em atores de política externa e sua influência se expressa pela sua atuação junto ao governo e às atividades de intermédio entre suas concepções, o mundo acadêmico, o Congresso e a opinião pública. O discurso das *think tanks* não apenas contribuem para a formulação de estratégias políticas no âmbito do Executivo como as traduz através da propagação da *expertise* junto à sociedade, com o suporte da mídia e sendo favorecida pelos avanços no setor das informações e das comunicações. As *think tanks* também se confundem com o Executivo norte-americano em alguns casos por conta do grande número de especialistas que as integram, alimentando a administração de suas perspectivas de mundo, de suas interpretações do que é a ordem internacional e de como os Estados Unidos devem proceder frente a ela. As passarelas profissionais entre *think tanks* e o Executivo são muitas e, com a mobilidade de *experts*, movem-se também seus ideais e concepções sobre a segurança.

Contudo, é possível notar também que, paralelo às diferenças que as três *think tanks* ilustradas apresentam, há uma série de convergências. Na mesma linha sobre as passarelas profissionais, é interessante notar o “troca-troca” de especialistas entre organizações que supostamente possuem orientações ideológicas diferenciadas: Strobe Talbott, que atualmente preside a Brookings, já foi membro da CFR que, por sua vez, tem como atual presidente um ex-analista da Brookings, Richard Haass; Kenneth Pollack, ex-CIA e membro do Conselho

Nacional de Segurança durante o governo Clinton foi membro da CFR e atualmente atua junto a Brookings; outros membros estiveram vinculados a AEI e CFR (a exemplo do comentarista da Fox News e diplomata John Bolton); Dick Cheney, membro da AEI, também participou como diretor da CFR e Gary Schmitt, signatário do PNAC e membro da AEI, contribuiu também com a Brookings). Ou seja, enquanto *locus* privilegiados de saber, as *think tanks* demonstram ser também espaços convergentes para os *experts*, pelo menos no que diz respeito ao campo da política externa. Pensando em termos de governamentalidade, isso pode ser explicado pela semelhança de papéis exercidos por essas organizações, independente de orientações ideológicas: o de delinear os dispositivos de segurança em defesa do regime democrático liberal norte-americano, que culmina na própria defesa nacional, uma vez que é o próprio ideal de nação que está em jogo. Assumindo que é interesse comum das *think tanks* americanas promover os valores democráticos e a liberdade pelo mundo afora, estão alimentando a política externa com as armas que lhe são necessárias à consecução de um objetivo que é também o do Estado: preservar a ordem em torno do seu próprio regime de verdade, garantindo a liberdade como princípio, a liberdade dos mercados enquanto estrutura e a expansão de sua própria identidade nacional enquanto modelo civilizatório. A forma com que as *think tanks* e os governos atingem esse objetivo é que diferem, focando no domínio militar ou no econômico, na postura realista de articulação geopolítica ou na liberal de congruência de interesses e fortalecimento das organizações internacionais. As *think tanks* diferem nos métodos, mas acordam nos fins; e os fins são os mesmos desde Woodrow Wilson.

Se fosse possível idealizar uma realidade alternativa na qual o 11 de Setembro jamais tivesse ocorrido, poderia ser questionado se a guerra ao terrorismo e a luta pela democracia e liberdade tomariam formatos tão retumbantes. O fato é que o 11 de Setembro, para esta realidade, se constituiu em oportunidade única para a promoção neoconservadora que tomou as formas da Doutrina Bush; no mais, como é possível observar na comparação de discursos feita no capítulo 4, a diferença entre os governos não foi tão significativa, e por mais que *think tanks* como o AEI e PNAC tivessem o desejo de mudança para as agendas de política externa, dificilmente encontrariam uma estrutura de oportunidade semelhante à que se instituiu com o pós-11 de Setembro. O terrorismo já era destacado pelo governo de Clinton, mas somente no de George W. Bush ganhou uma face clara (como terrorismo islâmico), ainda que em seu próprio discurso (e das *think tanks* que lhe deram suporte), essa face seja turva por conveniência. Como afirma Cesar Guimarães (2002, p. 56), “os inimigos do primeiro e do

segundo Bush são também os de Clinton. São a nova barbárie”. E a barbárie é, fundamentalmente, o mundo fechado aos valores ocidentais e aos interesses americanos.

Não se deve, no entanto, desmerecer as diferenças que fundamentaram a ação dos republicanos neoconservadores. Como foi demonstrado, a postura de alguns especialistas influentes consideravam que a ação contra o Iraque era errônea não porque não deveria ser tomada, mas porque existiam outras formas de contenção da ameaça que ali se desenhava; a AEI, juntamente ao PNAC, destacou a ineficácia do governo Clinton em sua política de contenção, ainda que este também apresentasse o discurso da democratização como a chave para uma ordem internacional estável, não muito diferente, em termos de retórica, do discurso de George W. Bush. A construção de valores e interesses é complexa, envolvendo aspectos religiosos, políticos, históricos, onde paixões e medos fazem parte de uma mesma equação. Contudo, o fundamento da política externa norte-americana não se transforma nesse contexto pós-89; se transforma a agenda de segurança que alimenta suas ações.

A transformação da segurança internacional, de seu conceito e suas categorias, contribuem em último caso para a transformação dessa agenda, por meio dos especialistas provindos de *think tanks*, mas não somente por eles, é claro. O importante dessa questão é compreender que a transformação da agenda de segurança, em boa parte fruto da discussão trazida pelo primeiro capítulo, ao tempo em que enriquece o campo, enriquece juntamente o discurso das políticas de segurança que não irão necessariamente ter como objetivos a defesa desses novos elementos. Em suma, ocorre uma instrumentalização das agendas de segurança da mesma maneira que ocorre a instrumentalização da paz, democracia e liberdade, meios para uma ordem que é qualquer coisa, menos livre. A segurança internacional vira, no final das contas, discurso de si mesma. Ganha múltiplas roupagens teóricas para, ao fim, preservar a governamentalidade da ordem internacional, o regime liberal centrado nos interesses norte-americanos.

Assim, este trabalho buscou fundamentalmente colocar em diálogo as perspectivas teóricas em torno da segurança internacional, articulando-as com uma concepção de governamentalidade que transcende o espaço político originalmente proposto por Foucault, para melhor compreender o universo das *think tanks* e sua relação com o governo e o próprio Estado norte-americano. Compreende-se, contudo, que se trata apenas de uma entre diversas abordagens possíveis que se poderiam tomar para este peculiar desafio, mas é de nosso entendimento que Michel Foucault apresenta uma obra rica e merecedora de ser explorada, não no sentido pejorativo do termo que poderia remeter a uma simples apropriação de conceitos sem fundamentação teórica, mas sim como fonte de possibilidades analíticas que

podem ser aprofundadas em diferentes campos do conhecimento. As *think tanks* enquanto objeto de estudo se apresentam como uma realidade a ser potencialmente articulada com as concepções foucaultianas de saber/poder, discurso e governamentalidade, de modo que esse construto foi o escolhido para posicionar este tipo de organizações, as *think tanks*, na complexa conjuntura internacional da qual os Estados Unidos fazem parte de forma privilegiada.

Essa contribuição, entretanto, não apaga as possíveis lacunas apresentadas por este trabalho, uma vez que a jornada em torno de velhos e novos conceitos nos levam por caminhos muito ou pouco explorados, mas sempre ricos e abertos a novas interpretações e enraizados em valores próprios. Este trabalho buscou manter uma impessoalidade ao longo de suas páginas, mas assume que escolhas teóricas foram feitas e estas o levaram na direção resumida nesta conclusão. Naturalmente, outras abordagens são possíveis ao tema, e dentro das próprias concepções trabalhadas, particularmente em torno da contribuição foucaultiana de biopoder e governamentalidade, é fundamental reconhecer que é possível abordar o tema de maneiras distintas, levando em conta o papel das *think tanks* em âmbito internacional através de sua interação com organizações internacionais (a exemplo da ONU ou do Banco Mundial), ou mesmo explorando políticas nacionais que contribuem para a construção de uma determinada visão de mundo, ideia que possui um grande volume de dados, particularmente nos campos voltados para a gestão e a educação.

Este trabalho escolheu a perspectiva que transita pela ordem internacional sem, contudo, abrir mão da estreita conexão com os Estados Unidos, compreendendo a importância desse Estado-ator para as relações internacionais e a própria formação da disciplina das Relações Internacionais. A busca pela contribuição dessas organizações para os estudos de relações internacionais, não somente no que diz respeito à segurança internacional, mas outros aspectos, necessariamente correlatos embora donos de um corpo teórico próprio (como a cooperação internacional, por exemplo), parece ser uma importante pista para pesquisas futuras na área. Que as *think tanks* possuem importância para a dinâmica da política externa é um fato estabelecido, mas como este trabalho mostrou, essa influência se constrói de maneiras distintas e possui impactos diferenciados, que dependerão tanto das capacidades das *think tanks* enquanto possuídas de *expertise* (o que inclui não somente o conhecimento em si, mas o corpo científico responsável pela sua propagação), como também as estruturas de oportunidade política que se apresentem para que as pesquisas desenvolvidas encontrem lugar no espaço político internacional. Como foi mencionado, as *think tanks* estão presentes em diversos países e buscam seus espaços para a legitimação de suas ideias da mesma forma que

as *think tanks* norte-americanas o conseguiram, historicamente, junto à política dos Estados Unidos, e essa busca implicará um crescente número de pesquisas voltadas para as principais discussões em pauta no cenário internacional. Se as *think tanks* europeias, asiáticas ou até mesmo latino-americanas e brasileiras contribuem para um mesmo processo de governamentalidade que as norte-americanas é tema para discussão.

De uma maneira geral, do mesmo modo que a abordagem foucaultiana apresenta múltiplas possibilidades para a interpretação não somente das *think tanks* enquanto objeto particular de estudo, mas da própria ordem internacional de forma geral e demais temas a serem considerados (como já o fazem especialmente os teóricos voltados para o estudo do biopoder, a exemplo da já citada Ina Kerner ou mesmo de Hardt e Negri), essa abordagem também parece estabelecer um limiar para os avanços da governamentalidade da ordem internacional, no sentido de que elas fornecem a direção na qual essa interpretação deve seguir, mas não apresenta elementos suficientes para compreender em torno do que, efetivamente, a governamentalidade se constitui, para além do Estado norte-americano e sua interpretação de liberdade. O que se sugere como possibilidade de pesquisa futura é que a governamentalidade da ordem internacional, que se constitui em torno de um regime de verdade liberal, precisa de elementos teóricos já apontados da economia e da ciência política, ou seja, contribuições que não foram abarcadas pelo trabalho em questão, mas que enriqueceriam consideravelmente a análise aqui proposta, levando-a adiante e elucidando questões não formuladas, assim como inquietações pouco exploradas na política internacional.

Em suma, espera-se que, a partir da pesquisa realizada, a qual considerou apenas três *think tanks* dentro de um grande universo de organizações possíveis e igualmente importantes (como a Carnegie ou a Heritage Foundation), se consiga despertar um maior interesse para a compreensão dessas organizações, campo tão pouco explorado no cenário acadêmico nacional. Da mesma maneira, propomos um aprofundamento em torno dos temas de segurança internacional e da contribuição da governamentalidade, nos termos propostos por Foucault e em sua interpretação da ordem internacional, de modo a enriquecer cada vez mais a percepção sobre o papel da ideia de segurança internacional para a elaboração das agendas de política externa não apenas dos Estados Unidos, mas das nações que vêm ganhando cada vez mais espaço no *locus* mundial da política, entre as quais se inclui o Brasil.

REFERÊNCIAS

Livros e artigos:

ABELSON, Donald. As “think tanks” e a política exterior dos EUA: uma visão histórica. **Revista eletrônica do Departamento de Estado dos EUA**. Vol. 7, n. 3, nov 2002.

ARRIGHI, Giovanni. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundo**. Contraponto, 2001.

ARON, Raymond. Introdução: os níveis conceituais de compreensão. In: _____. **Paz e Guerra entre as nações**. 1966.

AXELROD, Robert.; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, v.38, n.1, out, 1985.

BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania**: os Estados entre o artifício e a responsabilidade. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. **O mundo em viragem**: sociologia da cena internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

BANDEIRA, Luiz A. M.. **Formação do Império Americano**: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

BARTELSON, Jens. Three Concepts of Globalization. **International Sociology**, n. 2, v. 15, p. 180-196, jun. 2000.

BEDIN, Gilmar Antonio et al. **Paradigmas das relações internacionais**. Ijuí: Editora Unijuí (RS), 2004.

BENHABIB, Seyla. Democratic Iterations: The Local, the National and the Global. In: BENHABIB, Seyla (org.). **Another Cosmopolitanism**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BOOTH, Ken. 75 years on: rewriting the subject's past – reinventing its future. In: SMITH, Steven; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (orgs.) **International Theory: positivism and beyond**. Cambridge University Press, p. 328-339, 1996.

_____. **Theory of World Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. **The Foucault effect: studies in governmentality**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

BUZAN, Barry. WÆVER, Ole. Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. **Review of international studies**, v. 35 (2). 2009. Disponível em < <http://journals.cambridge.org>>. Acesso em 1 jul 2010.

CAIRO CAROU, Heriberto. The Duty of the Benevolent Master: From Sovereignty to Suzerainty and the Biopolitics of Intervention. **Alternatives** 31, 285-311, 2006.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise**. 1919-1939. Editora Universidade de Brasília, 1981.

CERVO, Luiz Amado. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

COX, Robert W.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DEAN, Mitchell. **Governmentality: power and rule in modern society**. Londres: Sage, 2010.

DI NUNZIO, Mario R. (org.) **Woodrow Wilson: essencial writings and speeches of the scholar-president**. New York: New York University Press, 2006.

DOYLE, Michael W. Kant, liberal legacies and foreign affairs. **Philosophy and public affairs**. n.1/2 (12), 1983.

DOYLE, Michael W. **Ways of war and peace**. New York: Norton, 1997.

FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

FOUCAULT, MICHEL. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1994. 11ª ed.

_____. História da sexualidade vol.1. A vontade de saber. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999a.

_____. A ética do cuidado de si como prática da liberdade. In: _____. **Ética, Sexualidade, Política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2006.

_____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2008a. 22ª ed.

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

_____. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008c.

_____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008d.

FUKUYAMA, Francis. The End of History? **The National Interest**, 1989.

_____. Second Thoughts. **The National Interest**, 1999.

GIDDENS, A. **Mundo em Descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós? Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

GRIFFITHS, Martin. Beyond the Bush doctrine: American hegemony and world order, **Australian Journal of American Studies** 23: 1, 2004.

GUIMARÃES, Cesar. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. *Estudos Avançados* 16 (46), 2002.

HAASS, Richard. Think Tanks e a política de relações exteriores dos EUA: a perspectiva de um formulador de políticas. **Revista eletrônica do Departamento de Estado dos EUA**. Vol. 7, n. 3, nov 2002.

HAASS, Richard N. INDYK, Martin S. **Restoring the balance**: a middle east strategy for the next president. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2006. 8ª Ed.

HERZ, John. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, vol. 2 (2), jan,1950. p.157-180.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais**: Histórias e Práticas. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. Clash of civilizations? **Foreign Affairs**, v.72 (3). 1993.

JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. **World Politics**, 40(1), 1978. p.167-214.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e Paz, 2006.

Kerner, Ina, Global Governmentality and Transnational Feminism. **APSA 2010 Annual Meeting Paper**. Disponível em < <http://ssrn.com/abstract=1642055>> . Acesso em 20 jan. 2011.

KEOHANE, Robert O. Cooperation and international regimes. In: _____. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. . Realism and Complex Interdependence. In: _____. **Power and Interdependence**. Harper-Collins Publishers, 1989.

KING, Gary.; MURRAY, Christopher J. L.. Rethinking Human Security. **Political Science Quarterly** 116, 2002. p.585-610.

KOHUT, Andrew; STOKES, Bruce. **America against the world: how we are different and why we are disliked**. New York: Times Books, 2006.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol 36, n. 2, primavera de 1982.

KUHN, Thomas. **A estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo, Perspectiva, 2007.

LENS, Sidney. **A Fabricação do Império Norte-Americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LIPSCHUTZ, Ronnie D.; ROWE, James J. **Globalization, governmentality and global politics: regulation for the rest of us?** New York: Routledge, 2005.

LINKLATER, Andrew. The achievements of critical theory. In: Steve Smith, Ken Booth e Marysia Zalewski (orgs.), **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 279-300.

LITTLE, Richard. International Regimes. In: BAYLIS, John e SMITH, Steve (orgs.). **The Globalization of World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 299-316.

LUCIDAE. **Manuscrito de Nova Terra I**. Disponível em <<http://lucidae.blogspot.com>>. Acesso em 9 mai 2009.

LUNCH, William.; SPERLICH, Peter W.. American public opinion and the war in Vietnam. **Political Research Quarterly**, v.32 (1), 1979. p.21-44.

MACEY, David. **The lives of Michel Foucault**. New York: Pantheon, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2005.

McGANN, James G. **Think Tanks and Policy Advice in the U.S.** Foreign Policy Research Institute. Filadélfia, 2005.

_____. **Globalization and the Growth of Think Tanks**. ELDIS, 2001. Disponível em <www.eldis.org/fulltext/globtt.pdf> . Acesso em 21 jul 2009.

_____. **The Global “Go To Think Tanks”**. Think Tanks and Civil Societies Program, 2008. Disponível em <<http://www.fpri.org>>. Acesso em 23 mai 2009.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: Norton, 2001.

MILANI, Carlos R. S. Evidence-based policy research: critical review of some international programmes on relationships between social science research and policy-making. Policy Papers, UNESCO, 2009.

MEDVETZ, Thomas Matthew. **Think tanks as an emergent Field**. New York: Social Science Research Council, out. 2008. Disponível em <<http://www.ssrc.org>>. Acesso em 20 set 2010.

MELUCCI, Alberto. The democratization of everyday life. In: MELUCCI, Alberto. **Nomads of the present**. Londres, Hutchinson Radius, 1989.

MESSARI, Nizar. Segurança no pós-guerra fria: o papel das instituições. In: In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MEZZARROBA, Orides (org.). **Gramsci, Estado e Relações Internacionais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

MILLER, Terry; HOLMES, Kim R. 2010 Índice de Liberdade Econômica: a relação entre oportunidade econômica e prosperidade. Heritage Foundation, 2010. Disponível em <<http://heritage.org>> . Acesso em 21 jan 2011.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MURPHY, Graig. Global governance: poorly done and poorly understood. **International Affairs**, v.76 (4), 2000.

NYE, Joseph. **O paradoxo do poder norte-americano**. São Paulo: UNESP, 2002.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ et al (org.) **International Relations in a constructed world**. New York: M.E. Sharpe Armonk, 1998.

PARMAR, Inderjeet. **Think Tanks and Power in Foreign Policy: a comparative study of the role and influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

POLLACK, Kenneth M. **The threatening storm: the case for invading Iraq**. New York: Council on Foreign Relations Press, 2002.

RESENDE, Erica Simone Almeida. **A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas relações internacionais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2010.

RICH, Andrew. **Think Tanks, public policy and the politics of expertise**. New York: Cambridge University Press, 2004.

ROSE, N.; O'MALLEY, P.; VALVERDE, M. Governmentality. **The Annual Review of Law and Social Science**. v.2 (1), 2006. Disponível em <<http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900>> . Acesso em 20 jul 2010.

ROSENAU, James. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, James.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.) **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A Hegemonia dos Estados Unidos. In: OLIVEIRA, Henrique Altermani de; Lessa, Antônio Carlos. **Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SEGURANÇA. In: Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Martins Fontes, 1a ed. 2003.

SMITH, James A. **The idea brokers: Think Tanks and the rise of new policy elite**. New York: Free Press, 1991.

SMOUTS, Marie-Cloude. **As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias**. Brasília: Editora da UnB, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

STONE, Diane. Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Policy Ideas. **Global Social Policy** 1(3), 2001.

STONE, Diane; DENHAM, Andrew. **Think Tank traditions: policy research and the politics of ideas**, Manchester University Press, 2004.

TALBOTT, Strobe. O Brookings Institution: como funciona uma think tank. **Revista eletrônica do Departamento de Estado dos EUA**. Vol. 7, n. 3, nov 2002.

TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luís. A retomada da hegemonia norte-americana In: **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis. Editora Vozes, 1997. p.27-53.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA: a arte de pensar o impensável**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

THERBORN, Göran. 2000. Globalisations, Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance. In: **International Sociology** 15(2): 151-179.

_____. Globalização e desigualdade, questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, n.6, 2001.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2001.

WALT, S. The renaissance of security studies. **Mershon International Studies Review**. n.41, 1991. P.211-239.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979

WEISS, Linda. Globalization and the myth of the powerless state. In: **New Left Review**, I/225, setembro 1997.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it. **International Organization**, 46:2. 1992.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Brasília: Editora UnB, 2002.

WILLIAMS, Paul. **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008.

VADELL, Javiel. O papel dos *think tanks* na construção da hegemonia neoliberal. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

VRASTI, Wanda. **Universal but not truly “global”**: an intervention in the global governmentality debate. Disponível em <<http://stockholm.sgir.eu/uploads/>>. Acesso em 12 jan 2011.

YOUNG, John. The 21st century think tank. **Overseas Development Institute**. 2008. Disponível em <<http://www.odi.org.uk>>. Acesso em 21 set 2010.

Monografias, Dissertações e Teses:

AZEVEDO, Thalia Lacerda. A Escola Galesa de Estudos Críticos de Segurança: segurança como emancipação. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Unesp, Programa San Tiago Dantas, 2009.

SANTOS, Rone Eleandro dos. Genealogia da Governamentalidade em Michel Foucault. 2010. 242 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal da Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

Discursos presidenciais (EUA) transcritos

BUSH, George H. W. Inaugural Address (January 20, 1989). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George H. W. State of the Union Address (January 31, 1990). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George H. W. Address to the United Nations (October 1, 1990). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George H. W. Address on the End of the Gulf War (February 27, 1991). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George H. W. Address at West Point (January 5, 1993). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. First Inaugural (January 20, 1993). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William . Remarks on the Signing of NAFTA (December 8, 1993). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William . State of the Union Address (January 25, 1994). Disponível em <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. State of the Union Address (January 24, 1995). Disponível em < <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. State of the Union Address (January 23, 1996). Disponível em < <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. Second Inaugural (January 20, 1997). Disponível em < <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. State of the Union Address (January 27, 1998). Disponível em < <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. Statement on Kosovo (March 24, 1999). Disponível em < <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. State of the Union Address (January 27, 2000). Disponível em < <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

CLINTON, William. Farewell Address (January 18, 2001). Disponível em < <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches>>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. First Inaugural Address (January 20, 2001). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_firstterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. Address to the Nation (September 20, 2001). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_firstterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. State of the Union (January 29, 2002). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_firstterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. Homeland Security Act (November 25, 2002). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_firstterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. American Enterprise Institute: the future of Iraq (February 26, 2003). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_firstterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. War Message (March 19, 2003). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_firstterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. Address to the United Nations (September 21, 2004). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_firstterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. Second Inaugural Address (January 20, 2005) Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_secondterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. The Future of the Patriot Act (July 20, 2005). Disponível em < http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_secondterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. State of the Union Address (January 31, 2006). Disponível em <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_secondterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. State of the Union Address (January 23, 2007). Disponível em <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_secondterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

BUSH, George W. Remarks on the War on Terror (March 19, 2008). Disponível em <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/bush_secondterm.html>. Acesso em 20 mai 2010.

Documento de Acesso Exclusivo em Meio Eletrônico e Sites Institucionais

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. 2011. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

BROOKINGS INSTITUTION. 2011. Disponível em <<http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2009.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. 2011. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

DOLNY, Michael. The Incredible Shrinking Think Tank. Disponível em <<http://www.fair.org/>> . Acesso em 23 jun 2009.

EXXON MOBIL. **Media transparency**. Disponível em <http://mediamattersaction.org/transparency/organization/Exxon_Mobil>. Acesso em 8 set 2010.

HAASS, Richard N. The Bush administration's response to September 11th and beyond. Council on Foreign Relations, 2001. Disponível em <<http://www.cfr.org/terrorism/bush-administrations-response-september-11th-beyond/p4112>>. Acesso em 6 jan 2011.

_____. The Iraq war in perspective. Huffpost world. 2009. Disponível em <http://www.huffingtonpost.com/richard-n-haass/the-iraq-war-in-perspecti_b_195653.html>. Acesso em 19 abr 2011.

_____. I Did Not Believe In The Iraq War, NPR, maio de 2011. Disponível em <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=104088144>> . Acesso em 9 jun 2011.

HUSSEINI, Sam. Brookings: the establishment's think tank. Extra! Fairness and Accuracy in Reporting, 1998. Disponível em <<http://www.fair.org/index.php?page=1436>>. Acesso em 12 jan 2011.

MEDIA TRANSPARENCY. 2011. Disponível em <<http://mediamattersaction.org/>> . Acesso em 11 set 2010.

RICHARD Perle: Farewell, Dark Prince. **Time**. Mar. 23, 1987.

PNAC (Project for the New American Century). Disponível em <<http://www.newamericancentury.org/>>. Acesso em 24 mar 2010.

TEATHER, David. **Liberals pledge millions to revive US left**. The Guardian, 2005

TOP Pentagon adviser resigns under fire. **CNN**. Mar 28. 2003.

Documentos Oficiais e Relatórios:

AEI. 1994 Annual report. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 4 abr 2010.

AEI. Latin America and the second Clinton administration. 1997. AEI Outlook. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. The underpinnings of the Bush Doctrine. 2003. AEI Outlook. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. Iraqi freedom and American history. 2004. AEI Outlook. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. 2004 Annual Report. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. Transforming America's alliances. 2005. AEI Outlook. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. 2005 Annual Report. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. Rising powers and agents of change. AEI Outlook. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2006.

AEI. 2007 Annual Report. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. Continuity of Congress: where we are eight years after 9/11.2009. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2010.

AEI. Continuity of Congress: where we are eight years after 9/11. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

AEI. Legacy agenda. 2007. AEI Outlook. Disponível em <<http://www.aei.org/>>. Acesso em 13 ago 2009.

BROOKINGS. 1993 Annual Report. Disponível em <<http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2007.

BROOKINGS. 1999 Annual Report. Disponível em <<http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2007.

BROOKINGS. 1993 Annual Report. Disponível em <<http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2007.

BROOKINGS. 2003 Annual Report. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 8 jan 2011.

BROOKINGS. 2005 Annual Report. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 8 jan 2011.

BROOKINGS. 2008 Annual Report. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 8 jan 2011.

BROOKINGS. NATO in the 21st century: what purpose, what missions? 1999. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2009.

BROOKINGS. Russian Democracy and American Foreign Policy. 2001. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2009.

BROOKINGS. America's role in the fight against global poverty. 2004. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2009.

BROOKINGS. Ending poverty, promoting peace: the quest for global security. 2006. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 13 ago 2009.

BROOKINGS. Index of state weakness in the developing world. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 24 ago 2010.

BROOKINGS. Repensando as relações Estados Unidos – América Latina. 2008. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 14 ago 2011.

BROOKINGS. Strategic Leadership: framework for a 21st century national security strategy. Disponível em < <http://www.brookings.edu/>>. Acesso em 15 ago 2011.

CFR. 1995 Annual Report. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. American national interests and the United Nations. 1996. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. American national interests and the United Nations. 1996. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. Shaping U.S.-China Relations: a long term strategy. 1997. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. America: still unprepared, still in danger. 2002. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. Enhancing U.S. leadership at the United Nations. 2002. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. Threats to democracy: prevention and response. 2003. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. Renewing the Atlantic Partnership. 2004. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. Freedom, prosperity, and security. 2004. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. America's place in the world. 2005. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. 2006 Annual Report. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. 2008 Annual Report. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. War about terror: civil liberties and national security after 9/11. 2009. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 7 nov 2010.

CFR. Congress and national security. 2010. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>. Acesso em 6 jan 2011.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the world. 2008. Disponível em <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>>. Acesso em 12 set 2010.

MGI. Managing Global Insecurity Report. 2008. Disponível em <<http://brookings.edu/>>. Acesso em 4 jan 2011.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004. Disponível em <<http://www.9-11commission.gov/>> . Acesso em 20 mai 2010.

National Security Strategy of The United States, 1991. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/>>. Acesso em 20 mar 2010.

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/>>. Acesso em 20 mar 2010.

A National Security Strategy for a New Century, 1999. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/>>. Acesso em 20 mar 2010.

The National Security Strategy of The United States of America, 2002. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/>>. Acesso em 20 mar 2010.

The National Security Strategy of The United States of America, 2006. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/>>. Acesso em 20 mar 2010.

National Security Strategy, 2010. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/>>. Acesso em 20 out 2010.

PNAC. Letter to president Clinton on Iraq. 1998. Disponível em <<http://www.newamericancentury.org/lettersstatements.htm>>. Acesso em 24 mar 2010.

PNAC. Rebuilding America's Defenses: strategy, forces and resources for a new century, 2000. Disponível em <<http://www.newamericancentury.org/publicationsreports.htm>>. Acesso em 24 mar 2010.

PNAC. Letter to president Bush on the War on Terrorism. 1998. Disponível em <<http://www.newamericancentury.org/lettersstatements.htm>>. Acesso em 24 mar 2010.

ONU. Carta das Nações Unidas. Documento assinado em 26 de junho de 1945. Disponível em <<http://onu.org.br>>. Acesso em 4 mai 2010.

SRF Annual Report. 2009. Disponível em <<http://www.srf.org/>> . Acesso em 13 mar 2010.

APÊNDICE A – METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DAS NUVENS DE PALAVRAS (GRAVURAS 1 E 2)

Nuvem de palavras, ou *tag cloud* consiste em uma representação visual de informações referentes a um determinado arquivo, servindo ao objetivo de melhor visualizar a importância que cada elemento (no caso, palavras) possui dentro de um determinado conjunto ou texto, colocando-se em constante referência aos demais elementos, igualmente analisados.

Para a elaboração das nuvens de palavras contidas neste trabalho, foi utilizado o *software* on-line “*wordle*” disponível no site <http://www.wordle.net/>. Através do *wordle*, foi possível estabelecer nuvens de palavras que excluíssem as palavras ditas comuns à língua inglesa (tais quais artigos, pronomes, etc.) considerando apenas os termos tidos como palavras-chave para a compreensão de um determinado discurso. A partir da inserção de um determinado texto, o software exclui os termos “comuns” e constrói a nuvem de palavras com estas palavras-chave.

Seguem listados abaixo os documentos e discursos utilizados para a elaboração das nuvens de palavras contidas nas gravuras 1 e 2:

Gravura 1 – Evolução dos discursos feitos pelos Presidentes dos Estados Unidos entre 1989 e 2008 (nuvem de palavras-chave)

George H. W. Bush

Inaugural Address (January 20, 1989)
 State of the Union Address (January 31, 1990)
 Address to the United Nations (October 1, 1990)
 Address on the End of the Gulf War (February 27, 1991)
 Address at West Point (January 5, 1993)

Bill Clinton

First Inaugural (January 20, 1993)
 Remarks on the Signing of NAFTA (December 8, 1993)
 State of the Union Address (January 25, 1994)
 State of the Union Address (January 24, 1995)
 State of the Union Address (January 23, 1996)
 Second Inaugural (January 20, 1997)
 State of the Union Address (January 27, 1998)
 Statement on Kosovo (March 24, 1999)
 State of the Union Address (January 27, 2000)
 Farewell Address (January 18, 2001)

George W. Bush

First Inaugural Address (January 20, 2001)

Address to the Nation (September 20, 2001)

State of the Union (January 29, 2002)

Homeland Security Act (November 25, 2002)

War Message (March 19, 2003)

Address to the United Nations (September 21, 2004)

Second Inaugural Address (January 20, 2005)

The Future of the Patriot Act (July 20, 2005)

State of the Union Address (January 31, 2006)

State of the Union Address (January 23, 2007)

Remarks on the War on Terror (March 19, 2008)

Gravura 2 – Evolução dos discursos contidos nas Estratégias de Segurança Nacional dos Estados Unidos entre 1989 e 2008 (nuvem de palavras-chave)

National Security Strategy of The United States (August, 1991)

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (February, 1995)

A National Security Strategy for a New Century (October, 1999)

The National Security Strategy of The United States of America (September, 2002)

The National Security Strategy of The United States of America (March, 2006)

ANEXO A – THE THINK TANKS INDEX⁷⁴ | BY JAMES MCGANN⁷⁵

TOP 15 U.S. THINK TANKS

Brookings Institution**Location:** Washington**Annual budget:** \$60.7 million**Specialties:** U.S. foreign policy, Middle East**Boldface names:** Strobe Talbott, Kenneth Pollack, Alice Rivlin**Council on Foreign Relations****Location:** New York**Budget:** \$38.3 million**Specialties:** U.S. foreign policy, national security**Boldface names:** Richard Haass, Michael Gerson, Walter Russell Mead, Angelina Jolie**Carnegie Endowment for International Peace****Location:** Washington**Budget:** \$22 million**Specialties:** Nuclear nonproliferation, China**Boldface names:** Jessica T. Mathews, Robert Kagan, Minxin Pei**Rand Corporation****Location:** Santa Monica, Calif.**Budget:** \$251 million**Specialties:** Military strategy, political economy**Boldface names:** James Dobbins, Gregory Treverton, William Overholt**Heritage Foundation****Location:** Washington**Budget:** \$48.4 million**Specialties:** Tax policy, missile defense**Boldface names:** Edwin Meese, Peter Brookes, James Jay Carafano**Woodrow Wilson International Center for Scholars****Location:** Washington**Budget:** \$34.5 million**Specialties:** Regional studies, democracy promotion**Boldface names:** Lee Hamilton, Haleh Esfandiari**Center for Strategic & International Studies****Location:** Washington**Budget:** \$29 million**Specialties:** Defense policy, diplomacy**Boldface names:** John Hamre, Richard Armitage, Zbigniew Brzezinski, Anthony Cordesman

⁷⁴ Trecho da matéria originalmente publicada pela *Foreign Policy*, Jan-Fev 2009, disponível em <http://www.foreignpolicy.com/articles/4598>.

⁷⁵ James McGann é diretor assistente do programa de relações internacionais da Universidade da Pensilvânia e diretor do Programa Think Tanks e Sociedade Civil (*Think Tanks and Civil Society Program*).

American Enterprise Institute**Location:** Washington**Budget:** \$23.6 million (2006)**Specialties:** Trade, defense**Boldface names:** Newt Gingrich, David Frum, Richard Perle**Cato Institute****Location:** Washington**Budget:** \$19 million**Specialties:** Libertarianism, deregulation**Boldface names:** David Boaz, Edward Crane, Christopher Preble**Hoover Institution****Location:** Stanford, Calif.**Budget:** \$34.1 million**Specialties:** Defense policy, conservatism**Boldface names:** Larry Diamond, Michael McFaul, Victor Davis Hanson**Human Rights Watch****Location:** New York**Budget:** \$35.5 million**Specialties:** Human rights, international justice**Boldface names:** Kenneth Roth**Peterson Institute for International Economics****Location:** Washington**Budget:** \$9.5 million**Specialties:** Trade, globalization**Boldface names:** C. Fred Bergsten, Anders Åslund, William Cline**United States Institute of Peace****Location:** Washington**Budget:** \$24.7 million**Specialties:** Conflict resolution, postconflict stability**Boldface names:** Richard Solomon, Scott Lasensky, J. Alexander Thier**National Bureau of Economic Research****Location:** Cambridge, Mass.**Budget:** \$29.8 million**Specialties:** Economic growth, empirical research**Boldface names:** James Poterba, Robert Lipsey, Martin Feldstein**Center for Global Development****Location:** Washington**Budget:** \$9.8 million**Specialties:** Globalization, inequality**Boldface names:** Nancy Birdsall

The Policymakers



The Partisans



The Phantoms



The Scholars



The Activists